

Ügyszám: **IV/01021/2013**
Első irat érkezett: **2013.06.28**
Az ügy tárgya: **az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (4), (7), (8) bekezdései, 50. § (1), (2a) bekezdései, 52. § (2), (3), (5), (6) bekezdései elleni alkotmányjogi panasz**
Eljárás típusa: **Alkotmányjogi panasz (Abtv. 26. § (2) bekezdés)**
Indítványozók típusa: **egyéb magánszemély vagy szervezet**
Előadó: **Pokol Béla Dr.**

alkotmánybíró:

Befogadás dátuma: **2013.09.30.**

Az indítvány lényege:

Az indítványozó - az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján - az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (4), (7) és (8) bekezdés, 50. § (1), (2a) és (4) bekezdés, 52. § (2), (3), (5) és (6) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések alkotmányos indok nélkül korlátozzák az országgyűlési képviselők vélemény-nyilvánítási jogát, illetőleg nem rendelkeznek az Országgyűlés döntésével szembeni jogorvoslat lehetőségéről, ezért sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését és a IX. cikk (1) bekezdését.

Támadott jogi aktus:

az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (4), (7) és (8) bekezdés, 50. § (1), (2a) és (4) bekezdés, 52. § (2), (3), (5) és (6) bekezdés

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései az indítványban:

XXVIII. cikk (7) bekezdés
IX. cikk (1) bekezdés

Indítvány szövege:



[IV_1021_2013_inditvany_anonim.pdf](#)

Határozat száma: **3206/2013. (XI. 18.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2013/2395**

Az ABH 2013 tárgymutatója: **alapjogi teszt; alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés (Abtv. 29. §); emberi méltósághoz való jog; érintettség (alkotmányjogi panasz eljárásban); jogorvoslathoz való jog; közösségek méltósága; közvetlenül hatályosuló norma; Országgyűlés rendészeti és fegyelmi jogköre; országgyűlési képviselők beszédjoga; országgyűlési képviselők mentelmi joga; országgyűlési képviselők ülésről való kizárása és tiszteletdíj-csökkentése; összehasonlító jogi érvek használata; véleménynyilvánítási szabadság**

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései a döntésben:

I. cikk (3) bekezdés
IX. cikk (1) bekezdés
IX. cikk (2) bekezdés

IX. cikk (4) bekezdés
IX. cikk (5) bekezdés
XXVIII. cikk (7) bekezdés
1. cikk (1) bekezdés
4. cikk (2) bekezdés
4. cikk (3) bekezdés
5. cikk (7) bekezdés

Kelte: **Budapest, 2013.11.04**

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Bragyova András*, *dr. Kiss László*, *dr. Kovács Péter*, *dr. Lévy Miklós*, *dr. Paczolay Péter* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő
h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 50. § (1) bekezdése, valamint az 52. § (2) bekezdés *a)* pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

[1] Novák Előd (a továbbiakban: indítványozó) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 49. § (4), (7) és (8) bekezdéseivel, az 50. § (1), (2a) és (4) bekezdéseivel, valamint az 52. § (2), (3), (5) és (6) bekezdéseivel szemben.

[2] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezések alkotmányos indokok nélkül korlátozzák az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási jogát, illetőleg nem rendelkeznek az Országgyűlés döntésével szembeni jogorvoslati lehetőségekről, ezért sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (7) bekezdését.

II.

[3] Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

[4] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„IX. cikk (1) Mindenkinnek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

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

[5] 2. Az Ogytv. támadott rendelkezései:

„49. § (4) Ha a képviselő az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegi, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve a képviselő adott havi tiszteletdíjának csökkentését. A javaslatban meg kell jelölni az intézkedés okát, illetve – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.

[...]

(7) A házelnök – a (4) bekezdés szerinti bármely jogkövetkezményre irányuló javaslat hiányában – a (4) bekezdés szerinti magatartás tanúsításától számított öt napon belül jogosult a képviselő adott havi tiszteletdíjának csökkentését javasolni.

(8) A (4) és (7) bekezdés szerinti, a képviselő adott havi tiszteletdíjának csökkentésére irányuló javaslatról az Országgyűlés a javaslatát követő ülésén, vita nélkül határoz. A tiszteletdíj csökkentésének mértéke nem haladhatja meg a képviselő egyhavi tiszteletdíjának harmadát.”

„50. § (1) Ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel, az ülést vezető elnök javasolhatja a képviselő ülésnapról való kizárását, jogai gyakorlásának felfüggesztését és az adott havi tiszteletdíjának csökkentését.

[...]

(2a) A házelnök – az (1) bekezdés szerinti bármely jogkövetkezményre irányuló javaslat hiányában – az (1) bekezdés szerinti magatartás tanúsításától számított öt napon belül jogosult a képviselő képviselői jogai gyakorlásának felfüggesztését, illetve a képviselő adott havi tiszteletdíjának csökkentését javasolni.

[...]

(4) Az (1) és (2a) bekezdés szerinti, a képviselő adott havi tiszteletdíjának csökkentésére irányuló javaslatról az Országgyűlés a javaslatát követő ülésén, vita nélkül határoz. A tiszteletdíj csökkentésének mértéke nem haladhatja meg a képviselő egyhavi tiszteletdíjának összegét.”

„52. § (2) Ha a képviselő a bizottsági ülésen

a) 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, vagy

b) az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegi,

a bizottság javasolhatja a képviselő kizárását a bizottsági ülés hátralévő részéből, illetve az adott havi tiszteletdíjának csökkentését. A javaslatban meg kell jelölni az intézkedés okát, illetve – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre

vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.

(3) Ha a képviselő a bizottság ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel, a bizottság javasolhatja a képviselő képviselői jogai gyakorlásának felfüggesztését, illetve az adott havi tiszteletdíjának csökkentését.

[...]

(5) A házelnök – a (2) bekezdés szerinti jogkövetkezményre irányuló javaslat hiányában – a (2) bekezdés szerinti magatartás tanúsításától számított öt napon belül jogosult a képviselő adott havi tiszteletdíja csökkentését javasolni. A házelnök – a (3) bekezdés szerinti bármely jogkövetkezményre irányuló javaslat hiányában – a (3) bekezdés szerinti magatartás tanúsításától számított öt napon belül jogosult a képviselő képviselői jogai gyakorlásának felfüggesztését, illetve a képviselő adott havi tiszteletdíja csökkentését javasolni.

(6) A képviselő adott havi tiszteletdíjának csökkentésére, illetve a képviselő képviselői jogai gyakorlásának felfüggesztésére a 48. § (7) bekezdése, a 49. § (8) bekezdése, illetve az 50. § (3)–(7) bekezdése rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy az 50. § (5) bekezdésének alkalmazásában figyelembe kell venni azt is, ha a képviselő a (3) bekezdésben meghatározott magatartást az Országgyűlés ülésén követi el.”

III.

[6] 1. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben foglalt, a panasz befogadhatóságára vonatkozó kritériumoknak.

[7] A panasz megfelel az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben az indítványokkal szemben támasztott tartalmi követelményeknek is, ugyanis megjelöli az Alkotmánybíróság – Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti – hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést, a támadott jogszabályi rendelkezéseket, illetve azt is, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések az Alaptörvény mely rendelkezését sértik, tartalmaz határozott kérelmet, valamint az indítványozó az eljárás folytatását megalapozó rendelkezésre vonatkozóan megindokolta a jogszabályok alaptörvény-ellenességére vonatkozó állítását.

[8] Az Abtv. 30. §-a szerint az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtott panaszt a vitatott jogszabály hatályba lépésétől számított 180 napon belül kell benyújtani. Az Ogytv. indítványozó által támadott rendelkezéseinek módosításai 2013. január 1-jén léptek hatályba, az indítvány 2013. június 28-án érkezett az Alkotmánybíróságra. A panasz tehát Abtv. 30. § (1) bekezdése és az Ügyrend 50. § (1) bekezdése szerint határidőben benyújtottnak tekintendő.

[9] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

[10] Az indítványozó az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály rendelkezésének hatályosulása folytán bekövetkezett jogsérelmet állít, mely közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be. Megállapítható, hogy az indítványozóknak a

jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nem áll rendelkezésre.

[11] Az indítványozó érintettségét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont] azzal indokolta, hogy az országgyűlés egyik képviselőcsoportjának tagja, akivel szemben már négy alkalommal szabtak ki pénzbírságot. Erről becsatolta a pénzbírság kiszabására irányuló irományokat. Az Alkotmánybíróság a becsatolt irományok alapján külön-külön megvizsgálta az indítványozó által megjelölt rendelkezések tekintetében az indítványozó érintettségét. Ezek alapján megállapítható, hogy a becsatolt irományok szerinti fegyelmi döntések során az indítványozóval szemben pénzbírságot az Ogytv. 48. § (3) és (6) bekezdései, az 50. § (1) bekezdése, valamint az 52. § (2) bekezdés a) pontjai alapján szabtak ki. Az indítványozó személyes érintettsége ezek alapján – a jelen ügyben támadott rendelkezések közül – csak az Ogytv. 50. § (1) bekezdése és az 52. § (2) bekezdés a) pontja vonatkozásában áll fenn. Az Ogytv. indítványozó által támadott 49. § (4), (7) és (8) bekezdései, az 50. § (2a) és (4) bekezdései, valamint az 52. § (2) bekezdés b) pontja, a (3), (5) és (6) bekezdései az indítványozóra közvetlenül nem hatályosulnak. Emiatt az indítványozó érintettsége ezen rendelkezések tekintetében hiányzik, ezért az alkotmányjogi panaszt ezek vonatkozásában az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

[12] A panasz az Abtv. 29. §-ában szabályozott követelménynek megfelel. Alapvető alkotmányjogi jelentőséggel bír az, hogy az Alkotmánybíróság állást foglaljon a képviselői szólásszabadság és a parlamenti fegyelmi jog alkotmányos korlátai tekintetében.

[13] A panaszt a fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság befogadta és az alábbiak szerint bírálta el.

IV.

[14] Az indítvány nem megalapozott.

[15] 1. Az Ogytv. 50. § (1) bekezdése szerint ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel, az ülést vezető elnök javasolhatja a képviselő ülésnapról való kizárását, jogai gyakorlásának felfüggesztését és az adott havi tiszteletdíjának csökkentését.

[16] Az indítványozó egyrészt azért támadta a törvény ezen rendelkezéseit, mert azok – állítása szerint – alkotmányos indokok nélkül korlátozzák az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási jogát.

[17] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a képviselő által az Országgyűlés ülésén történő fizikai erőszak alkalmazása, illetve a közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetés vagy arra való felhívás nem tartozik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe. Az országgyűlési képviselő által az Országgyűlés ülésén alkalmazott fizikai erőszak, az arra való felhívás vagy annak kilátásba helyezése ugyanis éppenséggel mások – így különösen a többi, jelen lévő képviselő – egyéni jogait (úgy mint az érintettek becsületét, méltóságát, szabadságát és személyi biztonságát, testi épségét, szélsőséges esetben az életét is) fenyegetik, megfélemlítéssel korlátozzák őket más jogaik gyakorlásában, köztük a szabad véleménynyilvánításban is.

Ezáltal pedig veszélyeztetik a képviselők feladatainak befolyásmentes ellátását, a közügyek félelem nélkül való megvitatását, végső soron az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítását és méltóságának megőrzését.

[18] Ezek alapján az Alkotmánybíróság az Ogytv. 50. § (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

[19] 2. Az indítványozó támadta az Ogytv. 52. § (2) bekezdés *a)* pontját is. Ennek értelmében ha a képviselő a bizottsági ülésen 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, a bizottság javasolhatja a képviselő kizárását a bizottsági ülés hátralévő részéből, illetve az adott havi tiszteletdíjának csökkentését.

[20] Az indítványozó szerint ez a rendelkezés alkotmányos indok nélkül korlátozza a képviselők véleménynyilvánítási jogát.

[21] A parlamenti szólásszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges alkotóeleme, amely az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll. A szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés, az a terep, ahol az ország sorsát közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők.

[22] Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés szerinti véleménynyilvánítás szabadsága azonban mindig csak az alkotmány (Alaptörvény) értékrendjén belül értelmezhető. Különösen igaz ez az országgyűlési képviselőkre, akik az alakuló ülésen esküt is tesznek a mindenkor hatályos alkotmány megtartására.

[23] A képviselő bizottsági ülésről való kizárásának és tiszteletdíj-csökkentésének – a támadott rendelkezés szerinti – azon tényállási elemei, amelyek valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezések használat szankcionálják, az Alaptörvény IX. cikk (4)–(5) bekezdéseinek védelme érdekében születtek. Ezek alapján a véleménynyilvánítás szabadságának alaptörvényi védelme eleve nem terjed ki azokra az esetekre, amikor valaki a véleménynyilvánítás szabadságát úgy gyakorolja, hogy az mások emberi méltóságának, továbbá a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére irányul. Ezért ezen tényállások tekintetében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének sérelme fel sem merülhet.

[24] Ezen fegyelmi intézkedések alkalmazásának másik lehetséges esetköre az Ogytv. támadott rendelkezése szerint az, amikor a képviselő a bizottsági ülésen felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét kirívóan sértő kifejezést használ, vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet.

[25] A képviselői szólásszabadság tekintetében az Alkotmánybíróság szerint különbséget kell tenni a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme, valamint a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltósága – mint külső korlátok – korlátozhatják.

[26] Más a helyzet azonban a vélemény külső megjelenítésének formájával,

módjával kapcsolatban. Erre nézve ugyanis az Országgyűlésnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják a testület méltóságát és zavartalan működését. Ezek a szabályok gyakorlatilag olyan „tűrési határt” vonnak meg, amelyen belül maradván még biztosítható az érdemi testületi működés.

[27] Minden képviselőtől elvárható, hogy tartsa be a házszabályi rendelkezéseket. Ezért a képviselőnek már eleve számolnia kell a parlamenti szólásszabadságát korlátozó házszabályi rendelkezésekkel.

[28] Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése biztosítja az Országgyűlés számára, hogy a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítsa meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmány sértés esetén avatkozhat be.

[29] Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint, továbbá az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. A parlamenti fegyelmi és rendészeti jog célja tehát a parlamenti munka zavartalanságának biztosítása és méltóságának megőrzése. Ezzel az Alaptörvény megteremti a parlamenti fegyelmi és rendészeti jog – amely szükségszerűen korlátozza a képviselők jogait, így a szólásszabadságát is – alkotmányos alapját az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében. A nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés – ideértve a bizottsági ülések zavartalan és kiegyensúlyozott lefolyását is – előfeltétele az Országgyűlés feladatai meghatározásának és végrehajtásának. A parlamenti működéssel kapcsolatos képviselői kötelezettségek ugyanis nem korlátozódnak a plenáris ülésen tanúsított megatartásra, hanem azok kiterjednek – egyebek mellett – a bizottsági ülésekre is. Az Országgyűlés működésének a hatékonysága, zavartalan működésének biztosítása, valamint az Országgyűlés tekintélyének, méltóságának megőrzése tehát alkotmányosan igazolható módon lehet a képviselői felszólalási jog korlátja.

[30] Összegezve, a parlamenti képviselők tiszteletdíjának csökkentése valamint a képviselők kizárása a parlament munkájából a legsúlyosabb – bár sem jogtörténeti, sem nemzetközi összehasonlításban nem ismeretlen – fegyelmi büntetéseknek számítanak. Ezeknek a szankcióknak az alkalmazására azonban – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – az Ogytv. 52. § (2) bekezdés a) pontjában felsorolt esetekben a jogalkotó részéről megfelelően igazolható alkotmányos értékek védelme érdekében kerülhet csak sor, ezért emiatt a támadott rendelkezés alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg.

[31] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságához még önmagában nem elegendő, hogy arra más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében kerüljön sor. További feltétel, hogy alapvető jogot csak a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan lehet korlátozni.

[32] Az Alkotmánybíróság szerint az Ogytv. 52. § (2) bekezdésében foglalt

rendelkezés nem tekinthető az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadsága aránytalan korlátozásának.

[33] Az Ogytv. 52. § (1) bekezdése ugyanis az országgyűlési bizottság elnökét – egyebek közt – a 48. § (1) és (2) bekezdésekben foglalt intézkedések alkalmazására is feljogosítja. Az Ogytv. 48. § (1) bekezdése szerint az ülést vezető elnök elsőként köteles rendreutasítani 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, egyidejűleg köteles figyelmeztetni a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire, azaz a szómegvonás lehetőségére. A 48. § (2) bekezdése alapján pedig a szó csak attól a képviselőtől vonható meg, aki a rendreutasítást követően ismételten sértő vagy illetlen kifejezést használ.

[34] Az Ogytv. 52. § (2) bekezdés *a)* pontja – a 48. § (3) bekezdésében foglalt tényállásokkal egyezően – már a legsúlyosabb esetköröket szabályozza, ezért az Ogytv. 48. § (1) bekezdésében szereplő „sértő vagy illetlen kifejezés” használatához képest a „kirívóan sértő kifejezés” használata, valamint a képviselő által használt kifejezés által előidézett súlyos rendzavarás bekövetkezte esetén alkotmányosan nem kifogásolható a legsúlyosabb fegyelmi szankciók alkalmazásának lehetővé tétele – akár rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül. Ezekben az esetekben ugyanis már nem várható el – sőt bizonyos esetekben nem is képzelhető el – a képviselő előzetes, jogkövetkezményekre való figyelmeztetése. Ráadásul az indítványozó konkrét esetében (lásd az Országgyűlés Kulturális és sajtóbizottságának 2013. június 10-i üléséről készült Jegyzőkönyv 14–15. oldalait), de általában a kialakult parlamenti gyakorlat szerint is az ilyen súlyú szankciók alkalmazása előtt a levezető elnökök – annak ellenére tehát, hogy ez önmagában nem alkotmányos követelmény – általában élnek az előzetes figyelmeztetés eszközével.

[35] Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapítja, hogy az Ogytv. 52. § (2) bekezdés *a)* pontja sem a konkrét eset kapcsán, sem általában – a kialakult parlamenti gyakorlatot is figyelembe – véve nem eredményezi az országgyűlési képviselők szólásszabadságának alaptörvény-ellenes korlátozását.

[36] Az Alkotmánybíróság szerint önmagában az sem vet fel alaptörvény-ellenes helyzetet, hogy a „kirívóan sértő kifejezés” tekintetében a törvény nem ad további normatív támpontokat. Nem tekinthető követelménynek, hogy az Országgyűlés előre, minden esetre alkalmazhatóan meghatározza azokat a kifejezéseket, amelyeket kirívóan súlyosnak kell tekinteni. Ennek eldöntése a bizottság mérlegelési jogkörében hozott döntésére van bízva.

[37] 3. Az indítványozó azért is támadta az Ogytv. vonatkozó szabályait, mert az abban foglalt döntésekkel szemben semmiféle jogorvoslati jogot nem biztosít a törvény.

[38] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jog biztosításának kötelezettségét tehát a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntésekkel

szemben írja elő. Az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdése alapján az országgyűlési képviselőt mentelmi jog illeti meg. A mentelmi jog egyik eleme, a felelőtlenség (immunitás, felelősségmentesség) azt jelenti, hogy a képviselő képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – bizonyos kivételektől eltekintve – bíróság vagy hatóság előtt nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jog biztosításának kötelezettségét viszont – a közigazgatási döntések mellett – csak a bírósági és hatósági döntésekkel szemben írja elő, amely döntések alól az országgyűlési képviselőnek épp a mentelmi joga biztosít mentességet.

[39] Mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.

[40] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a parlamenti képviselőkkel szemben alkalmazott fegyelmi jog mind történetileg, mind nemzetközi összehasonlításban alapvetően a parlament önkormányzati jogának körébe tartozik.

[41] Az 1867. november 18-án született házhatározat szerint „amit az országgyűlési tag, mint olyan, a házban és a házon kívül mond vagy tesz, azért csak az országgyűlés, és pedig annak azon háza által vonathatik feleletre, melyhez tartozik”.

[42] Az angol Parlament valóságos bírói hatalmat gyakorol képviselői felett a képviselői nyilatkozatok tekintetében. Az angol parlament fegyelmi jogának alapelve, hogy mind a Képviselőház (*House of Commons*) mind a Lordok Háza mint felsőház (*House of Lords*) maga jogosult megtorolni az ellene elkövetett vétségeket.

[43] Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a parlament döntéseivel szembeni jogorvoslat hiányát a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége kapcsán állapította meg. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége – mivel azok közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősülnek – során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat követelménye az Alkotmányból származó követelmény. Az Alkotmánybíróság ennek megállapításakor utalt arra is, hogy Németországban az alaptörvény (*Grundgesetz*) 44. cikkének (4) bekezdése kimondja, hogy a vizsgálóbizottságok határozatait nem lehet bírói úton felülvizsgálni, és a vizsgálat alapjául szolgáló tények elbírálása és megítélése tekintetében a bíróságok szabadok. Mindazonáltal az állampolgárok számára közvetlen joghatással járó vizsgálóbizottsági határozatokkal szemben – a magyartól jelentősen eltérő – alkotmányjogi panaszt lehet előterjeszteni a Szövetségi Alkotmánybírósághoz.

[44] Ezeket a megállapításokat is figyelembe véve rá kell mutatni arra, hogy a parlamenti fegyelmi jog a parlament belső működésére vonatkozik, és elsősorban a parlament tagjainak a képviselői minőségében tanúsított magatartásaira, és nem az állampolgárok és más személyek jogaira és kötelezettségeire terjed ki, ezért az

ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat követelménye nem vezethető le az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az erre irányuló indítványi kérelmet is elutasította.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balogh Elemér s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

[45] A határozattal egyetértek, az indokoláshoz az alábbi kiegészítéseket és észrevételeket fűzöm.

[46] Az alkotmányjogi panasz indokolása – az alaptörvényi hivatkozásokon alig túlmenően – rendkívül szűkszavú. Az indítványozó az alaptörvény-sértést érdemben abban látja, hogy – amint az indítvány tartalmazza – az Ogytv. szerint az Országgyűlés elnökének (illetve a bizottság elnökének) a kizárólagos joga a pénzbírságról dönteni, továbbá, hogy a döntéssel szemben a törvény semmiféle jogorvoslati jogot nem biztosít. (Az indítványozó csupán egyetlen mondattal utal arra, hogy a törvény sérelmezett rendelkezései véleménye szerint alkotmányos indokok nélkül korlátozzák az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási jogát, de ennek érvekkel történő alátámasztásával adós maradt.)

[47] Az Ogytv. vonatkozó szabályai a bírság kiszabásának (helyesen: a tiszteletdíj csökkentésének) a jogát nem teszik az elnök (bizottsági elnök) kizárólagos jogává. Az elnököt (bizottsági elnököt) e tekintetben javaslattételi jog illeti meg, a szankcióról az Országgyűlés plenáris ülése jogosult dönteni. Az indítványozó hivatkozása e tekintetben tehát jogi tévedésen alapul. A jogorvoslati joggal kapcsolatban pedig a

határozat világos és logikus okfejtéssel mutat rá, hogy az Országgyűlés fegyelmi jogkörben hozott testületi határozatával szemben jogorvoslati jog biztosítása miért nem lehetséges, és így hiánya miért nem teszi a törvényi rendelkezést alkotmányellenessé. Megjegyzem, hogy egy alapjogot esetlegesen alkotmányellenesen korlátozó törvényi rendelkezést egyébként sem az azon alapuló döntés elleni jogorvoslati lehetőség hiánya tenne alaptörvény-ellenessé, hanem a korlátozó rendelkezés maga.

[48] Álláspontom szerint a határozat indokolásának elegendő lenne az indítványozó kifejtett érveinek megválaszolására szorítkoznia, így a véleménynyilvánítási szabadság korlátozásával kapcsolatos indokolásbeli okfejtés nézetem szerint felesleges. Mivel a határozat indokolása erre a kérdéskörre is kiterjed, szükségesnek tartom az alábbiakra rámutatni.

[49] Az országgyűlési képviselőt megillető beszédjog és az ahhoz kapcsolódó felszólalási szabadság, bár visszatükrözi a természetes személyeket megillető véleménynyilvánítási szabadság természetét, azzal mégsem azonos. Egyfelől tágabb annál, mivel szűk körű tételes kivételeket leszámítva teljes mértékben a mentelmi jog védelme alatt áll, másfelől szűkebb, mert eleve korlátozzák az Országgyűlés tekintélyét és méltóságát védő, a vitakultúra követelményeit, illetve a parlamenti viták ésszerű keretek között tartását meghatározó írott, és a parlamenti gyakorlat révén tartalommal kitöltött íratlan szabályok. A beszédjog és a hozzá kapcsolódó felszólalási szabadság véleményem szerint nem alapjog, hanem az országgyűlési képviselőt megillető, a mandátum ellátásának és az Országgyűlés közhatalmi tevékenységének nélkülözhetetlen eszközül szolgáló alkotmányos jog. Korlátozására nézetem szerint nem az alapjogi szükségességi-arányossági teszt, hanem a képviselői munka szabadságának, illetve a parlament tekintélyének, az Országgyűlés méltóságát szem előtt tartó vitakultúrának, valamint az Országgyűlés ésszerű működésének összeegyeztetett és egyensúlyba hozott szempontjai az irányadók.

[50] Megjegyzem, hogy az indítványozó magukat a korlátozó rendelkezések tartalmát (ti., hogy például tilos fizikai erőszakot alkalmazni, nemzeti, etnikai, faji, vallási közösséget megsérteni, a tanácskozási rendet, vagy a szavazás szabályait megszegni) nem kifogásolja, csupán a szankciókat, de azokat is csak az általa sérelmezett eljárással összefüggésben. Ez azért lényeges, mert a szankciók – különösképpen alkalmazási módjuk – önmagukban nem korlátozások, hanem jogkövetkezményei a korlátozó törvényi rendelkezések megszegésének.

Budapest, 2013. november 4.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

[51] Nem érték egyet a határozat rendelkező része 1. és 2. pontjában foglaltakkal. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak a jelen különvéleményben foglalt indokok alapján mindazokat a rendelkezéseket meg kellett volna semmisítenie [Ogytv. 49. § (4) bekezdése; 50. § (1) és (2a) bekezdése; 52. § (2)–(3) bekezdései és (6) bekezdésének *b*) pontja], amelyek lehetővé teszik a képviselő kizárását az ülésnap hátralevő részéből, illetve lehetőséget teremtenek a képviselői jogok felfüggesztésére.

[52] Az indítványok alapjául szolgáló ügyekben a napirendet tárgyaló teljes üléseken

nagyjában-egészében egységes álláspont alakult ki két kérdéskörben.

[53] Ezek:

[54] *a) Az ülést vezető elnöknek alkotmányosan indokolható joga van az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsító, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegő, az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazó, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegető vagy arra felhívó képviselő ülésnap hátralévő részéről (illetve egész ülésnapról) való kizárására, jogai gyakorlásának felfüggesztésére, illetőleg az adott havi tiszteletdíjának csökkentésére javaslatot tenni.*

[55] *b) Hasonló jogköröket kapott a bizottság is, hiszen „[h]a a képviselő a bizottsági ülésen a) felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezést használt, vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet, vagy b) az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegi”, javasolhatja a képviselő kizárását a bizottsági ülés hátralévő részéből, illetve az adott havi tiszteletdíjának csökkentését.*

[56] Javasolható a képviselő képviselői jogai gyakorlásának felfüggesztése, illetve az adott havi tiszteletdíjának csökkentése akkor is, ha a képviselő a bizottság ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel.

[57] A határozat többségi indokolásának a rendelkező része egyedül az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 50. § (1) bekezdését és 52. § (2) bekezdésének a) pontját vizsgálja érdemben, utalással arra, hogy az indítványozónak csak ezek tekintetében áll fenn az érintettsége, azaz ezek „hatályosulnak közvetlenül az indítványozóra”.

[58] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontja elutasítást, 2. pontja pedig visszautasítást fogalmaz meg.

II.

[59] 1. Egyetértek a többségi határozatban írtakkal, amely szerint „[a]z Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint, továbbá az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. A parlamenti fegyelmi és rendészeti jog célja tehát a parlamenti munka zavartalanságának biztosítása és méltóságának megőrzése. Ezzel az Alaptörvény megteremti a parlamenti fegyelmi és rendészeti jog – amely szükségszerűen korlátozza a képviselők jogait, így a szólásszabadságát is – alkotmányos alapját. Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és tekintélyének, méltóságának megőrzése érdekében. A nyugodt, a zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés – ideértve a bizottsági ülések zavartalan és kiegyensúlyozott lefolyását is – előfeltétele az Országgyűlés feladatai meghatározásának és végrehajtásának.”

[60] Nem értek egyet ugyanakkor azzal, hogy a rendteremtés eszközeként a kizárás is szóba jöhet. (Minthogy ennek igénybevehetősége – legalábbis álláspontom szerint – súlyos alkotmányossági aggályokat is felvet, a vizsgálatot szoros összefüggés okán indokoltnak láttam volna hivatalból kiterjeszteni az Ogytv. 49. § (4) bekezdésére is,

függetlenül attól, hogy azzal kapcsolatban megállapítható-e az indítványozó érintettsége.)

[61] 2. Magam is fontosnak tartom: mind az Országgyűlés elnökének, mind pedig az országgyűlési bizottságoknak rendelkezniük kell olyan eszközökkel, amelyek megnyugtatóan biztosítják az Országgyűlés (vagy annak bizottsága) zavartalan működését.

[62] Ezeknek az eszközöknek az alkalmazása azonban alkotmányos keretek között kell hogy maradjon, azok igénybevétele alaptörvényi rendelkezésekbe nem ütközhet. Erre tekintettel kifejezetten aggályosnak látom a kizárás rendészeti eszközként történő alkalmazhatóságát.

[63] Álláspontom kifejtése előtt idézem az Alaptörvény egy, és az Ogytv. két rendelkezését: „*Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.*” [Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés]; „A képviselő az Országgyűlés szavazásain köteles jelen lenni.” [Ogytv. 28. § (2) bekezdés]; „Ha a képviselő az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegi, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéről, illetve a képviselő adott havi tiszteletdíjának csökkentését. A javaslatban meg kell jelölni az intézkedés okát, illetve – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.” [Ogytv. 49. § (4) bekezdés].

[64] 3. Az idézett jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben két kérdés megvizsgálása tűnik elkerülhetetlennek: a „népképviselő” tartalma (Indokolás [65]–[76]) és az Ogytv. 28. § (2) bekezdésének viszonya ugyanezen törvény 49. § (4) bekezdéséhez, illetőleg mindezek viszonya az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdéséhez (Indokolás [77]–[83]).

[65] 3.1. Az Alkotmány Kommentárja I. kötet (Századvég Kiadó, Budapest, 2009) a következők szerint írja körül a parlamenti képviselő (népképviselő) tartalmát: „[Az Országgyűlés k]épviselői jellege azonban nemcsak azt jelenti, hogy a mindenkori Országgyűlés megbízatása választással keletkezik, hanem azt is, hogy a nép (a választópolgárok összessége) által átruházott, a népszuverenitásból eredő jogokat gyakorol.” (19§[29])

„A hatalomgyakorlás közvetett módja elsődleges a közvetlen, nép általi (népszavazás vagy népi kezdeményezés útján történő) hatalomgyakorlással szemben.” (19§[30]) A parlament népképviselői természetéből következik az a követelmény, amely szerint az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait a nép érdekében köteles gyakorolni. Erre utal az, hogy a képviselők a tevékenységüket a köz érdekében végzik. (19§[31]) „[A]z Országgyűlés népképviselői jellege alapozza meg törvényhozó hatalmát, mely a szélesebb értelemben vett kormányzás során a legfőbb állami akaratnyilvánításnak tekinthető.” (19§[33])

„Az Országgyűlés [...] csak akkor lehet alkalmas a demokratikus állami akaratnyilvánításra, ha összetételében, illetve működése során képes megjeleníteni, illetve közvetíteni a nép, vagyis a választójoggal rendelkező polgárok választások útján kifejezett akaratát, illetve a döntéshozatali eljárásban képes a társadalomban megjelenő

legfontosabb érdekek és értékek folyamatos képviselésére.” (19§[38])

„[...] a képviselők a parlament *nélkülözhetetlen alkotóelemei*.” (20§[43])

„A képviselői jogállás elvi alapja a *képviselő intézménye*: az a közjogi fikció, hogy a parlament tagjai *képviselői minőségükben a választók, az egész nép érdekeit képviselik*.” (20§[44])

„A képviselői tisztség [...] *választással keletkező közfunkció*.” (20§[48])

„Az [Alkotmánybíróság...] a *véleménynyilvánításhoz való alapjog részének tekinti a képviselői szólásszabadságot*.” (20§[111])

[66] A Kommentár – általam finomított, néhol „csak” tartalmilag – idézett megállapításaival a legmesszebbmenőkig egyetértek, ennek megfelelően – s azokra támaszkodva – néhány kulcsfontosságúnak ítélt tartalmi elemet kiemelek.

[67] [A „népképviselő” elvéből következően az Országgyűlés (országgyűlési képviselő)]:

[68] – a nép (a választópolgárok összessége) által átruházott, a népszuverenitásból eredő jogokat gyakorol;

[69] – a népszuverenitásból eredő jogait a nép érdekében köteles gyakorolni;

[70] – tevékenységüket a képviselők a köz érdekében végzik;

[71] – az Országgyűlés a birtokosa a törvényhozó hatalomnak, amely kiemelkedő állami akaratnyilvánításnak tekinthető;

[72] – az Országgyűlés elsődleges szerepe megjeleníteni a választójoggal rendelkező polgárok választások útján kifejtett akaratát;

[73] – [a képviselők] a parlament nélkülözhetetlen alapelemei;

[74] – [a képviselői tisztség] választással keletkező közfunkció.

[75] Az Országgyűlés elnökének, illetve bizottságának kizárásra irányuló javaslatvételi joga az imént jellemzett jogállású és feladatkörű országgyűlési képviselőt fosztja meg a népszuverenitásra visszavezethető, népképviselői funkció betöltésétől. A demokratikus választás során létrejött, választópolgárok által közvetlenül legitimált, közfunkciót gyakorló képviselő közügyek végzésére irányuló jogát szünteti meg az Országgyűlés elnökének és bizottságának a javaslatára hozandó országgyűlési határozat. Úgy is mondhatjuk: amit (a visszahívás intézményének kizárásával) megtilt az alkotmányozó hatalom a választópolgárok közösségének, azt a jogot megadja a kizárás intézményének biztosításával az Ogytv. 49. § (4) bekezdése és 52. § (2) bekezdésének *b)* pontja az Országgyűlés plenumának. Mindezekre tekintettel alaptörvény-ellenesnek [az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésébe ütközőnek] tartom a kizárás intézményének biztosítását. Mutatis mutandis ugyanez érvényes azokra az Ogytv.-ben rögzített további rendelkezésekre is, amelyek a *képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztését* irányozzák elő [Így különösen: 50. § (1) és (2a) bekezdés; 52. § (3) bekezdés; 52. § (6) bekezdés].

[76] Az országgyűlési képviselő tehát a közügyekben való részvétel jogát a választópolgároktól kapta; az abból való kizárásra nincs az Alaptörvényben hatásköre az Országgyűlésnek. Ezt azzal együtt állítom, hogy számos (például a német)

Alkotmány ismeri a kizárás intézményét. Amellett, hogy e kérdésben nyilvánvalóan a társadalmi-politikai szempontok is szerepet játszanak, az adott ország

Alaptörvényének-Alkotmányának szabályozási-szövegezési környezete a meghatározó elsősorban. A többségi határozat indokolása pedig nem győz meg arról, hogy e tekintetben „alkotmányértelmezési importra” lenne szükség. A magyar Alaptörvényből

– legalábbis álláspontom szerint – nem vezethető le sem az országgyűlési képviselő kizárása, sem képviselői jogainak felfüggesztése [ezzel összefüggésben lásd alább az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdését].

[77] 3.2. Másik oldalról is eljuthatunk ugyanerre a következtetésre:

[78] Az Ogytv. 28. § (2) bekezdése értelmében „A képviselő az Országgyűlés *szavazásain köteles jelen lenni.*” Ezt a kötelezettséget nyilvánvalóan nem tudja teljesíteni az a képviselő, akinek az ülésnap hátralevő részéből való kizárására tesz javaslatot az ülést vezető elnök, illetve az Országgyűlés bizottsága. Milyen viszonyban áll egymással az Ogytv. imént idézett két rendelkezése? Mondhatjuk-e, hogy az Ogytv. 49. § (4) bekezdése „kivétel szabály”, eképpen az általam állított kollízió csak látszólagos? Álláspontom szerint amennyiben „kivétel-szabálynak” tekintenénk, úgy ilyenként kellene szinkronban lennie az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésével, amely szerint – mint már idéztem – „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.” Nyilvánvaló, hogy nem lehet alaptörvény-konform az olyan törvényi szabályozás, amely a népszuverenitás és népképviselő elvére épülő Országgyűlés tagjait úgy zárja ki az ülésen való részvételből, hogy az még a szavazásra is kiterjed. (Vagy ami ezzel azonos értékű: felfüggeszti a képviselő képviselői jogainak a gyakorlását.)

[79] Ha nem tekinthető „kivétel-szabálynak” az Ogytv. 49. § (4) bekezdésének kizárásra vonatkozó része, úgy viszont meg kell állapítani annak ütközését az Ogytv. 28. § (2) bekezdésébe. Az azonos jogszabályon belüli kollízióról viszont az Alkotmánybíróság – mintegy elvi követelményként – már működésének kezdetén megállapította: „Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás – különösen, ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes.” [21/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 180.] A kollízió csakis az Ogytv. 28. § (2) bekezdése „javára” oldható fel, hiszen annak tartalma („A képviselő az Országgyűlés szavazásain köteles jelen lenni.”) van összhangban az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdésében írt „népképviselő” tartalmával. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a legfőbb állami akaratnyilvánításként felfogható törvényalkotást csak a szavazásra kötelezett (azaz mindenre tekintet nélkül jelenlévő) képviselők gyakorolhatják. A képviselők tehát – levezethetően a népképviselő elvéből – valóban nélkülözhetetlen elemei az Országgyűlésnek, s e minőségük a választójoggal rendelkező polgárok általi megválasztásukra vezethető vissza, amely az Országgyűlés által sem korlátozható. Ezt erősíti meg – álláspontom szerint – az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdése, amely az országgyűlési képviselők megbízatása megszűnésének eseteit rögzíti.

[80] Az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdésében foglalt taxatív felsorolásban nem is szerepel ilyen esetkör [a közjogi megbízatás-megszüntetési okok zártágára lásd az 55/2004. (XII. 13.) AB határozatot]. E rendelkezés szerint:

„[...] Az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik

- a) az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével;
- b) halálával;
- c) összeférhetetlenség kimondásával;
- d) lemondásával;
- e) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn;
- f) ha egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában.”

[81] Erre tekintettel felelősséggel állítható, hogy valójában – tartalmilag és eredményében – a kizárás és a képviselői jogok felfüggesztése egyenértékű az országgyűlési képviselő megbízatásának időleges megszűnésével arra az időintervallumra, amelyre a fenti intézkedések vonatkoznak.

[82] Olyan jogkört adott ezzel az Ogytv. az ülésvezető elnöknek és a bizottságoknak, amely – nézetem szerint – nem vezethető le az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdéséből sem.

[83] Az Országgyűlést a belső működési rendje kialakítása terén valóban nagyfokú autonómia illeti meg (lásd a koordinált hatalmi ágak önállóságának és együttműködésének az elvét). A határozat többségi indokolása ezzel kapcsolatos megállapításával e tekintetben magam is egyetértek. „Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése biztosítja az Országgyűlés számára, hogy a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítsa meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányértés esetén avatkozhat be.” A határozat többségi indokolása nem lát olyan súlyos érveket és indokokat, amelyek miatt megállapítható lenne az Ogytv. indítvánnyal támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenessége. Álláspontom szerint ennek jórészt az az oka, hogy nem vonta be az alkotmányjogi vizsgálatba az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdését, amelynek alapulvételét ugyanakkor én elengedhetetlenül fontosnak tartottam. Hasonlóképpen hiányolom az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdésének vizsgálatát is.

III.

[84] Az indítványozó azért is támadta az Ogytv. vonatkozó szabályait, mert az abban foglalt döntésekkel szemben semmiféle jogorvoslati jogot nem biztosít a törvény. A határozat többségi indokolása arra az álláspontra helyezkedik, hogy „Mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.” E tekintetben is eltér az álláspontom a határozat többségi indokolásában írtaktól a következők szerint:

[85] 1. Minthogy magam az országgyűlési képviselő ülésről való kizárását, illetőleg képviselői jogainak felfüggesztését alaptörvény-ellenesnek tartom, s így a velük kapcsolatos Ogytv. rendelkezések megsemmisítését látom indokoltnak, ezért velük kapcsolatban a jogorvoslatok kérdésével nem is kell foglalkoznom.

[86] 2. Egyéb esetekben (így például az adott havi tiszteletdíj csökkentése esetére) ugyanakkor hangsúlyozom, hogy a törvényhozót semmi nem akadályozza meg abban, hogy a kiszabott „büntetésekkel” kapcsolatban maga biztosítson „*sui generis*” felülvizsgálati lehetőséget. Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése ugyanis nem értelmezhető tilalomként, azaz úgy, hogy mivel az Országgyűlés döntése se nem bírósági, se nem hatósági, se nem közigazgatási döntés, így a jogorvoslat (itt: valamiféle felülvizsgálat) egyáltalán szóba sem jöhet. Ellenkezőleg: minthogy a

felelősségre vonásra módot adó törvényi rendelkezések hemzsegek a határozatlan (jog) fogalmaktól (s ennek megfelelően nagy tere nyílik a szubjektív, szabad belátáson alapuló döntéshozatalnak) legalább egyfokú felülvizsgálat előtt meg kellene nyitni az utat. (Ahol az elsőfokú döntést az Országgyűlés valamely erre kijelölt bizottsága hozná, másodfokon pedig az Országgyűlés plénuma járna el. Semmiképpen nem kerülne tehát ki a felülvizsgálat az Országgyűlés falain kívülre, amely értelemszerűen és nyilvánvalóan már hatalommegosztási dilemmákat/problémákat is felvetne; lásd jelen különvéleményben az Indokolás [74]–[83] bekezdéseit.)

[87] Álláspontom szerint a fegyelmi és rendészeti hatáskörben hozott döntések az érintettek alanyi jogait érintő – tartalmi értelemben vett – érdemi határozatok. Az Alkotmánybíróság pedig mindeddig a jogorvoslathoz való jog és a jogállamiság klauzula értelmezése kapcsán a legfontosabb tartalmi elemek körébe sorolta azt, hogy minden ügydöntő határozat ellen biztosítani kell a jogorvoslatot: a jogorvoslatot más szerv vagy azonos szerv magasabb fóruma kell, hogy elbírálja, s a(z elutasító) döntést indokolni köteles. Úgy vélem, hogy az általam javasolt felülvizsgálat előtti út megnyitása összhangban lenne ezzel a most idézett gyakorlattal.

Budapest, 2013. november 4.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

[88] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter alkotmánybíró különvéleménye

[89] 1. Nem értek egyet azzal, ahogyan a határozat a véleménynyilvánítási szabadságot [IX. cikk (1) bekezdés] és e jog mikénti gyakorlása Alaptörvényben foglalt részletszabályait [IX. cikk (4) és (5) bekezdés] értelmezi.

[90] A támadott szabályok értelmében – rendreutasítás és előzetes figyelmeztetés nélkül – az Országgyűlés munkájából való kizáráshoz vezethet a valamely személyt, bármely csoportot kirívóan sértő kifejezés használata [52. § (2) bekezdés *a*) pontja], vagy a sértő kifejezés használata is, ha a sértő kifejezés használata súlyos rendzavaráshoz vezet.

[91] E rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangját önmagában nem alapozza meg az a két, Alaptörvénybe foglalt szabály, amelyre a határozat hivatkozik, és amely szerint a véleménynyilvánítás gyakorlása nem sértheti mások, vagy meghatározott csoportok (nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek) emberi méltóságát.

[92] Habár mind a hazai, mint az európai államok tapasztalatai alapján indokolt a törvényhozásban a plenáris illetve bizottsági tárgyalások rendjének, egyben az Országgyűlés tekintélyének oly módon is történő megóvása, amely különböző súlyú szankciókat is kilátásba helyez, vagyis úgy gondolom, hogy *in abstracto* szükséges a szabályozás, azonban a választott konkrét megoldás nincs összhangban a véleménysszabadsággal, és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében az alapvető jogok korlátozására vonatkozó szabállyal.

[93] Egyetértek azzal, hogy sem a közvetlen, sem a közvetett erőszakot [Ogytv. 50. § (1) bekezdése], sem vallási, nemzeti, etnikai csoportok becsmérlését, vagy irányukban

gyanakvást keltő megfogalmazásokat nem lehet olyanak tekinteni, mint amelyek az Alaptörvény értékrendjével összeegyeztethetők.

[94] Ugyanakkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, de csak a feltétlenül szükséges mértékben, és csak az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ezt a szabályt alkalmazni kell a véleménysszabadság és az emberi méltóság védelméhez való jog viszonyára is.

[95] 2. Az ember méltóságának az Alaptörvényben elfoglalt, kiemelt helyéből következik, hogy az emberi méltóságnak meghatározó szerepe van minden más alapjog tartalmának az értelmezésénél. Nemcsak a véleménynyilvánítás szabadsága, hanem egyetlen alapjog gyakorlása sem irányulhat az emberi személy méltóságának megsértésére. Az alkotmányjogi kérdés minden esetben az lesz, hogy milyen összefüggésben, kinek a kezdeményezésére, milyen eljárásban, milyen következményekkel lehet elérni az emberi méltóság védelméhez való jog és más alapvető jog gyakorlása között azt az egyensúlyt, amely úgy védi a méltóságot, hogy közben az erre való hivatkozás nem üresíti ki (nem korlátozza aránytalanul) a másik jog gyakorlását.

[96] Az emberi méltóság védelméhez való jognak, amely az emberi méltóság óvására és védelmére irányuló állami kötelezettséget fogalmaz meg, több, jól elkülöníthető jellegzetessége van. Egyrészt az emberi méltóságnak az indokolatlan állami beavatkozást elhárító funkciója van. Másrészt az államnak jogalkotással és jogalkalmazással be kell avatkoznia, ha az ember méltóságát mások sértik, vagyis az emberi méltóságnak védelmi dimenziója van, nemcsak az állammal, hanem másokkal szemben is. Ha magánszemélyek sértik mások emberi méltóságát, az államnak kötelessége a veszélyt elhárítani és a zavarást megszüntetni. Az illetéktelen állami beavatkozást elhárító funkció, a védelmi igény másokkal szemben egyaránt az emberi személy méltóságából ered. Mindegyik esetben konkrét személyek olyan alanyi jogairól beszélhetünk, amelyeknek forrása az említett állami kötelezettség. [Hasonlóan foglalt állást a 37/2011. (V. 10.) AB határozat III.3.2. pontja, ABH 2011, 225, 234–235.].

[97] Az emberi méltóság minden jogszabály megalkotásánál és alkalmazásánál a legfőbb alkotmányos vezérlő elv, az alkotmányos alapjogok, értékek és kötelezettségek rendszerének a tényleges alapja. Az alapjogoknak anyagi tartalma van, és ez a tartalom az emberi méltóság érinthetlenségéből ered.

[98] Ez azonban nem azt jelenti, hogy valamely jogszabályban az emberi méltóság védelmére való hivatkozás a jogszabály alkotmányosságát önmagában megalapozza. Az Alkotmánybíróság feladata annak vizsgálata az Alaptörvényben foglalt alapjogi teszt alapján, hogy a konkrét esetben valamely szabály, vagy az alkalmazása egyensúlyt teremt-e a méltóságvédelem és más alapjogok gyakorlása között. A jelen esetben erre a vizsgálatra nem került sor.

[99] 3. Az Alaptörvény IX. cikk (4)–(5) bekezdését az Alaptörvény negyedik módosítása iktatta az Alaptörvénybe, 2013. április 1-jétől.

[100] Az Ogytv. 52. § (2) bekezdés a) pontját a 2012. évi CCIX. törvény 13. §-a 2013. január 1-jétől iktatta be az Ogytv.-be.

[101] Az Alaptörvény IX. cikke első két bekezdése alapjogként fogalmazza meg a

vélemény és a sajtó szabadságát.

[102] A (4) bekezdés szerint „a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére.”

[103] Az (5) bekezdés szerint „a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek – törvényben meghatározottak szerint – jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.”

[104] Ezek a tilalmak egyáltalán nem ismeretlenek a magyar alkotmányosság számára. Egyrészt az Alkotmánybíróság kezdettől fogva következetes gyakorlata szerint az emberi méltóság a szólásszabadság korlátja lehet, másrészt az alkotmánybíróági gyakorlat már korábban is lehetőséget látott arra, hogy bizonyos feltételek között a „községek” ellen irányuló vélemények is jogi felelősségre vonásra vezessenek. [Ld. különösen: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008, 816; 1006/B/2001. AB határozat, ABH 2007, 1366.]

[105] A IX. cikk (4) bekezdésének az az értelmezése áll összhangban a véleményssabadsággal, amely szerint e szabály a személyek (a méltóságában sértett személy) jogérvényesítését célzó polgári jogi és büntető szabályok alkotmányos alapja. Ebből az is következik, hogy amikor a személyes jogsérelem és igényérvényesítés hiányzik, mint például a jelen esetben, vagyis nincs a véleményssabadsággal versengő másik alapjog, az állami fellépés lehetősége korlátozott.

[106] A IX. cikk (5) bekezdése értelmezésével összefüggésben megállapítható, hogy az – szemben a vizsgált törvénnyel – nem terjed ki bármely közösség méltóságának védelmére, az Alaptörvény IX. cikke (5) bekezdése taxatív felsorolást tartalmaz. Csak a felsorolt közösségekhez tartozó személyek jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen igényt érvényesíteni, vagyis más esetekre ez a lehetőség nem vonatkozik.

[107] A jelen ügyben vizsgált szabályozás a méltóságában sértett személy helyett mind a cselekmény jogsértő voltának észlelését, mind a következmény alkalmazását másra bízza. A következmény nem elégtétel a sértett személy számára, hanem az Országgyűlés munkájából, a bizottsági ülésről való kizárás.

[108] A vizsgált szabályozás nemcsak meghatározott közösségek – mint a IX. cikk (5) bekezdése – érdekében való fellépést tesz lehetővé, hanem bármely közösség érdekében történő fellépést is.

[109] A szabályozás nemcsak személyek és közösségek védelme érdekében korlátoz, hanem az Országgyűlés működése érdekében is.

[110] 4. A határozat a panaszt benyújtó országgyűlési képviselői indítvány alapján abból indul ki, hogy a kifogásolt szabályok azért nem tartoznak a véleményssabadság védelmi körébe, mert az Alaptörvény IX. cikk (4) és (5) bekezdése kivételeket tartalmaz; a határozat szerint az Ogytv. 52. § (2) bekezdés a) pontja az Alaptörvény IX. cikk (4)–(5) bekezdése védelme érdekében született (Indokolás [20] bekezdés).

[111] A képviselői beszédjog közvetlenül nem a véleményssabadságból ered. A véleményssabadság a polgárok alapvető joga az állammal szemben.

[112] A képviselői beszédjog alapja a képviselők Alaptörvényben biztosított az a joga, amely a szabad mandátumról szól [4. cikk (1)–(2) bekezdés]: a képviselők nem utasíthatók, tevékenységüket a polgárok érdekében végzik, a lelkiismeretük szerint, e

körben tisztségük ellátása alatt, és azt követően mentelmi joguk van, vagyis nem vonhatók felelősségre kifejtett véleményük miatt.

[113] A szabad beszéd joga a képviselőknél közvetlenül a jogállásukból fakad, amelynek parlamenti feladataik ellátása zavartalanságára kell irányulnia: a parlamenti vitának tükrözni kell valamennyi, meghatározó társadalmi véleményáramlatot. A képviselői beszédjog így a széles értelemben vett véleményszabadsággal áll kapcsolatban. Akkor, amikor a szabályok e beszéd gyakorlása elé tartalmi korlátokat állítanak, alapos okkal lehet hivatkozni a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmére is. Más kérdés, hogy a korlátozás alkotmányossága megítélésénél figyelemmel kell lenni a képviselői beszédjog sajátosságaira is. Ha azonban a parlamenti szólásokat teljes mértékben kivonnánk a véleménynyilvánításra vonatkozó alkotmányos tesztek alól, akkor az azzal a veszéllyel járna, hogy e körben a szólásszabadság lényeges tartalma sérül. Igaz ugyan, hogy az Alkotmánybíróság a képviselői szólásszabadsággal kapcsolatban korábban is különbséget tett a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között, de hangsúlyozta a kettő közötti összefüggést is, és rámutatott arra, hogy a véleménynyilvánítás módjának meghatározása közvetlenül befolyásolhatja a véleménynyilvánításhoz való emberi jog érvényesülését is [33/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 256.].

[114] Az Alaptörvény – az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében – megteremti az adott esetben a képviselők szólásszabadságát is korlátozó parlamenti fegyelmi és rendészeti jog alapjait [5. cikk (7) bekezdés], de ez nem jelentheti azt, hogy az Országgyűlés szabadsága a házszabályi rendelkezések megalkotásakor a véleményszabadság lényeges tartalmának figyelmen kívül hagyására is kiterjedhetne. Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdéséből nem következik az, hogy személyt vagy bármely csoportot sértő kifejezés használatát oly módon kellene tiltani, mint ahogyan azt az Ogytv. 52. § (2) bekezdés *b)* pontja teszi.

[115] Valamely beszédnél annak észlelése, hogy az bármely csoportot illetően „kirívóan sértő”, vagy „sértő”, továbbá a sértő kifejezés „súlyos” rendzavaráshoz fog vezetni, mérlegelést igényel.

[116] A beszéd ilyenné minősítése, és ezért a parlamenti munkából valamely képviselő kizárása legfeljebb akkor tekinthető arányos intézkedésnek, ha ez az intézkedés kizárólag rendreutasítás, és a lehetséges jogkövetkezményre való figyelmeztetést követően alkalmazható. Ez jelenleg a bizottsági üléseket illetően [52. § (2) bekezdés *a)* pont] és a plenáris ülést illetően [48. § (3) bekezdés] nem így van.

[117] Ezért véleményem szerint a jelen ügyben az Ogytv. 52. § (2) bekezdés *a)* pontja alaptörvény-ellenességét kellett volna megállapítani azokban az esetekben, amelyekben a jogkövetkezmények alkalmazására a kifogásolható tartalmú szólást követően, de rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül került sor.

Budapest, 2013. november 4.

Dr. Paczolay Péter s. k.,
alkotmánybíró

[118] A különvéleményhez csatlakozom.

Dr. Bragyova András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

[119] Az alábbi indokok miatt nem értek egyet a többségi határozattal.

[120] Nem értek egyet azzal, hogy a többségi határozat úgy hoz elutasító tartalmú érdemi ítéletet a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességéről, hogy eleve kizártnak tartja a támadott rendelkezésekkel összefüggésben az alapjog sérelmének lehetőségét, s az alapjog-korlátozás érdemi vizsgálatát emiatt lényegében nem is végzi el.

[121] Ha az Alkotmánybíróság szerint a kifogásolt rendelkezések a felhívott alapjogot érintően jogsérelmet eleve nem is okozhattak, akkor köteles lett volna az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. §-a, illetve 56. § (3) bekezdése alapján – figyelemmel az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h)* pontjára is – visszautasítani.

[122] Az alapjogsérelem valódi vizsgálatát mellőző többségi határozat így – álláspontom szerint – nem teremt az Abtv. 31. § (1) bekezdés értelmében vett *res iudicata*-t.

[123] 1. Az Alkotmánybíróság többségi határozata az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) két rendelkezését illetően hoz érdemi döntést: elutasítja az indítványt az Ogytv. 50. § (1) bekezdése és 52. § (2) bekezdés *a)* pontja alaptörvény-ellenessége tárgyában. Határozatában az Alkotmánybíróság két alapjog kapcsán utasítja el az alaptörvény-ellenesség megállapítását; elsőként a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben.

[124] Az alkotmánybírák többsége azzal indokolta döntését, hogy az Ogytv. 50. § (1) bekezdése által szabályozott magatartás „nem tartozik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe”. Vagyis az Ogytv. 50. § (1) bekezdése által a parlamenti képviselő indítványozónak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése szerinti joga – a határozat szerint – eleve nem is sérülhetett. A határozatból következően tehát a parlamenti képviselő indítványozó az Ogytv. 50. § (1) bekezdése révén az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe ütköző jogsérelmet nem szenvedhetett.

[125] Amennyiben az Alkotmánybíróság ezen az állásponton van, akkor az alkotmányjogi panasz benyújtásának, s ezáltal befogadásának feltételei nem teljesültek. Az Abtv. 26. §-a értelmében ugyanis az Alkotmánybírósághoz fordulás feltétele, hogy a panaszost érintően az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jog sérelme következzen be. Ha a felhívott alapjogot érintően az indítványozó által állított jogsérelem bekövetkezése eleve kizárt, mint ahogy azt a többségi határozat állítja, akkor az alkotmányjogi panasz nem felelt meg a törvényi feltételeknek.

[126] A többségi határozat az Ogytv. 52. § (2) bekezdés *a)* pontjának második fordulatával kapcsolatban azt is kimondja, hogy az abban foglalt „tényállások tekintetében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének sérelme fel sem merülhet”. A határozatból következően tehát az indítványozó az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésébe ütköző jogsérelmet az Ogytv. 50. § (2) bekezdés *a)* pontjának második fordulata révén sem szenvedhetett. Amennyiben az Alkotmánybíróságnak ez az

álláspontja, akkor ezen az alapon meg kellett volna állapítania, hogy az alkotmányjogi panasz benyújtásának, s ezáltal befogadásának feltételei itt sem teljesültek.

[127] 2. A többségi határozat az Ogytv. 50. § (1) bekezdése és 52. § (2) bekezdés *a)* pontja kapcsán a jogorvoslathoz való jog sérelmének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt is elutasítja. Az Ogytv. e két sérelmezett rendelkezésében nincs szó jogorvoslatról, nem ez az érintett rendelkezések tárgya. Ezért az Ogytv. e két rendelkezésével kapcsolatban a jogorvoslathoz való jog sérelme jogalkotói mulasztással okozott alaptörvény-ellenesség miatt, ennek kifejezett vizsgálatával lett volna eldönthető. Ennek kezdeményezésére a panaszos nem jogosult, nem kezdeményezte azt, de az Alkotmánybíróság a határozatában nem is folytatott erre irányuló vizsgálatot az Abtv. 46. §-a alapján. Önmagában az Ogytv. 50. § (1) bekezdése és 52. § (2) bekezdés *a)* pontja révén a jogorvoslathoz való jogát érintően az indítványozó jogsérelmét a jogorvoslat biztosításának elmulasztása miatt az Abtv. 46. §-a alapján lehetett volna vizsgálni, amire viszont a többségi határozat nem terjedt ki, így a határozat indokolásában foglaltak alapján az Alkotmánybíróságnak – a törvényi feltételek hiánya miatt – e vonatkozásban is vissza kellett volna utasítania az indítványt.

[128] 3. A fentieket figyelembe véve a többségi határozat – indokolása szerint – az alkotmányjogi panaszt valójában egyedül az Ogytv. 52. § (2) bekezdés *a)* pontjának első fordulátát kifogásoló, a véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét állító részében bírálta el érdemben.

[129] A véleménynyilvánítási szabadság korlátozásának alkotmányossága megítélésénél az Alkotmánybíróság ennek kapcsán sem mellőzhette volna az alapjogkorlátozás megengedhetőségének olyan tényleges vizsgálatát, amire *dr. Paczolay Péter* alkotmánybíró különvéleményében rámutatott.

Budapest, 2013. november 4.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró