

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 4/2023. (V. 16.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek” és „azok” szövegrésze, valamint 49/A. § (1)–(6) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Márki Zoltán* alkotmánybíró párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Schanda Balázs* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek” és „azok” szövegrésze sérti az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében rögzített képviselői egyenlőség elvét és a képviselői tevékenység ellátásának jogát, ezért azokat 2023. június 30-i hatállyal megsemmisíti.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (1) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„49. § (1) A kitiltott képviselő az Országház területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt területén – a 49/A. § (7) bekezdésében és az 51. § (4) bekezdésében foglalt kivétellel – nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.”

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49/A. § (1)–(6) bekezdésének rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével, ezért azokat 2023. június 30-i hatállyal megsemmisíti.

3. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 47. §-a, 49. §-a és 49/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt egyebekben elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Szabó Tímea országgyűlési képviselő és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynekénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvénynek (a továbbiakban: Ogytv.) az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 18. §-a által megállapított 47. §-a, 49. §-a és 49/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.

- [2] 2. Az indítványozók az Ogytv. 18., az „A tárgyalási rend fenntartása és a fegyelmi jogkör az Országgyűlés ülésén” című fejezetének rendelkezései közül az országgyűlési képviselők tiszteletdíjának a házelnök által a fegyelmi felelősséget megalapozó magatartás [46. § (2) bekezdés és 46/B–46/H. §] miatt történő csökkentése mértékére [47. § (1) bekezdés]; a képviselők ilyen okból – az ülést vezető elnök, bármely képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kezdeményezése alapján vagy hivatalból – történő kitiltása mértékére [47. § (2) bekezdés]; az ezen intézkedésekről való tájékoztatásra [47. § (3) bekezdés]; a kitiltással és a 48. § (2) bekezdése alapján elrendelt azonnali hatályú kitiltással összefüggő szabályokra (49. §); valamint a kitiltott képviselők szavazati jogának gyakorlására (49/A. §) vonatkozó előírások alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, I. cikk (3) bekezdésének, IX. cikk (1) bekezdésének, XXVIII. cikk (7) bekezdésének, 1. cikk (1) bekezdésének, 4. cikk (1) bekezdésének, valamint 5. cikk (1) és (6) bekezdésének sérelme okán tartották megállapíthatónak.
- [3] 2.1. A képviselők tiszteletdíjának csökkentésére vonatkozó rendelkezések [47. § (1) bekezdés] kapcsán az indítványozók kifogásolták, hogy a Módtv.-vel azok tekintetében bevezetett változtatások következtében a tiszteletdíj-csökkentés felső határa jelentősen megemelkedett. Hivatkozva az Alkotmánybíróság gyakorlatára is, kifejtették, hogy az országgyűlés ülésén elmondottak, illetve az egyéb – véleményük szerint politikai akciónak tekinthető – magatartások miatti szankciók a parlamenti szólásszabadság korlátozásán keresztül a véleménynyilvánítási jog korlátozását jelentik. Ez a fokozott védelmet élvező alkotmányos alapjog az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll, ezért az az I. cikk (3) bekezdése alapján meghatározott alapjogok védelme érdekében, illetve alkotmányos értéként az országgyűlés működésének hatékonysága, a zavartalan működés biztosítása, valamint tekintélyének, méltóságának megőrzése érdekében is csak igazolható módon, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható. Álláspontjuk szerint azáltal, hogy a támasztott rendelkezésekben rögzített jogkövetkezmények akár együttesen is alkalmazhatóak, az így létrejött szankciók „kombinált mértéke” messze túllép a védett indokok alapján szükséges (még arányosnak tekinthető) mértéken; és a képviselői tiszteletdíjnak az azokban lehetővé tett mértéket (azonnali hatályú kitiltás esetén akár 12 havi tiszteletdíj) elérő csökkentése, megvonása valójában a képviselő egzisztenciális ellehetetlenítését, nem pedig a Ház rendjének fenntartását szolgálja, ezért aránytalanak és alaptörvény-ellenesnek tekintendő.
- [4] Az indítványozó képviselők szerint ezenfelül a tényállások megfogalmazása (pl. súlyos szankcióval sújtható, aki az ülés, a vita vagy a szavazás menetét „zavarja”) indokolatlanul széles körű mérlegelést enged a szankció kiszabójának; a valós és számonkérhető mérlegelési szempontok hiányoznak; az azonnali hatályú kitiltás egyáltalán nem arányosított (mivel az minden esetben 15 nap); a tiszteletdíj-csökkentésnél a minimális mértéket mindig kötelező kiszabni; a jogorvoslat pedig csak az alaptalan szankcióalkalmazást lehet képes kiküszöbölni, az aránytalan szankcionálást nem (holott ez az indítványozók véleménye szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) *Karácsony és mások kontra Magyarország* [GC] (42461/13. és 44357/13.) 2016. május 17-én hozott döntése (a továbbiakban: EJEB-ítélet) alapján is követelmény). Mindezek alapján az indítványozók – utalva az Alkotmánybíróság jogbiztonsággal kapcsolatos korábbi megállapításaira is – kijelentették, hogy „[a] norma megszővegezéséből fakadó nehézségek felvetik a jogbiztonság sérelmét, és ezáltal álláspontunk szerint szükséges a norma megsemmisítése, tekintettel arra, hogy a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és így az alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettjei számára előreláthatatlanná teszi.”
- [5] 2.2. Az indítványozók a jogorvoslathoz való jog sérelmével összefüggésben az Ogytv. 47. § (3) bekezdését, valamint 49. § (3) bekezdését idézték. Azokkal kapcsolatban kifogásolták, hogy miközben a tiszteletdíj csökkentése szankció esetén az előbbi rendelkezés írásbeli indokolási kötelezettséget is rögzít a házelnök számára a döntése meghozatala és az érintett képviselő arról történő tájékoztatása során, addig az utóbbi rendelkezés a kitiltás esetére „csak” az írásbeli közlés kötelezettségét rögzíti.
- [6] Szerintük mivel a szankció alkalmazása az azt kiszabó személy (a házelnök) „szubjektív benyomásán alapszik”, így „szükség volna arra, hogy az Alaptörvényben is rögzített jogorvoslati jog biztosítása érdekében minden szankció alkalmazása esetén a szankciós joggal rendelkezőnek részletes, alapos indokolási kötelezettsége legyen, mely a tisztességes, átlátható eljárás lehetőségét is biztosítja a normaszöveg kötelezettjének. Amennyiben az indokolási kötelezettség tartalma nem szabályozott, úgy a jogorvoslati jog lényegében kiüresedik, tekintettel arra, hogy a szankciót elszenvedő nincs tisztában azzal, hogy mely magatartásával, mely normát és milyen mértékben szegett meg, továbbá a jogorvoslatot elbíráló sem tud megalapozott döntést hozni a szubjektív szankció alkalmazásának indokoltsága körében.”

- [7] Mindezek miatt az indítványozók szerint az Ogytv. 47. §-a, 49. §-a és 49/A. §-a ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, IX. cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (7) bekezdésével, továbbá sértik az I. cikk (3) bekezdésében foglalt elveket is.
- [8] 2.3. Az indítványozók ezenfelül sérelmezték azt is, hogy a Módtv.-vel a korábbi (az ülésnapról történő) kizáráshoz képest új szankciótípus, a kitiltás intézménye lépett érvénybe. Ennek alkalmazása esetén az érintett képviselő az Országház, az Országgyűlés Irodaháza és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt azok területén nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be, szavazati jogát pedig – nyílt szavazás esetén – képviselőcsoporthoz tartozó képviselő esetén csak a képviselőcsoport vezetője számára adott képviseleti megbízás [illetve kivételesen, amennyiben azt a képviselőcsoport vezetője delegálja a frakcióvezető-helyettes, lásd: 49/A. § (3) bekezdés] útján, független képviselő esetében pedig egy megbízott másik országgyűlési képviselő útján gyakorolhatja. Az indítványozók utaltak rá, hogy a korábbi szabályozás alapján még a súlyosabb, fizikai erőszakkal vagy azzal fenyegetve elkövetett cselekmények szankciói sem korlátozták a képviselők üléseken kívüli munkavégzését és – az adott ülésnapon túl – szavazati jogát. Az új szankció ezért szerintük nemcsak tartalmában jelent szigorúbb korlátozást, hanem az alkalmazhatóság körében is, tekintettel arra, hogy a kitiltást az ülést akadályozó közbeszólások kivételével bármilyen jogsértésre lehet alkalmazni, míg a korábban alkalmazható kizárást a törvény csak erőszakos vagy erőszakkal fenyegető jogsértő magatartásokra tartotta fenn.
- [9] Az indítványozók szerint a kitiltás azáltal, hogy akár hónapokra is lehetetlenné teszi a képviselői jogok gyakorlását és a munkavégzést, a képviselői jogegyenlőség sérelmét okozza. Mivel az indítványt jegyző képviselők megítélése szerint semmilyen indok nem hozható fel amellet, hogy a fegyelmi vétséget elkövető képviselőt az ülésről (az ülésteremből) való kitiltáson túlmenően más helyszínekről is kitiltás, ilyen szankció kiszabása szükségtelen is a Ház rendjének fenntartásához. Ezért az ilyen jellegű szankció alkalmazása nemcsak aránytalannak tekintendő, de annak szükségessége sem állapítható meg.
- [10] Az indítványozók szerint tekintettel arra, hogy nyílt szavazás esetén a képviselőcsoporthoz tartozó képviselő kitiltása esetén a képviselőcsoport vezetője útján, a számára adható (és vissza nem utasítható) képviseleti megbízás alapján – a képviselőcsoport-vezető akadályoztatása esetén az általa kijelölt vezetőhelyettes útján – gyakorolhatja a szavazati jogát, amennyiben a kitiltás adott esetben a képviselőcsoport vezetőjét és helyettesét is érinti, kisebb képviselőcsoportok esetében azt is eredményezheti, hogy az adott frakció tevékenysége ellehetetlenül, mivel a kitiltott képviselőket egy időre de facto megfosztják a mandátumuktól. Ez nemcsak ellentétes a képviselői jogegyenlőség alkotmányos követelményével és a népképviselő elvével, de ilyen esetben az indítványozók szerint a szankció az elkövetett jogsértéshez képest szükségszerűen aránytalanná is válik.
- [11] A meghatalmazott útján történő szavazás az indítványozók szerint tételesen ellentétes a jelen lévő képviselők számára kötött, közvetve értelemszerűen a plenáris ülésen való (személyes) jelenlétet megkövetelő döntéshozatallal [vö.: Ogytv. 28. § (2) bekezdés első mondata: „A képviselő az országgyűlés ülésein köteles jelen lenni.”]. Emellett a szavazati jognak a kitiltásban, illetve az ahhoz kapcsolódó „kivételes” szavazási módban megtestesülő korlátozása indokolatlan is, mivel szerintük – ahogyan a titkos szavazásnál is [lásd: 49/A. § (7) bekezdés] – a szavazati jog gyakorlása mellett is lenne technikai megoldás az ülésteremtől való távoltartásra. A meghatalmazással történő szavazásra vonatkozó szabályok kapcsán az indítványozók azt is állították, hogy azok nem alkalmasak a képviselői szavazati jog gyakorlásának megfelelő biztosítására, amit az is jól jelez, hogy a megbízást adó képviselő hiába jelzi a 49/A. § (6) bekezdése alapján, hogy nem az általa adott mandátumnak megfelelően szavaztak, az az elfogadott döntés érvényességét az ezen rendelkezés második mondatában foglaltaknak megfelelően nem érinti.
- [12] 3. Mindezek alapján az indítványozók azt a következtetést vonták le, hogy az általuk támadott rendelkezések a Módtv.-vel beiktatott módosítások következtében a házelnök fegyelmi jogkörének olyan mértékű kiterjesztését jelentik, amelyek a népképviselő alkotmányos elvének nem indokolható sérelmét eredményezik. Erre tekintettel az Ogytv. 47. § (2) bekezdése, 49. §-a és 49/A. §-a szerintük az ismertett okokból is ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével, sérti továbbá az 1. cikk (1) bekezdését, a 4. cikk (1) bekezdését, valamint az 5. cikk (1) és (6) bekezdését.

## II.

[13] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban hivatkozott, illetve az elbírálás szempontjából fontos rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

(2) Magyarország államformája köztársaság.

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

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

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

„1. cikk (1) MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.”

„4. cikk (1) Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.

(2) Az országgyűlési képviselőt mentelmi jog és a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Sarkalatos törvény meghatározza azokat a közhivatalokat, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be, valamint más összeférhetlenségi eseteket is megállapíthat.”

„5. cikk (1) Az Országgyűlés ülései nyilvánosak. A Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kérelmére az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával zárt ülés tartásáról határozhat.

[...]

(6) Ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, az Országgyűlés határozatait a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg. A házszabályi rendelkezések egyes döntések meghozatalát minősített többséghez köthetik.”

[14] 2. Az Ogytv.-nek a Módtv. hatálybalépését követően hatályos, az indítványozók által támadott és más releváns rendelkezései:

„46. § (1) Azt a képviselőt, aki

a) felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli,

b) közbeszólásával a felszólalást vagy az ülés vezetését kirívó mértékben zavarja, az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, illetve figyelmeztetheti.

(2) Az ülést vezető elnök az (1) bekezdés szerinti intézkedés eredménytelensége esetén megvonhatja a felszólalási jogot a képviselőtől, aki ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólhat fel.

46/A. § Az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a felszólalási jogot attól a képviselőtől, aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését kifogásolja. Az a képviselő, akitől a felszólalási jogot megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólhat fel, de kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását.

46/B. § (1) Azt a képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, illetve figyelmeztetheti.



(2) Az ülést vezető elnök az (1) bekezdés szerinti intézkedés eredménytelensége esetén megvonhatja a felszólalási jogot a képviselőtől, aki ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólhat fel.

46/C. § (1) Azt a képviselőt, aki a házszabályi rendelkezések szemléltetésre vonatkozó rendelkezéseit megsérti, az ülést vezető elnök rendreutasíthatja, illetve figyelmeztetheti.

(2) Az ülést vezető elnök az (1) bekezdés szerinti intézkedés eredménytelensége esetén megvonhatja a felszólalási jogot a képviselőtől, aki ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólhat fel.

46/D. § Azt a képviselőt, aki az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja vagy a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

46/E. § Azt a képviselőt, aki az ülés, a vita vagy a szavazás menetét zavarja, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében zavarja, az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja vagy a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

46/F. § Ha a képviselő az ülés, a vita vagy a szavazás menetét akadályozza, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében akadályozza, az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

46/G. § Ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszak alkalmazásával közvetlenül fenyeget, fizikai erőszak alkalmazására felhív, más kivezetését akadályozza vagy fizikai erőszakot alkalmaz, az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

46/H. § (1) Ha a képviselő a 46–46/G. § szerinti magatartás tanúsításával az ülést vezető elnök sorozatos rendreutasítása, illetve figyelmeztetése ellenére sem hagy fel, a képviselő az üléstermet köteles haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon az üléssteremben a továbbiakban – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt jogkövetkezmény beálltát az ülést vezető elnök az Országgyűlés ülésén bejelenti. Az ülést vezető elnök a bejelentését – a bejelentés okának és a jogkövetkezmény jogalapjának megjelölésével – három munkanapon belül írásban is közli a képviselővel.

(3) Az 51. § és az 51/A. § rendelkezéseit – a kizárt képviselőre vonatkozó szabályok szerint –, valamint az 52. §-t az (1) bekezdés szerinti magatartást tanúsító képviselő esetében is megfelelően alkalmazni kell.”

„47. § (1) A házelnök a képviselő tiszteletdíját

a) a 46. § (2) bekezdése szerinti esetben – a 46. § (1) bekezdés *b)* pontja szerinti magatartás tanúsítása esetén – minimum a képviselő egyhavi tiszteletdíja összegének felével, de legfeljebb egyhavi tiszteletdíja összegével,

*b)* a 46/B. § (2) bekezdése és a 46/C. § (2) bekezdése szerinti esetben minimum a képviselő egyhavi tiszteletdíja összegével, de legfeljebb kéthavi tiszteletdíja összegével,

*c)* a 46/D. § és a 46/E. § szerinti esetben minimum a képviselő kéthavi tiszteletdíja összegével, de legfeljebb négyhavi tiszteletdíja összegével,

*d)* a 46/F. § és a 46/G. § szerinti esetben minimum a képviselő négyhavi tiszteletdíja összegével, de legfeljebb hathavi tiszteletdíja összegével

megegyező mértékben csökkenti.

(2) A házelnök – az ülést vezető elnök vagy bármely képviselőcsoport vezetőjének írásbeli kezdeményezésére vagy hivatalból – elrendelheti a képviselő kitiltását

a) a 46/B. § (2) bekezdése és a 46/C. § (2) bekezdése szerinti esetben legfeljebb három ülésnapra vagy legfeljebb nyolc naptári napra,

*b)* a 46/D. § és a 46/E. § szerinti esetben legfeljebb hat ülésnapra vagy legfeljebb tizenöt naptári napra,

*c)* a 46/F. § szerinti esetben legfeljebb tizenkét ülésnapra vagy legfeljebb harminc naptári napra,

*d)* a 46/G. § szerinti esetben legfeljebb huszonnégy ülésnapra vagy legfeljebb hatvan naptári napra.

(3) A házelnök az (1) és (2) bekezdés szerinti döntését – az ülést vezető elnök által alkalmazott intézkedés, valamint a 46/H. § (1) bekezdése szerinti jogkövetkezmény mellett vagy annak hiányában – a magatartás tanúsítását követő tizenöt napon belül hozza meg. A házelnök a döntését – indokolással ellátva – írásban haladéktalanul közli a képviselővel.”

„48. § (1) Az Országgyűlés ülésnapjáról vagy üléséről kizárt képviselő az üléstermet köteles haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon vagy ülésen az ülésteremben a továbbiakban – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat.

(2) Ha a kizárt képviselő az ülést vezető elnök ülésterem elhagyására irányuló felszólításának nem tesz eleget, az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el.

(3) Az ülést vezető elnök a kizárás elrendeléséről szóló döntését – az intézkedés okának és jogalapjának megjelölésével – a kizárást követő három munkanapon belül írásban is közli a képviselővel.”

„49. § (1) A kitiltott képviselő az Országház és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt azok területén – a 49/A. § (7) bekezdésében és az 51. § (4) bekezdésében foglalt kivétellel – nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.

(2) Ha az ülést vezető elnök által azonnali hatállyal kitiltott képviselő az ülést vezető elnök ülésterem elhagyására irányuló felszólításának nem tesz eleget, a vele szemben elrendelendő tiszteletdíj-csökkentés összegének a felső határa a kétszeresére emelkedik.

(3) Az ülést vezető elnök az azonnali hatályú kitiltás elrendeléséről szóló döntését – az intézkedés okának és jogalapjának megjelölésével – az azonnali hatállyal elrendelt kitiltást követő három munkanapon belül írásban is közli a képviselővel.

(4) Az ülést vezető elnök által azonnali hatállyal elrendelt kitiltás időtartama tizenöt naptári nap. A házelnök által elrendelt kitiltás időtartama a 47. § (2) bekezdésében meghatározott mértékig terjedhet, azzal, hogy a kitiltás első napja a házelnök döntésének jogerőre emelkedését követő első ülésnap vagy első naptári nap.

(5) A kitiltás időtartamának számításakor a rendes ülésszakok közötti időtartamot is figyelembe kell venni. Az ülésnapokra elrendelt kitiltás hatálya kiterjed a kitiltással érintett ülésnapok közötti naptári napokra is.”

„49/A. § (1) A kitiltott képviselő az Országgyűlés ülésén a szavazati jogát – nyílt szavazás esetén – megbízott útján gyakorolhatja.

(2) A képviselőcsoport-hoz tartozó kitiltott képviselő a szavazati jogának (1) bekezdés szerinti gyakorlása érdekében kitiltása teljes időtartamára a képviselőcsoport vezetője részére adhat képviseleti megbízást. A képviselőcsoport-vezető a képviseleti megbízást nem utasíthatja vissza. A képviselőcsoport-vezető akadályoztatása esetén a megbízást a képviselőcsoport-vezető által kijelölt vezetőhelyettes látja el.

(3) A kitiltott képviselőcsoport-vezető a szavazati jogának (1) bekezdés szerinti gyakorlása érdekében vezetőhelyettese részére adhat megbízást.

(4) A kitiltott független képviselő a szavazati jogának (1) bekezdés szerinti gyakorlása érdekében kitiltása teljes időtartamára egy képviselő részére adhat képviseleti megbízást.

(5) A megbízást ellátó képviselő a kitiltott képviselő nevében és megbízása szerint gyakorolja a szavazati jogot. A kitiltott képviselő és a megbízást ellátó képviselő előzetesen, írásbeli megállapodásban is rögzítheti a kitiltott képviselő szavazási szándékát. A megbízást ellátó képviselőt a kitiltott képviselő egyéb jogai nem illetik meg és egyéb kötelezettségei nem terhelik.

(6) Ha a kitiltott képviselő a gépi szavazást követően úgy ítéli meg, hogy az elektronikus nyilvántartás nem a szándéka szerinti eredményt tartalmazza, egy napon belül bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőihöz. A kihirdetett szavazási eredményt ez nem módosítja.

(7) Titkos szavazás esetén a kitiltott képviselő a szavazás időtartama alatt a házelnök által kijelölt helyiségben gyakorolhatja a szavazati jogát.”

„50. § A tiszteletdíj-csökkentés összegének megállapításakor az intézkedés elrendelésére okot adó magatartás tanúsításának hónapjában a képviselőt megillető tiszteletdíj levonásoktól mentes teljes összegét kell figyelembe venni.”

„51. § (1) Az ülést vezető elnök által kizárt vagy azonnali hatállyal kitiltott képviselő a döntés írásbeli közlését követő nyolc napon belül kérheti a Mentelmi Bizottságtól – a bizottság elnökéhez benyújtott kérelemmel – annak megállapítását, hogy az intézkedés elrendelésének nem volt helye, azzal, hogy a 48. § (2) bekezdése esetén a kizárás önálló kérelemben nem, csak az azonnali hatályú kitiltással szemben benyújtott kérelemben vitatható.

(2) A házelnök 47. § szerinti döntésével érintett képviselő a döntés írásbeli közlését követő nyolc napon belül kérheti a Mentelmi Bizottságtól – a bizottság elnökéhez benyújtott kérelemmel – a döntés hatályon kívül helyezését.

(3) A Mentelmi Bizottság a képviselő ugyanazon magatartása tekintetében elrendelt intézkedésekkel szemben benyújtott (1) és (2) bekezdés szerinti valamennyi kérelmet egy eljárásban, együttesen bírálja el az utolsó kérelem beérkezését követő húsz napon belül. Az (1) bekezdés szerinti kérelem elbírálásának határideje a 47. § szerinti intézkedés megtételére vagy a (2) bekezdés szerinti kérelem benyújtására nyitva álló határidő eredménytelen elteltével kezdődik.

(4) Ha a képviselő a kérelmében ezt indítványozza, akkor a jogorvoslati eljárás során a Mentelmi Bizottság őt meghallgatja. A képviselő a bizottság ülésén – a meghallgatáson való részvétel céljából, annak időtartama alatt – az esetleges kitiltására való tekintet nélkül jelen lehet.

(5) A Mentelmi Bizottságnak a képviselő (1), illetve (2) bekezdés szerinti kérelme tárgyában hozott döntéséről, illetve a döntésre nyitva álló határidő eredménytelen elteltéről a bizottság elnöke haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt és a házelnököt.

(6) Ha a Mentelmi Bizottság a képviselő (1), illetve (2) bekezdés szerinti kérelmének helyt ad, akkor a képviselővel szemben elrendelt intézkedés nem hajtható végre és a fegyelmi eljárás megszűnik. A bizottság e döntését az Országgyűlés soron következő ülésén ismertetni kell.

(7) Ha a Mentelmi Bizottság a képviselő (1), illetve (2) bekezdés szerinti kérelmének nem ad helyt vagy a kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidőben nem dönt, a képviselő az adott kérelem vonatkozásában a Mentelmi Bizottság döntésének, illetve az (5) bekezdés szerinti tájékoztatónak az írásbeli közlését követő nyolc napon belül – a házelnökhöz benyújtott kérelemmel – kérheti az Országgyűléstől

a) az (1) bekezdés szerinti esetben annak megállapítását, hogy az intézkedés elrendelésének nem volt helye,

b) a (2) bekezdés szerinti esetben a döntés hatályon kívül helyezését.

(8) A (7) bekezdés szerinti kérelemről az Országgyűlés vita nélkül, a kérelem benyújtását követő ülésén határoz, ha a kérelem legkésőbb az ülést megelőző hét utolsó munkanapján beérkezik. Ellenkező esetben az Országgyűlés a kérelemről az annak benyújtását követő második ülésén dönt.

(9) Az Országgyűlés

a) az (1) bekezdés szerinti kérelem esetén az ülést vezető elnök intézkedését helybenhagyhatja, vagy a kérelemnek helyt adva megállapíthatja, hogy az intézkedésnek nem volt helye,

b) a (2) bekezdés szerinti kérelem esetén a házelnök döntését hatályában fenntarthatja, vagy a kérelemnek helyt adva a házelnök döntését hatályon kívül helyezheti.

(10) Ha az Országgyűlés a képviselő kérelmének helyt ad, a képviselővel szemben elrendelt intézkedés nem hajtható végre és a fegyelmi eljárás megszűnik.”

„51/A. § (1) A házelnök az ülést vezető elnök által elrendelt kizárás vagy azonnali hatályú kitiltás hatályát kivételesen, hivatalból, méltányossági jogkörben eljárva, a kizárás vagy azonnali hatályú kitiltás elrendelését követő öt napon belül megszüntetheti. E döntéséről a házelnök haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt, az ülést vezető elnököt, valamint a Mentelmi Bizottság elnökét.

(2) A házelnök (1) bekezdés szerinti döntésével az elrendelt intézkedés hatálya – ideértve a 48. § (2) bekezdése alapján elrendelt további intézkedést is – megszűnik, illetve a 49. § (2) bekezdésében foglaltak az adott magatartás tekintetében nem alkalmazhatóak.

(3) Az (1) bekezdés szerinti intézkedés nem zárja ki az 51. § szerinti eljárás lefolytatását.”

„107/B. § (1) Az e törvény rendelkezései alapján elrendelt tiszteletdíj-csökkentés összegét a képviselőnek a tiszteletdíj-csökkentés elrendelésének jogerőre emelkedését követően folyósított tiszteletdíjából kell levonni.

(2) A tiszteletdíj-csökkentés végrehajtása során a képviselő részére folyósított tiszteletdíj összege – a képviselő tiszteletdíjának e törvény szerinti valamennyi csökkentését figyelembe véve – egyik hónapban sem lehet alacsonyabb a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) adott hónapra érvényes összegénél.

(3) Ha az elrendelt egy vagy több tiszteletdíj-csökkentés végrehajtására – a (2) bekezdésben foglaltakat is figyelembe véve – a képviselő egyhavi tiszteletdíja nem nyújt fedezetet, akkor a fennmaradó részt a képviselő következő hónapokban folyósított tiszteletdíjából kell levonni.

(4) Ha az elrendelt egy vagy több tiszteletdíj-csökkentés összege a képviselői megbízatás megszűnése miatt nem vonható le, úgy a le nem vont összeg adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, amelyet – önkéntes teljesítés hiányában – az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényben meghatározott eljárás szerint az állami adó- és vámhatóság hajt végre.

(5) Ha a képviselő megbízatása az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével szűnik meg, a tiszteletdíj-csökkentés még le nem volt összegét – a (4) bekezdésben foglaltak alkalmazását megelőzően – a 119. § (1) bekezdés szerinti ellátásból kell levonni.”

[15] 3. Az Ogytv.-nek a Módtv. hatálybalépését megelőzően hatályos, az elbírálás szempontjából lényeges fegyelmi jogi rendelkezései:

„46. § (1) Azt a felszólalót, aki felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, az ülést vezető elnök felszólítja, hogy térjen a tárgyra, egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire.

(2) Az ülést vezető elnök megvonhatja a szót attól a képviselőtől, aki felszólalása során a második felszólítás ellenére is folytatja az (1) bekezdésben meghatározott magatartást.”

„47. § Az ülést vezető elnök – a szómegvonás okának közlésével – megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki felszólalása során kitöltötte a saját vagy a képviselőcsoportja időkeretét.”

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

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

(3) Ha a képviselő felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezést használ vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve az 51/A. § alkalmazásával a képviselő esedékes tiszteletdíja csökkenthető.

(4) A kizárásra vonatkozó javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.

(5) Az ülésnapról kizárt képviselő az ülésnapon nem szólalhat fel újra. Az ülésnapról kizárt képviselő a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult.”

„49. § (1) Az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót attól a felszólalótól, aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését – ügyrendi javaslat kivételével – kifogásolja. Az a felszólaló, akitől az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót, kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását.

(2) Az (1) bekezdés kivételével nem lehet megvonni a szót, ha az ülést vezető elnök a felszólítás alkalmával nem figyelmeztette a képviselőt a felszólítás következményére.

(3) Akitől a szót az (1) bekezdés, a 46. § (2) bekezdése vagy a 48. § (2) bekezdése alapján megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólalhat fel újra.

(4) Ha a képviselő az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre vonatkozó szabályait megszegi, az ülést vezető elnök rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja a képviselő kizárását az ülésnap hátralévő részéből, illetve az 51/A. § alkalmazásával a képviselő esedékes tiszteletdíja csökkenthető. A javaslatban meg kell jelölni az intézkedés okát, illetve – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szavazásra vagy a szemléltetésre vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.



(5) A kizárásra irányuló javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.

(6) Az ülésnapról kizárt képviselő az ülésnapon nem szólalhat fel újra. Az ülésnapról kizárt képviselő a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult.”

„50. § (1) Ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, vagy más kivezetését akadályozta, az ülést vezető elnök javasolhatja a képviselő ülésnapról való kizárását, illetve az (5)–(8) bekezdés és az 51/A. § alkalmazásával a képviselő jogainak gyakorlása felfüggeszhető, esedékes tiszteletdíja csökkenthető.

(2) A kizárásra irányuló javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Ha a képviselőt az (1) bekezdés szerint az ülésnapról kizárták, a kizárás időtartama alatt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában nem vehet részt, tiszteletdíjra nem jogosult. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.

[...]

(5) Az Országgyűlés az (1) bekezdésben meghatározott magatartás ugyanazon ülésnapon belül való folytatása esetén a képviselő jogainak gyakorlását

a) a második alkalommal hat ülésnapra,

b) a harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra függesztheti fel.

(6) Ha a képviselő képviselői jogait felfüggesztették, a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban a képviselő nem vehet részt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem jogosult.

(7) A felfüggesztés első ülésnapja a felfüggesztésről való döntés napját követő ülésnap. A felfüggesztés időtartamának számításakor az ülésnapok közötti szünetet figyelmen kívül kell hagyni.

(8) Az (5) bekezdés alkalmazásában figyelembe kell venni azt is, ha a képviselő az (1) bekezdésben meghatározott magatartást bizottsági ülésen tanúsította.”

„51. § Ha az Országgyűlés ülésén olyan rendzavarás történik, amely a tanácskozás folytatását lehetetlenné teszi, az ülést vezető elnök az ülést határozott időre felfüggesztheti vagy berekesztheti. Az ülés berekesztése esetén a házelnök új ülést hív össze. Ha az ülést vezető elnök határozatát nem tudja kihirdetni, elhagyja az elnöki széket, amellyel az ülés megszakad. Az ülés megszakadása esetén az ülés csak akkor folytatódhat, ha a házelnök újból összehívja azt.”

„51/A. § (1) A Házbizottság – egyéb jogkövetkezmény hiányában – bármely tagjának kezdeményezésére a 48. § (3) bekezdésében, a 49. § (4) bekezdésében, az 50. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység kifejtésétől számított tizenöt napon belül elrendelheti a képviselő esedékes tiszteletdíjának csökkentését. A tiszteletdíj csökkentésre vonatkozó döntésben meg kell jelölni annak okát, valamint – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szemléltetésre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.

(2) A Házbizottság – egyéb jogkövetkezmény hiányában – bármely tagjának kezdeményezésére az 50. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenység kifejtésétől számított tizenöt napon belül javasolhatja a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztését. A képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztésére vonatkozó javaslatban meg kell jelölni annak okát, valamint – a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szemléltetésre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése esetén – a megsértett házszabályi rendelkezést is.

(3) A házelnök az (1) vagy a (2) bekezdés alapján hozott indokolt döntésről vagy javaslatról haladéktalanul tájékoztatja a képviselőt.

(4) Ha a képviselő a rá vonatkozó, az (1) bekezdés alapján hozott döntéssel nem ért egyet, a (3) bekezdés szerinti tájékoztatást követő öt munkanapon belül kérheti a Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól az (1) bekezdés alapján hozott döntés hatályon kívül helyezését. Ha a képviselő

az (1) bekezdés alapján hozott döntés hatályon kívül helyezését határidőben nem kérte, a képviselő esedékes tiszteletdíja az (1) bekezdés alapján hozott döntésben megállapított mértékben csökken.

(5) Ha a képviselő a rá vonatkozó, a (2) bekezdésen alapuló javaslattal nem ért egyet, a (3) bekezdés szerinti tájékoztatást követő öt munkanapon belül kérheti a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól a (2) bekezdésen alapuló javaslat hatályon kívül helyezését. Ha a képviselő a (2) bekezdésen alapuló javaslat hatályon kívül helyezését határidőben nem kérte, a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztéséről a (14) bekezdés alkalmazásával az Országgyűlés dönt.”

### III.

- [16] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján felülvizsgálja azon jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját, amelyek tekintetében az Abtv. 24. §-a szerinti eljárást lefolytatja. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az eljárás kezdeményezésére – többek között – az országgyűlési képviselők egynegyede jogosult. Tekintettel arra, hogy az országgyűlési képviselők száma százkilencvenkilenc, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az indítványt 58 országgyűlési képviselő írta alá, az megfelel az Alaptörvény 24. § (2) bekezdés e) pontjában foglalt feltételnek. Ezen túlmenően az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek is, mivel tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket, az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a támadott törvényhelyeket miért tartják ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet a támadott törvényi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és a hatálybalépésükre visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.

### IV.

- [17] Az indítvány az alábbiak szerint részben megalapozott.
- [18] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként utal az Országgyűlés működése és az országgyűlési képviselőket megillető jogok és kötelezettségek tekintetében kialakult több évtizedes, továbbá a kötelezettségekkel összefüggésben a képviselők fegyelmi felelőssége vonatkozásában az utóbbi időben kidolgozott gyakorlatára. Ezzel kapcsolatban rögzíti, hogy ugyan az e körben tett leglényegesebb megállapítások egy része eredetileg még az Alkotmány hatálya alatt született, de – az alkotmányos szintű szabályozás tekintetében az Alaptörvényben fennálló tartalmi azonosságra tekintettel – azok az Alaptörvény hatálybalépését követően az alkotmánybírósági gyakorlatban több döntésben is megerősítésre, illetve további kifejtésre kerültek {vö.: 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság a népszuverenitás elve és az Országgyűlés általános működése egymáshoz való viszonyával összefüggésben rögzítette, hogy „Az Alaptörvény B) cikke értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam; a közhatalom forrása pedig a nép, ami a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja. Magyarország államformája köztársaság, kormányformája pedig parlamentáris demokrácia. Mindezekre tekintettel az országgyűlési választásokon demokratikusan megválasztott képviselők az ország egésze szempontjából leglényegesebb közhatalmi döntéseket a köz érdekében, az őket megillető jogok és terhelő kötelezettségek szem előtt tartásával, a választópolgárok közössége és képviselőtársaik véleményének kellő megfontolásával, az Ogytv.-ben és a határozati házsabályi rendelkezésekben [egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat, a továbbiakban: HHSZ.] foglalt működési szabályok és tárgyalási rend megtartásával hozzák meg. »A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkor országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása« (Abh. [6/2013. (III. 1.) AB határozat], Indokolás [66])” {15/2019. (IV. 17.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [29]}.
- [20] Az országgyűlési képviselők jogállására, az őket megillető jogosultságokra és terhelő kötelezettségekre vonatkozó szabályokat (az ún. „képviseleti jogok” összességét) több jogszabály együttesen tartalmazza. Egyes jogokat és kötelezettségeket az Alaptörvény kifejezetten is nevesít, míg másokat – az előbbiekre vonatkozó részletsza-

bályokkal együtt – az Alaptörvényben adott felhatalmazás alapján megalkotott jogszabályok [legfőképpen az Ogytv. és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ.)], valamint azokhoz kapcsolódóan az Alkotmánybíróság egyes döntései (és a jogtudomány általánosan elismert tézisei) tartalmaznak és bontanak ki részletesen. Ezek legfontosabb jellemzői az alábbiakban foglalhatóak össze.

- [21] Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése értelmében „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés”, amelynek tagjai a 2. cikk (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelő, szabad választások útján nyerik el megbízatásukat. A 4. cikk (1) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.
- [22] Az országgyűlési képviselőket tevékenységükkel összefüggésben, illetve tiszttségükből adódóan jogok és kötelezettségek illetik meg és terhelik. Az előbbi csoportba egyrészt klasszikus jogosultságok tartoznak (pl. az ülésen való megjelenés és részvétel joga; a beszédjog; a javaslattevési és indítványozási jog; a szavazáshoz való jog; a parlamenti tisztségek viselésének joga); másrészt pedig „speciális” képviselői jogok (pl. a kérdés; az interpelláció vagy az információkérés joga). Az országgyűlési képviselők legfontosabb kötelezettségei hagyományosan a részvételi kötelezettség, a parlamenti etika és fegyelem betartása, bizonyos bevallási és nyilatkozattételi kötelezettségek, illetve a választókkal való kapcsolattartás kötelezettsége. Mindezen jogok és kötelezettségek befolyásmentes gyakorlásának és ellátásának biztosítása érdekében az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdése alapján a képviselőket mentelmi jog és a függetlenségüket biztosító javadalommal illeti meg.
- [23] A képviselői kötelezettségek nagyobbik része a parlament folyamatos működésével, illetve a képviselői megbízatás ellátásával kapcsolatos teendőkhöz kötődik, melyek bizonyos értelemben az említett részvételi jogok másik oldalának megtestesítéseként is felfoghatóak. A részvételi kötelezettség (amelynek elmulasztását a különböző parlamentek belső szabályai adott esetben már önmagukban is szankcionálják), a parlamenti munkában való részvétel keretében a szavazásokban való részvételt is jelenti. Ennek a határozatképesség és a törvényhozás aktusainak közjogi érvényessége szempontjából van fokozott jelentősége. A bevallási és nyilatkozattételi kötelezettségek teljesítésének a jelentősége a parlamenti munka függetlenségének biztosításában és a befolyásmentesség garantálásában áll. Részben más oldalról ugyan, de – például az összeférhetlenségi szabályokkal is összefüggésbe hozhatóan – ugyanezt biztosítják azok a szabályok is, amelyek alapján az országgyűlési képviselők e tisztségük ellátásával összefüggésben tiszteletdíjra jogosultak, illetve amelyek alapján (főszabály szerint) más kereső tevékenységet nem folytathatnak, más tisztséget, megbízatást nem viselhetnek, díjazást szűk kivétellel nem fogadhatnak el (képviseleti összeférhetlenségi szabályok).
- [24] A parlamenti etikára és fegyelemre, a tárgyalási rendre vonatkozó szabályok betartásának kötelezettsége ezzel szemben elsősorban a (részvételi kötelezettséggel is biztosított) parlamenti munka, vagyis a tárgyalás (a közéleti vita lefolytatása) és a jogalkotás zavartalan működését, rendeltetésszerű működését, egyszersmind az Országgyűlés tekintélyének, méltóságának védelmét hivatott garantálni.
- [25] Az obstrukció intézménye és az annak megakadályozására irányuló szabályozás, illetve egy konkrét képviselői rendezavarás esetében tanúsított ülésvezetési mód vizsgálatával összefüggésben az Abh1. rögzítette: „A választásokon képviselőhez jutó politikai erők eltérő politikai motivációkkal, preferenciákkal rendelkeznek. Ezek érvényre juttatásának elsődleges helyszíne a parlament, módja pedig a legfőbb jogi kereteket kialakító törvényeknek (adott esetben az alkotmánynak) az elfogadása. Mivel mindezek kapcsán a parlament egyben a politikai viták lefolytatásának is a legfontosabb helyszíne, az itt folyó jogalkotás legfontosabb vezérlő elve a tárgyalási elv. A demokratikusan működő törvényhozó szerv tárgyalási elven nyugvó működési szabályai két fő alapelvet kell érvényre juttassanak (és ezért egyben céljuk ezek megfelelő egyensúlyának biztosítása is): egyrészt a tanácskozás demokratizmusának elvét, másrészt pedig a többségi döntés elvét.” (Abh1., Indokolás [29])
- [26] Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésének rendelkezéseivel összefüggésben az Abh1. megállapította, hogy „[...] e rendelkezés alapján az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben foglaltaknak megfelelő, zavartalan működés biztosítása és az Országgyűlés méltóságának megőrzése az Országgyűlés elnökének joga és kötelezettsége; ennek érdekében az Alaptörvény felhatalmazza az elnököt a házszabályi rendelkezésekben foglalt rendészeti és fegyelmi jogkör gyakorlására. Ezen eszközök alkalmazása tekintetében – a parlamenti véleménynyilvánítás szabadsága és annak korlátai összefüggésében – az Alkotmánybíróság a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban és a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatban megerősítette, hogy az Országgyűlés hatékony és zavartalan működéséhez olyan nyomós (köz)érdek fűződik, amely az egyes képviselői jogok bizonyos feltételek esetén történő korlátozását, vagyis a fegyelmi és rendészeti jogkör

gyakorlását alkotmányosan igazolhatja [lásd: 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17], [21]–[30] és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17]–[30]].” (Abh1., Indokolás [36])

- [27] A jelen indítványban támadott rendelkezések olyan, a parlamenti fegyelmi jog körébe tartozó, az Ogytv. 18., az „A tárgyalási rend fenntartása és a fegyelmi jogkör az Országgyűlés ülésén” című fejezetében található szabályozás részét képezik, amelyek az országgyűlési képviselők jogait, azok egészének vagy egyes részjogosítványainak érvényesülést érintik; egyes – nem rendeltetésszerűnek tekintett – megnyilvánulási formái tekintetében korlátozást, azok ennek ellenére történő tanúsításához társítottan pedig jogkövetkezményt tartalmaznak.
- [28] Az Alkotmánybíróság a képviselői jogok védelmének kiemelt fontossága tekintetében legutóbb egy, a HHSZ.-től való eltérést tartalmazó országgyűlési határozattal szemben előterjesztett képviselői indítvánnyal összefüggésben, a 3178/2021. (V. 19.) AB végzésében hangsúlyozta, hogy „Az Alkotmánybíróság mind az Országgyűlésnek, mint Magyarország legfőbb népképviselői szervének működését, működőképességének biztosítását, mind pedig az ezzel szoros összefüggésben álló, az Alaptörvényben külön is nevesített képviselői jogok érvényesülésének garanciáit, az országgyűlési képviselők egyenlőségét, illetve az egyenlő mandátum elvének érvényre juttatását fokozottan védendő alkotmányos értéknek tekinti. [...] Erre tekintettel azon jogi előírások megalkotása során, amelyek a képviselők ezen Alaptörvényben rögzített jogát érintő szabályozást tartalmaznak, a jogalkotónak különös figyelmet szükséges fordítania arra, hogy a megalkotandó szabályozásban esetlegesen megjelenő korlátozások e jogot egyrészt ne üresítsék ki, másrészt pedig, hogy azzal valamennyi országgyűlési képviselő függetlenül attól, hogy valamely képviselőcsoport tagja-e vagy független, azonos eséllyel (jóllehet e minőségükből adódóan nem feltétlenül azonos előírások alapján) ténylegesen is élni tudjon. A korlátozásokat tartalmazó [...] és az alkotmányosan elfogadható észszerű indokkal alá nem támasztható megkülönböztetést, illetve korlátozást megvalósító rendelkezések [...] megsemmisítendő; ezt kívánja meg az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvényben körülbástyázott modern népképviselői demokrácia működésének védelme, illetve magának az Alaptörvénynek a 24. cikk (1) bekezdésében rögzített védelmi kötelezettsége.” {3178/2021. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [31]}
- [29] Utalni szükséges ugyanakkor arra is, hogy az Ogytv. fegyelmi joggal kapcsolatos rendelkezései, az azokban a képviselői jogok gyakorlása során egyes (meg nem engedettnek tekinthető) képviselői magatartások tekintetében rögzített korlátozások, valamint az ilyen magatartások tanúsításához fűzött szankciókat tartalmazó rendelkezések megengedhetősége tárgyában korábban már mind az Alkotmánybíróság, mind pedig az indítványozók által hivatkozott EJEK-ítéletben az EJEK lényeges megállapításokat tett. A jelen ügy szempontjából ugyancsak lényeges megállapításokat tartalmaz általánosságban az egyes nemzeti parlamentek vonatkozó gyakorlata tekintetében a Velencei Bizottság „Az ellenzéknek a demokratikus parlamentben betöltött szerepéről” szóló jelentése [CDL-AD (2010)025.] (a továbbiakban: Jelentés) is (bővebben lásd: Abh1., Indokolás [38]).
- [30] Amint az a Jelentésből, illetve az EJEK-ítéletből is kiderül – és amint arra az Alkotmánybíróság saját korábbi gyakorlata is utal –, a nemzeti parlamentek nagy részének, sőt az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének, illetve az Európai Parlamentnek a különböző „hárszabályai” (Alapszabály, Eljárási Szabályzat stb.) is tartalmaznak egyrészt a működőképesség, a működés rendjének megőrzését, másrészt pedig az érintett szervek és az ott folyó diskurzusok demokratizmusát, tekintélyét és méltóságát biztosítani hivatott, a képviselők jogait az általuk tanúsítható magatartások tekintetében korlátozó előírásokat, illetve az azokhoz fűzött szankciókat. Az általában az elnök vagy az ülést vezető elnök által gyakorolható fegyelmi (és adott esetben rendészeti) jogkör tehát nemzetközi összehasonlításban sem szokatlan, bár nem feltétlenül minden nemzeti parlamentben (és legfőképpen nem azonos tartalommal) alkalmazott gyakorlat. Az EJEK maga is összehasonlította az Európa Tanács 47 tagállama közül 44 államban (kivételek: Andorra, Monaco és San Marino) a parlament rendjét sértő magatartásért a képviselőkre kiszabható fegyelmi intézkedéseket. Megállapította, hogy ezek közül „[m]inden vizsgált Tagállamban megfogalmaztak ilyen szabályokat a parlament eljárásrendjében vagy szabályzatában, és/vagy specifikus jogszabályokban. [...] A parlamenti képviselőkkel szembeni fegyelmi intézkedések jellege és mértéke országról országra jelentősen változik.”
- [31] Ezek között „rendreutasítás és/vagy figyelmeztetés – ez a leggyakrabban előforduló intézkedés, amelyet 33 tagország [...] (felsorolás) alkalmaz; a szó megadásának megtagadása vagy a szó megvonása 26 tagországban [...] (felsorolás) alkalmazott szankció; a legtöbb (28) vizsgált tagországban a legsúlyosabb szankció az ideiglenes kizárás, amely az ülés fennmaradó részéről való kitiltástól [...] (felsorolás) több parlamenti ülésről vagy ülészakrónál való kizárásig terjedhet [...] (felsorolás). A képviselőnek az ülésről való kizárása szükségképpen azzal is jár, hogy a vitában nem szólalhat fel. 58. A további fegyelmi intézkedések közt előfordulhat a bocsánatkérés [...] (felsorolás), a képviselő megnevezése [...] (felsorolás) vagy a feddés [...] (felsorolás). 59. A parla-



menti képviselőkre kiszabható pénzbüntetések különböző formáit tekintve, ezt a 44 vizsgált tagállamból 18 joga teszi lehetővé [... (felsorolás)]. Németországban (Bundestag), Grúziában, Magyarországon és Szlovákiában a pénzbírság önálló büntetés. A fennmaradó 14 vizsgált tagállamban bizonyos fegyelmi intézkedések kiszabása további szankcióként azzal is jár, hogy a képviselő fizetését bizonyos időre csökkentik. A többi 26 tagországban a jelek szerint nincs pénzbüntetés.” (lásd: EJEb-ítélet, Indokolás 56–59. pont). Az EJEb rögzítette továbbá azt is, hogy egyes tagországokban a rend fenntartása és a fegyelmi intézkedések meghozatala többnyire az elnök feladata, míg más országokban megoszlik az elnök és maga a parlament vagy annak más testülete (pl. Hivatal vagy egy adott bizottság) között. A jogorvoslati lehetőségek tekintetében is vegyes eredményre jutott az EJEb vizsgálata: megállapította, hogy míg jó néhány államban ilyen lehetőség nem biztosított, más országokban a képviselők vagy egyfajta belső kifogásolási eljárásban vagy pedig bírósági jogorvoslat útján („belső jóvátételi lépések mellett vagy azok alternatívájaként”) vitathatják a parlamenti rendzavarásért velük szemben alkalmazott fegyelmi intézkedéseket (vö.: EJEb-ítélet, Indokolás 60–61. pont).

[32] Az Alkotmánybíróság korábban, a vonatkozó hazai szabályozás, vagyis az Ogytv. fegyelmi jog körébe tartozó egyes – a rendzavaró képviselők kizárásával, illetve tiszteletdíjának csökkentésével kapcsolatos – rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti (közvetlen) alkotmányjogi panasz(ok) alapján már vizsgálta az Abh1.-ben is hivatkozott 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) és a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh3.). Annak ellenére, hogy ezen döntések még a Módtv. által bevezetett módosításokat megelőzően hatályos szabályokra nézve tartalmaznak – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében rögzített véleménynyilvánítás szabadsága és annak e cikk (4)–(5) bekezdésében foglalt korlátai tekintetében – megállapításokat, az azokban írtak általánosságban a fegyelmi szabályok, illetve az ezek megsértéséhez fűzött szankciók (szankciótípusok) megengedhetősége [az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt szükségessége] tekintetében a jelen ügyben is megfelelően irányadóak.

[33] Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság a bizottsági ülésekre is kiterjedően már kifejtette, hogy „[m]inden képviselőtől elvárható, hogy tartsa be a házszabályi rendelkezéseket. Ezért a képviselőnek már eleve számolnia kell a parlamenti szólásszabadságát korlátozó házszabályi rendelkezésekkel. [...]

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 alkotmánysértés esetén avatkozhat be. [...] 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 megteremt 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. [...]

Az Országgyűlés működésének a hatékonysága, zavartalan működésének biztosítása, valamint az Országgyűlés tekintélyének, méltóságának megőrzése tehát alkotmányosan igazolható módon lehet a képviselői felszólalási jog korlátja. [...]

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, [...]” {Abh2., Indokolás [25]–[30]; hasonlóan ld. Abh3., Indokolás [27]–[30]}.

[34] A hazai alkotmányfejlődést és a történeti alkotmány vívmányait is szem előtt tartva, a magyar alkotmányos gyakorlat és a nemzetközi gyakorlat tükrében – az obstrukció és annak alkotmányos eszközökkel történő megakadályozása vizsgálata során – hasonlóan foglalt állást az Alkotmánybíróság a meg nem engedett képviselői magatartások fegyelmi előírásokkal történő szankcionálásának igazolhatósága [az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében előírt szükségessége] tekintetében az Abh1.-ben is (lásd: Indokolás [38]).

- [35] 2. Az Alkotmánybíróság tehát a saját gyakorlata és a nemzetközi gyakorlat áttekintése alapján a fentiek szerint általánosságban megállapította, hogy a megfelelő alkotmányos értékek védelme érdekében sarkalatos törvényben (Ogytv.), az egyes képviselői jogoknak a tiszteletdíj csökkentése, illetve adott esetben az Országgyűlés ülésétől, ülésnapjától való távoltartás vagy eltávolítás útján történő korlátozása mint fegyelmi jogkörben meghozott intézkedés – mindaddig, amíg ezen intézkedés a képviselő által tanúsított magatartással arányban állónak tekinthető, nem öncélú, és észszerűen feltételezhető, hogy a kellő visszatartó erő és a védendő alkotmányos cél elérésére alkalmas – alkotmányosan megengedhető; ilyen szabályok léte igazolható.
- [36] Az egyes indítványozói kifogásokban a jelenleg hatályos szabályokkal – elsősorban azok arányosságával – szemben felhozott konkrét érvek vizsgálatára azonban már ezen érvelések egyenkénti értékelése során van lehetőség. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálta *i)* az indítványozók által a tiszteletdíj-csökkentés lehetséges mértékének aránytalanságával és az így szankcionálható magatartások előreláthatatlanságával (bizonytalan jogfogalmak használatával) összefüggésben előadott, a határozat indokolásának 1/2.1. pontjában (Indokolás [3] és köv.) ismertetett érveit; *ii)* a jogorvoslathoz való jog sérelme tekintetében hivatkozott, a határozat indokolásának 1/2.2. pontjában (Indokolás [5] és köv.) leírt érveket; valamint *iii)* a kitiltással és az ezzel összefüggő, a helyettesítéssel történő szavazással szemben felhozott, a határozat 1/2.3. pontjában (Indokolás [8] és köv.) részletezett érveket.
- [37] 2.1. Az említett vizsgálatok lefolytatása érdekében az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette, hogy az indítványozók által kifogásolt, a Módtv. 18. §-ával bevezetett rendelkezések milyen tartalmi változásokat eredményeztek a parlamenti fegyelmi jog szabályaiban, illetve mik voltak azok a megfontolások, amelyeket a jogalkotó ezen rendelkezések megalkotása során figyelembe vett.
- [38] Amint az a Módtv. indokolásának vonatkozó részéből is kiderül, a jogalkotó a döntése kialakítása során figyelembe vett számos, az Alkotmánybíróság által az Abh2.-ben és az Abh3.-ban, valamint az EJEB és a Velencei bizottság által, az EJEB-ítéletben, illetve a Jelentésben tett megállapítást, valamint más parlamentek (elsősorban a Bundestag, az Európai Parlament, valamint az Egyesült Királyság Alsóháza) fegyelmi szabályozását. A – kétségkívül számos tekintetben szigorításokat tartalmazó – módosítások céljaként az indokolás alapvetően a valamennyi említett dokumentumban egyaránt igazolhatóként elfogadott célt, az Országgyűlés hatékony és zavartalan működésének biztosítását, tekintélyének, méltóságának megőrzését, valamint azt a törekvést jelölte meg, hogy a többségi döntés elve ne szenvedhessen indokolatlanul hátrányt a tanácskozás demokratizmusával való visszaélés okán; továbbá valamennyi országgyűlési képviselő üléstermi jogainak gyakorlása és kötelezettségeinek teljesítése egyformán érvényesüljön, más képviselők, országgyűlési és közjogi tisztségviselők munkájának, valamint az ülés, a vita vagy a szavazás menetének zavarása, akadályozása nélkül.
- [39] Mindezekre tekintettel a módosítás – más, az indítványozók által nem kifogásolt változások mellett – a korábbiaknál részletesebb szabályozást vezetett be a fegyelmi jogba ütköző magatartások meghatározása tekintetében (lásd: Ogytv. 46–46/G. §). Ezekben az egyes, a tárgyalási rend megzavarására, az intézmény tekintélyének megsértésére vagy más személyek joggyakorlásába történő beavatkozásra alkalmas és ezért meg nem engedhetőnek tekintett magatartásokat a Módtv. az indokolás szerint – utalva egyben az EJEB-ítéletben megfogalmazott szempontokra is – az egyes cselekmények súlyához igazodóan differenciáltan, a fokozatosság elvére tekintettel határozta meg. A már a korábbi szabályozásban is (de akkor még egységesen) szankcionálni rendelt magatartásokon kívül a jogalkotói indokolás szerint két új elem jelent meg a szabályozásban: *i)* a felszólalást vagy az ülés vezetését kirívóan zavaró közbeszólás; valamint *ii)* az ülés, a vita vagy a szavazás menetének zavarása vagy akadályozása, illetve más képviselő, országgyűlési, illetve közjogi tisztségviselő zavarása vagy akadályozása üléstermi jogai gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében. Abban az esetben, ha a fegyelmi jogba ütköző magatartást folytató képviselő az ülést vezető elnök figyelmeztetéseit, rendreutasításait sorozatosan figyelmen kívül hagyja; magatartásával sem önként, sem az ülést vezető elnök felhívására nem hagy fel, a módosítás értelmében az ülést vezető elnök intézkedéseinek eredménytelensége esetén a képviselő a törvény alapján köteles az ülésterem elhagyására (46/H. §).
- [40] A módosítás a korábban hatályos rendelkezésektől eltérően szabályozta a kizárás (levezető elnök által alkalmazható) jogkövetkezményét is [46/D–46/E. §; 48. § (1) bekezdés], és – más parlamentek szabályaihoz hasonlóan – arról is rendelkezett, hogy a kizárt képviselő köteles az üléstermet a vele szóban közölt döntést követően haladéktalanul elhagyni [48. § (1) bekezdés]. Amennyiben ennek nem tesz eleget, vele szemben súlyosabb azonnali intézkedés, azaz kitiltás is alkalmazható [48. § (2) bekezdés]. [Mivel a Módtv. indokolása szerint a kizárás részletes, jogorvoslati kérelem alapjául is szolgáló indokolása az ülésen nyomban, az ülésvezetési tevé-

kenység ellátása mellett nem lehetséges, azt a képviselővel három munkanapon belül írásban kell közölni; lásd: 48. § (3) bekezdés.] A kizárás időtartama a magatartás súlyától függően az ülésnap hátralévő részére vagy az ülés teljes tartamára vonatkozhat, a kizárt képviselő döntéshozatalban való részvételét azonban nem zárja ki, mivel a határozathozatalok idejére az intézkedés hatálya alatt is visszatérhet az ülésterembe [48. § (1) bekezdés].

- [41] A már korábban is lehetséges kizárás mellett a Módtv. a fentebb utaltak szerint egy új, súlyosabbnak tekinthető jogkövetkezményt, a kitiltást is bevezette [48. § (2) bekezdés]. Az ezzel érintett képviselő nemcsak az üléstermet, hanem az Országház, az Országgyűlés Irodaháza és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét is köteles elhagyni [49. § (1) bekezdés]. A kitiltást azonnali hatályú intézkedésként vagy az ülést vezető elnök rendelheti el szóbeli döntésével, a kitiltásra okot adó magatartás tanúsítását követően haladéktalanul, vagy – a német Bundestagban irányadó szabályokhoz hasonlóan, ahol szintén lehetséges ennek azonnali és utólagos alkalmazása is – a házelnök (hivatalból vagy az ülést vezető elnök, illetve a képviselőcsoportok vezetőinek írásbeli kérelmére), a magatartás megvalósítását követő tizenöt napon belül. Az azonnali hatályú kitiltásra vonatkozó szabályok a jogalkotói indokolás szerint a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében kötelezővé teszik a szóban közölt döntés részletes, írásos indokolását és három munkanapon belül történő közlését [49. § (3) bekezdés]. Ha az ülést vezető elnök által azonnali hatállyal kitiltott képviselő az ülésterem elhagyására irányuló felszólításának nem tesz eleget, a vele szemben elrendelendő tiszteletdíj-csökkentés összegének a felső határa a kétszeresére emelkedik [49. § (2) bekezdés]. Az ülést vezető elnök által elrendelt (azonnali hatályú) kitiltás mértékét a törvény – a magatartás súlya ülésvezetői mérlegelésének az adott helyzetből adódó korlátaira tekintettel – egységesen, minden esetben azonos időtartamban (tizenöt naptári nap) határozza meg [49. § (4) bekezdés]. A házelnök által (utólag) elrendelt kitiltás időtartama az elkövetett cselekménytől függően (lásd: 46/B–46/G. §) három ülésnaptól vagy legfeljebb nyolc naptári naptól huszonnégy ülésnapig vagy legfeljebb hatvan naptári napig terjedhet [47. § (2) bekezdés]. Az időtartam számítása során a rendes ülésszakok közötti időtartamot is figyelembe kell venni, és az ülésnapokban meghatározott kitiltás hatálya kiterjed a kitiltással érintett ülésnapok közötti naptári napokra is [49. § (5) bekezdés].
- [42] A Módtv. a nyílt szavazások esetében a megbízott útján történő szavazás intézményét is bevezette (49/A. §). A képviselőcsoportoz tartozó kitiltott képviselő a képviselőcsoport vezetőjét bízhatja meg, hogy a kitiltás teljes időtartama alatt tartott szavazások során a nevében eljárva és szándéka szerint, helyette is szavazzon. A képviselőcsoport-vezető a megbízást köteles ellátni, akadályoztatása esetén a megbízás ellátása során helyette az általa erre a feladatra kijelölt képviselőcsoport-vezető-helyettes jár el. E kivétellel a szavazásra adott megbízás személyhez kötődik, azaz más képviselőre nem ruházható át. A képviselőcsoport vezetője a saját kitiltása esetén vezetőhelyettesének adhat megbízást. A független képviselők bármely képviselőtársukat felkérhetik a megbízás ellátására; a megbízást ebben az esetben nem kötelező elfogadni. A 49/A. § (5) bekezdése lehetővé teszi a megbízó számára, hogy az egyes szavazásokra vonatkozó kifejezett szándékát a megbízást ellátó képviselővel kötött írásbeli megállapodásban is rögzítse. Ha a kitiltott képviselő a gépi szavazást követően úgy ítéli meg, hogy az elektronikus nyilvántartás nem a szándéka szerinti eredményt tartalmazza, a 49/A. § (6) bekezdése alapján egy napon belül bejelentést tehet az Országgyűlés jegyzőjéhez (a kihirdetett szavazási eredményt azonban ez nem módosítja). A 49/A. § (7) bekezdése a titkos szavazások esetében a kitiltott képviselők számára is lehetővé teszi a szavazati jog személyesen történő gyakorlását. A képviselő a titkos szavazások ideje alatt, képviselőtársaival egy időben, de a házelnök által kijelölt – az Országházban, az Országgyűlés Irodaházában, továbbá az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területén található – helyiségben adhatja le szavazatát.
- [43] A Módtv. – figyelembe véve az EJEJ joggyakorlatában lefektetett megállapításokat is – újraszabályozta az alkalmazott jogkövetkezményekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatok rendszerét (51. §). A jogorvoslati eljárás minden jogkövetkezmény alkalmazásának esetében kétfokozatú: első jogorvoslati fórumként a Mentelmi bizottság jár el [51. § (1)–(6) bekezdés], másodfokon az Országgyűlés jogosult a döntés meghozatalára [51. § (7)–(10) bekezdés]. A jogorvoslati kérelmek előterjesztésére egységesen nyolc nap áll rendelkezésre. Tekintettel arra, hogy az ülést vezető elnök a fegyelmi jogi rendelkezések alkalmazására a házelnököt helyettesítő jogkörben jogosult, ezért az 51/A. § lehetőséget biztosít a házelnöknek arra, hogy az azonnali hatállyal az ülésen alkalmazott kitiltás és kizárás esetében az intézkedés hatályát méltányossági szempontok alapján, kivételesen, hivatalból megszüntethesse.
- [44] Mivel a jogalkotó – feltehetően részben éppen a már említett alkotmánybírói döntésekben és az EJEJ-ítéletben érintett, illetve azokat követően tanúsított más, a fegyelmi jog körébe eső képviselői magatartások



okán – úgy ítélte meg, hogy a korábban meglévő szankciók súlya nem elegendő az említett célok garantálására, a képviselőknek a meg nem engedhető magatartások tanúsításától való visszatartására, ezért az egyes szankciómértékek (jelentős) megemeléséről is határozott. Ennek megfelelően a tiszteletdíj-csökkentés tekintetében egy lépcsőzetesen meghatározott, lehetséges minimum (1/2–4 havi) és maximum (1–6 havi) mértékeket tartalmazó, a 46. §-ban és a 46/B–46/F. §-ban körülírt magatartásokhoz társított rendszert vezetett be, ahol a 49. § (2) bekezdésében írt esetben a kiszabható felső határ a kétszeresére emelkedik. Ehhez hasonlóan jelentős emelkedést eredményezett a Módtv. a korábban hatályos szabályokban rögzített, az „a képviselői jogok felfüggesztése” szankció helyébe lépő kitiltás tekintetében is. Ez a korábbi, első alkalommal az érintett ülésnapra, második alkalommal hat ülésnapra, harmadik és minden további alkalommal pedig kilenc ülésnapra szóló intézkedés helyett vezette be a kitiltást, és annak vonatkozásában az említett, a 47. § (2) bekezdése szerinti, három ülésnapról vagy legfeljebb nyolc naptári naptól huszonnégy ülésnapig vagy legfeljebb hatvan naptári napig terjedő rendszert.

- [45] 2.2. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványozóknak a véleménynyilvánításhoz való jog és a jogbiztonság sérelmével összefüggésbe hozott, a tiszteletdíj csökkentésének mértékével és az ezt megalapozó magatartások meghatározásával kapcsolatos érveit vizsgálta.
- [46] Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság emlékeztet, hogy mind az Abh1., mind pedig az Abh2. és az Abh3. rögzítette, hogy a szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés, vagyis az a terep, ahol az ország sorsát közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők. „Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül. [...] A közügyek szabad parlamenti megvitatása tehát egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele, másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban. [...] Az Országgyűlés egyik feladata, hogy a társadalomban meglévő ellentétes véleményeket jelenítse meg. Ezzel a tevékenységével mintegy feloldja a társadalomban lévő feszültségeket, még ha ténylegesen sokszor nem is tudja megoldani ezeket. A plurális társadalom stabilitását növeli, ha a parlament nyilvánossága előtt összezsáphatnak a társadalom nagy megosztó kérdései felett a politikai táborok képviselői.” {Lásd: Abh3., Indokolás [17]–[19], hasonlóan: Abh2., Indokolás [21]}
- [47] Ezért a parlamenti szólásszabadság, vagyis az általános, mindenkiére egyaránt vonatkozó szólásszabadságnak mintegy a parlamenti működés során történő alkotmányos leképeződését jelentő, speciális tartalmú, az országgyűlési képviselőket megillető parlamenti beszédjog az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata alapján az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt áll. (Annak ellenére, hogy az egyfelől a véleménynyilvánításhoz való jog védelmének általános szabályaihoz képest a mentelmi jog által biztosított szélesebb körű védelem okán tágabb; másfelől viszont az Országgyűlés tekintélyét és méltóságát védő, a vitakultúra követelményeit, illetve a parlamenti viták észszerű keretek között tartását meghatározó írott, és a parlamenti gyakorlat révén tartalommal kitöltött íratlan szabályok révén eleve korlátozott.) Ezen szabadsággal összefüggésben ugyanakkor korábban már kifejtette az Alkotmánybíróság azt is, hogy ez a védelem mindenkor csak az alkotmány (Alaptörvény) értékrendjén belül értelmezendő; különösen vonatkozik ez az országgyűlési képviselőkre, akik az alakuló ülésen a mindenkor hatályos alkotmány megtartására tesznek esküt. Megállapította, hogy az Abh2.-ben és az Abh3.-ban elbírált indítványokban támadott, a Módtv. hatálybalépése előtt hatályos rendelkezésekben foglalt – de a jelen indítványban kifogásolt jogkövetkezményekkel szintén szankcionálható – magatartások részben olyan tényállási elemeket tartalmaznak (valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezések használata), amelyekre a IX. cikk (4)–(5) bekezdése értelmében eleve nem terjedhet ki a véleménynyilvánítás szabadságának alaptörvényi védelme.
- [48] Más, az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás tanúsításával, a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályait megszegő magatartással kapcsolatos rendelkezések tekintetében viszont – különbséget téve a képviselői szólásszabadság vonatkozásában maga a véleménynyilvánítás (az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok, valamint a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának védelméhez mint külső korlátokhoz kötött) szabadsága és a vélemény külső megjelenítésének formája, módja között – megállapította, hogy utóbbira nézve az Országgyűlésnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják a testület méltóságát és zavartalan működését. Úgy ítélte meg, hogy az ilyen tartalmú rendelkezések gyakorlatilag olyan „tűrési ha-



tárt” vannak meg, amelyen belül maradván még biztosítható az érdemi testületi működés [lásd: Abh2., Indokolás [21]–[26], Abh3., Indokolás [20]–[25]]. Mindezt az Abh2. a következőképpen foglalta össze: „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.

[...] 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 [...] előfeltétele az Országgyűlés feladatai meghatározásának és végrehajtásának. [...] Az Országgyűlés működésének a hatékonysága, zavartalan működésének biztosítása, valamint az Országgyűlés tekintélyének, méltóságának megőrzése tehát alkotmányosan igazolható módon lehet a képviselői felszólalási jog korlátja.” {Abh2., Indokolás [28]–[29], hasonlóan: Abh3., Indokolás [28]–[29]}

- [49] Mindezekre tekintettel a jelen ügy kapcsán is kijelenthető, hogy – lényegét tekintve ugyanúgy, mint más országok, nemzetközi szervezetek jogalkotóinak, valamint a különböző nemzetközi (jogi) fórumok álláspontja szerint is – „[m]inden képviselőtől elvárható, hogy tartsa be a házszabályi rendelkezéseket. Ezért a képviselőnek már eleve számolnia kell a parlamenti szólásszabadságát korlátozó házszabályi rendelkezésekkel.” {Abh2., Indokolás [27], hasonlóan: Abh3., Indokolás [25]}.
- [50] Ez a megállapítás tehát az Országgyűlésnek az EJEB által is hasonlóan értelmezett [vö. pl. EJEB-ítélet, Indokolás 142–143., 146–147. pont], korlátoktól sem mentes, mégis nagyfokú önszabályozási autonómiájának elismerése mellett egyaránt vonatkozik azokra a képviselői magatartásokra, amelyeket az Ogytv. a fegyelmi jog körében az indítványozók által kifogásolt jogkövetkezményekkel (jogkövetkezmény-mértékekkel) szankcionálni rendel.
- [51] Ugyanakkor – amellett, hogy elsődlegesen nem maguk a jogkövetkezmények, hanem valójában az azokkal szankcionálni rendelt magatartásokat tiltó rendelkezések azok, amelyek a képviselői beszédjog és más képviselői jogok tekintetében korlátozásként felfoghatóak – az Alkotmánybíróságnak az indítványozói érvekben foglaltak alapján két kérdést kellett elsőként vizsgálnia. Egyfelől, hogy az Ogytv.-ben tilalmazott képviselői magatartások kellően egyértelműen, az egyes képviselők számára beazonosíthatóan kerültek-e rögzítésre; másrészt pedig, hogy az azokhoz társított szankciók mértéke önmagában már az alkalmazható jogkövetkezmények súlyában a Módtv.-vel bevezetett, kétségkívül jelentős emelkedés, vagy netán a szankciók alkalmazása feltételeinek mérlegelhetősége okán vezethet-e olyan eredményre, amely akár az Alaptörvény valamely rendelkezésének kiüresítését, megsértését eredményezi.
- [52] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ezen kérdések (vagyis a tilalmazott magatartások, valamint az azokhoz társított jogkövetkezmények) vizsgálata egymással szoros összefüggésben lehetséges, tekintettel arra, hogy a Módtv.-vel bevezetett módosítások nyomán az Ogytv. fegyelmi jogi rendelkezései a tilalmazott képviselői magatartások vonatkozásában olyan, (legalábbis a legtöbb esetben) lépcsőzetesen súlyosabb jogkövetkezmények alkalmazását lehetővé tevő szabályösszességet alkotnak, amelyben a szankcionálni rendelt képviselői magatartások absztrakt módon rögzítettek; az ezek miatt alkalmazható jogkövetkezmények mértéke pedig – többnyire, az azonnali hatályú kitiltás időtartamát leszámítva – nem konkrétan, hanem alsó és felső határ rögzítése mellett került meghatározásra. Ebből adódóan az egyes (konkrét esetben kiszabandó) szankciók alkalmazására kizárólag a kifogásolt képviselői magatartást értékelő és ahhoz adott esetben az indítványozók által sérelmezett jogkövetkezményeket társító személy (a házelnök) mérlegeléssel meghozott döntése alapján kerülhet sor. Mindez a vizsgálat során az Alkotmánybíróságtól is komplex, annak tényét is szem előtt tartó megközelítést igényel, hogy az Országgyűlés vagy annak elnöke egyedi döntései alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Az indítványból megállapítható, hogy az indítvány az ülést vezető elnök által önállóan is alkalmazható szankciókat nem, kizárólag csak a házelnök mérlegelése alapján, utólagosan megállapítható jogkövetkezményeket, illetve ezek mértékét támadja.

- [53] 2.2.1. Az Alkotmánybíróság elsőként a tilalmazott magatartások meghatározásával, ezek egyértelműségének, előreláthatóságának és kiszámíthatóságának az indítványozók szerinti hiányosságával kapcsolatos érveket vizsgálta. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy az indítványozók annak ellenére, hogy kifejezetten csak „az ülés, a vita vagy a szavazás zavarását” mint szankcióval fenyegetett magatartást nevesítették, mint amely „indokolatlanul széles körű mérlegelést enged”, a normavilágosság sérelmével kapcsolatos érvelésüket mégis általánosságban, többes szám használatával, egyidejűleg több „tényállásra” is utalva fogalmazták meg mint a képviselői véleménynyilvánítások aránytalan korlátozását eredményező jogalkotási hibát. Indítványuk ezenfelül egy táblázatban, a kifogásolt szankcióértékekkel egymás mellett megjelenítve fel is sorolja az Ogytv.-ben a Módtv. hatálybalépésével a jogkövetkezményektől különálló rendelkezésbe került, absztraktnan megfogalmazott valamennyi tilalmazott magatartást megállapító rendelkezést is. Mindezekre tekintettel a vizsgálata során az Alkotmánybíróság is egyaránt figyelemmel volt valamennyi, az Ogytv. által tilalmazott képviselői magatartásra.
- [54] Az Alkotmánybíróság ezen indítványozói érveléssel kapcsolatban általánosságban hangsúlyozza, hogy önmagában az, hogy valamely jogszabályi rendelkezés egyes nemkívánatosnak tekintett és ezzel összefüggésben szankcióval fenyegetett magatartásokat absztrakt módon határoz meg, még nem eredményezi az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett normavilágosság, jogbiztonság sérelmét. Tekintettel arra, hogy egy adott eredményre vezető vagy tényállást megvalósító lehetséges magatartások köre meglehetősen változatos lehet, bizonyos fokú általánosítás, absztrakció a jogkövetkezménnyel fenyegetett magatartások jogszabályban történő meghatározása során leggyakrabban elkerülhetetlen. Ilyen típusú kodifikációs technika alkalmazása nélkül nemcsak a (parlamenti vagy más) fegyelmi jog, de egyéb jogterületek (pl. a büntető- vagy szabálysértési, de akár még a polgári vagy közigazgatási jog jelentős részének) megfelelő, a gyakorlatban a rendeltetésszerű alkalmazást biztosító szabályozása is ellehetetlenülne. Erre tekintettel mindaddig, amíg az absztrakció mértéke nem ér el egy olyan szintet, amely az azokat tartalmazó rendelkezések alkalmazását objektív szempontok szerint már önmagában is lehetetlenné vagy éppenséggel kiszámíthatatlanná, önkényessé tenné, ezen módszer alkalmazása alkotmányosan megengedett, sőt kifejezetten indokoltnak tekinthető.
- [55] Az Ogytv. fegyelmi jogi szabályainak áttekintése révén az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a 46. §-ban és a 46/B–46/H. §-ban a tilalmazott képviselői magatartások körülírására használt kifejezések [zavarás; valamely személyt, csoportot sértő / kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használata vagy egyéb ilyen cselekmény elkövetése; szemléltetésre vonatkozó házszabályi rendelkezések megsértése; az ülésen részt vevő más személyek üléstermi jogainak gyakorlásában, kötelezettségei teljesítésében való zavarása/akadályozása; fizikai erőszak alkalmazása, arra való felhívás vagy azzal való fenyegetés; más kivezetetésének akadályozása] meghatározása nem tekinthető olyan mértékben általánosnak vagy értelmezhetetlennek, amely a normavilágosság sérelmének megállapítását megalapozná. Az említett megfogalmazások egy része (pl. sértő kifejezés használata, fizikai erőszak alkalmazása, arra való felhívás vagy azzal való fenyegetés) más jogágakban, például a büntetőjogban vagy a polgári jogban is megtalálható, és a jogalkalmazás során megfelelően értelmezhető. Az ilyen kifejezések parlamenti fegyelmi jogban való alkalmazását, értelmezését – amint arra az EJEK-ítélet is utal – az egyes nemzeti parlamentek gyakorlata rögzíti, formálja. Másrészt ezen szabályok valamennyi országgyűlési képviselő által ismertek, a képviselői jogok és kötelezettségek egyenlősége jegyében valamennyiükre egyformán irányadóak. Az országgyűlési képviselőktől pedig, mint arra az Abh2. és az Abh3. is utalt (lásd fentebb), elvárható, hogy tartsák be a házszabályi rendelkezéseket.
- [56] A normavilágosság alkotmányos elvéből fakadó alapvető elvárás az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlata értelmében a valamely magatartást tilalmazó és annak esetleges tanúsításához társítottan adott esetben szankciót is tartalmazó jogszabályi rendelkezésekkel szemben, hogy azok alkalmasak legyenek arra, hogy a potenciális érintettek az elvárható mértékben előre láthassák a magatartásuk várható (lehetséges) következményeit. Mivel az Alkotmánybíróság szerint a lehetséges magatartások sokrétűsége okán a teljeskörűen egzakt vagy taxatív meghatározás a vizsgált esetben a szabályozással szemben nem elvárható, szükségszerű, hogy a tényállások meghatározásában bizonyos fokú általánosság jelenjen meg, amelynek értelmezését, tartalommal való „kitöltését” a gyakorlat végezheti el {vö.: Abh2., Indokolás [36], Abh3., Indokolás [38]}. Ezenfelül pedig az országgyűlési képviselőktől mint olyan tevékenységet végző személyektől, akiknek megbízatásukból fakadó körülmény, hogy tevékenységük ellátása, feladataik teljesítése során körültekintő gondossággal járjanak el, elvárható, hogy különös alaposággal mérjék fel valamely magatartás tanúsításának kockázatát, következményeit is (hasonlóan lásd: EJEK-ítélet, Indokolás 124–127. pont).

- [57] Az egyes, így meghatározott képviselői magatartásokhoz társítottan a Módtv. az Ogytv. 47. §-ának az indítványozók által kifogásolt (1) és (2) bekezdésében az illetménycsökkentés és a kitiltás fegyelmi szankciók vonatkozásában egy több lépcsőben megállapított, az adott bekezdések *a)–d)* pontjaiban egyenként is alsó és felső határral rendelkező büntetési mértéket vezetett be. Ez a szabályozási megoldás lehetővé teszi, hogy – esetről esetre történő mérlegelés alapján – a ténylegesen elkövetett képviselői jogsértés súlyának megfelelően, egyediesítetten kerüljön sor az ahhoz társított jogkövetkezmény megállapítására. Azon túlmenően, hogy az ilyen típusú szankciómérték-meghatározás a jogrendszerben nemcsak nem ismeretlen, de bizonyos esetekben tipikusnak is tekinthető (lásd pl. büntetőjog), ez a megoldás tehát az elkövetett jogsértés súlyával arányban álló mértékű szankció kiszabását teszi lehetővé. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozók azzal kapcsolatos kifogása tekintetében sem jelenthető ki, hogy a jogbiztonság vagy a normavilágosság sérelmének megállapítását megalapozná, miszerint a sérelmezett szabályozás nemcsak a diszpozíciók tekintetében túlzottan általános, de az azokhoz társított szankciók kiszabása során az alkalmazandó mértékre nézve sem tartalmaz kellően objektív (kógens és esetleg taxatív jellegű) szempontrendszert.
- [58] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak a támadott rendelkezések kapcsán a jogbiztonság sérelmével összefüggésben előadott érvei nem megalapozottak.
- [59] 2.2.2. A fegyelmi jogba ütköző magatartások miatt alkalmazható jogkövetkezményeket tartalmazó rendelkezések tekintetében az indítványozók egyrészt azok mértékét (ennek lehetséges tartományát), másrészt pedig a konkrét mértékek meghatározása során irányadó szempontok – előbbieken elbírált – hiányát kifogásolták. Az indítvány szerint a támadott rendelkezések mindkét okból kifolyólag aránytalan korlátozást jelentenek az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése vonatkozásában.
- [60] Az indítványozók kifogásolták, hogy a Módtv. a korábban hatályban volt szabályokhoz képest jelentősen megemelte a szankcióként megállapítható tiszteletdíj-csökkentés maximumát. A korábbi szabályozás alapján a csökkentés mértéke nem haladhatta meg a képviselő egyhavi tiszteletdíját. Ilyen mérték akkor volt kiróható, amennyiben a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, azzal fenyegetett, vagy arra hívtott fel, vagy más kivezetését akadályozta; egyebekben minden más magatartás esetén ezen szankció felső határa az egyhavi tiszteletdíj egyharmada volt.
- [61] Az indítványozók sérelmezték, hogy a Módtv.-vel bevezetett új szabályozás alapján ezzel szemben „az ülés méltóságát sértő kifejezés alkalmazása” és más, az indítványozók által enyhébbnek ítélt magatartások esetén is a korábbi maximális mérték többszörösére emelkedik az alkalmazható büntetési mérték (2–4 havi összegre), míg fizikai erőszak vagy azzal való fenyegetés esetén az egyhavi tiszteletdíjnyi büntetés helyett akár 4–6 havi is lehet. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy amint arra az indítvány is utal, adott esetben az Ogytv. Módtv.-vel módosított 49. § (2) bekezdése alapján az elrendelendő tiszteletdíj-csökkentés felső határa a kétszeresére is emelkedhet; vagyis a legsúlyosabb szankció alkalmazása esetén a képviselők tiszteletdíja akár tizenkét havi összeggel is csökkenthető.
- [62] Az alkalmazható szankciók felső mértékének meghatározása tekintetében a korábban hatályos rendelkezésekhez képest a módosítás – a jogalkotói indokolás szerint az EJEB-ítéletben rögzített, az arányosítással, a különböző súlyú magatartások differenciált szankcionálásával kapcsolatos elvárásoknak téve ezzel eleget – lépcsőzetessé tette az alkalmazható szankciók mértékének rendszerét. Az kétségtől megállapítható, hogy ennek révén a hatályos szabályozás elvben a korábbiaknál számottevően súlyosabb jogkövetkezmények megállapítását teszi lehetővé.
- [63] Az új rendelkezések értelmében a legenyhébb, már tiszteletdíj-csökkentéssel szankcionálható magatartás esetében [lásd: 47. § (1) bekezdés *a)* pont (közbeszólással – figyelmeztetés ellenére történő – zavarás)] egyezik meg a kiszabható mérték az ilyen típusú jogkövetkezmény korábbi szabályok szerint (kizárólag súlyosnak minősülő magatartások esetén) megállapítható legnagyobb mértékével (egyhavi tiszteletdíj). A megvonható összeg további két lépcsőben – minimum kéthavi, de legfeljebb négyhavi [lásd: 47. § (1) bekezdés *b)* pont], illetve minimum négyhavi, de legfeljebb hathavi tiszteletdíj összege [lásd: 47. § (1) bekezdés *c)* pont] – a többszörösére nőtt. Amennyiben pedig az azonnali hatályú kitiltással is érintett képviselő felszólításra nem hagyja el az üléstermet, a vele szemben elrendelendő tiszteletdíj-csökkentés összegének a felső határa – ezen, már megemelt összegek tekintetében – a kétszeresére emelkedik [49. § (2) bekezdés]. Mindez olyan jelentős emelkedésnek számít, ami – az Alaptörvény IX. cikkében foglalt alapvető jog érintettségével összefüggésben – elvben felvetheti a támadott szabályozás arányosságát vizsgálatainak szükségességét. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán hangsú-



lyozza, hogy az ilyen típusú szankciók megengedhetősége tekintetében a már idézett korábbi döntéseiben (Abh2., Abh3.) az azok szükségessége tárgyában tett megállapítások továbbra is megfelelően irányadóak.

- [64] A Módtv. általánosságban szigorító – ugyanakkor bizonyos eljárási garanciákat is bevezető – rendelkezései, továbbá az azokhoz fűzött, az EJE elvi jelentőségű megállapításai mellett a közelmúlt eseményeire is utaló jogalkotói indokolás alapján látható, hogy a jogalkotó a korábbi szabályozásban foglalt szankciók mértékét olyanként ítélte meg, mint amelyek nem jelentenek kellő visszatartó erőt a képviselők számára ahhoz, hogy minden esetben az Országgyűlés rendjét és méltóságát tiszteletben tartó, a zavartalan, hatékony működést nem akadályozó magatartást tanúsítsanak. Erre tekintettel döntött úgy, hogy amellett, hogy a fegyelmi jogba ütköző magatartások körét az említett, alkotmányosan igazolható célok előmozdítása érdekében – és egyben az EJE-ítéletben foglaltaknak is eleget téve – az egyes cselekmények súlya szerint differenciálva határozza meg; egyúttal az azokhoz kapcsolható pénzügyi jellegű szankció mértékét is megemeli, valamint bevezeti a kiltítás jogkövetkezményét is.
- [65] Megállapítható, hogy ez a szigorítás (éppen az indítványozók által szintén támadott házelnöki mérlegelési jogkör, illetve a lehetséges legkisebb és legnagyobb mértéket meghatározó jogalkotási technika révén) nem jelenti egyben szükségképpen azt is, hogy az alkalmazható jogkövetkezmények a maximális mértékben vagy annak közelében kerülnének alkalmazásra. Másfelől viszont ez elméletileg nem is kizárt. Az Alkotmánybíróság a vizsgálat során a megállapításait ezért ezen tények szem előtt tartása mellett tette meg.
- [66] 2.2.2.1. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos indítványozói hivatkozások és az említett alapvető jog esetleges sérelmének vizsgálati szempontjaival összefüggésben – arra tekintettel, hogy az indítványozók az Ogytv.-nek a jogkövetkezményeket tartalmazó 47. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését kérelmezték, ilyen indítványt azonban az egyes tilalmazott magatartásokat megállapító 46–46/H. § tekintetében nem tettek – az Alkotmánybíróságnak elsőként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az állított alapjogi sérelem a támadott rendelkezések kapcsán értelmezhető és vizsgálható-e. Amennyiben ugyanis az állapítható meg, hogy az országgyűlési képviselők által tanúsítható magatartások és ezáltal az azokkal esetlegesen összefüggésbe hozható vélemény szabadság (vagy a képviselői beszédjog) tekintetében korlátozást kizárólag az Ogytv. 46–46/H. §-a tartalmaz, azzal a 47. § (1) bekezdése [és (2) bekezdése] azonban nem hozható összefüggésbe, úgy az indítványban petitumként konkrétan is megjelölt utóbbi rendelkezések tekintetében az előadott alkotmányjogi érvelés és a támadott rendelkezések közötti tartalmi összefüggés hiánya okán érdemi vizsgálat lefolytatására sem lenne lehetőség, és ezen indítványi elem tekintetében visszautasításnak lenne helye.
- [67] A fenti kérdésben való állásfoglalása kialakításakor az Alkotmánybíróság az értelmezése során figyelembe vette a saját korábbi döntéseiben foglaltakat; a vizsgált törvény érintett szabályozásában a Módtv. módosításaival bevezetett szabályozási módszerbeli változásokat és a jogelméletnek a szankciók jogi természetére és a jogi normák szerkezetére vonatkozó legfontosabb megállapításait is (együttesen: a történeti és rendszertani értelmezés módszerét); továbbá azt is, hogy az indítvány a III/1. pontjában a támadott fegyelmi jogi rendelkezéseket kifejezetten az azok alapjául szolgáló – az indítványozók által „indokolatlanul széles körű mérlegelést engedőnek” minősített – tényállások hivatkozása mellett, azokkal összefüggésben tartotta aránytalannak. [Az indítvány említett pontjában ezért a támadott szankció mértékek felsorolását tartalmazó táblázatban – a hozzájuk tartozó §-számok feltüntetésének mellőzésével ugyan, de – a szankcionálható magatartásokat (a diszpozíciókat) is tételesen feltüntették.]
- [68] Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata szerint az indítványokat tartalmuk szerint bírálja el. Az indítványozók – annak ellenére, hogy a jogbiztonság szempontjából a szerintük túlzottan széles mérlegelési jog okán azokat is aggályosnak tartották – a tilalmazott magatartásokat megfogalmazó diszpozíciós rendelkezések megsemmisítését nem indítványozták. Ez az Alkotmánybíróság szerint tartalmi értelemben azt jelenti, hogy az indítványozók, mint azt az érvelésükben az Abh3.-ra történő utalás is alátámasztja, azt nem vitatják, hogy bizonyos képviselői magatartások [melyek tételes meghatározása a IV/2.1. pontban (Indokolás [37] és köv.) már kifejtettek szerint nem lehetséges] tiltása és szankcionálása alkotmányosan elfogadható lehet. Ugyanakkor az ezek tanúsításától való kellő visszatartó erő érdekében a Módtv. által bevezetett szankciórendszerrel (mértékekkel) társítottan a hatályos szabályozás – ez utóbbiak aránytalannak tartott mértéke okán – az indítványozók szerint már a hivatkozott alapjog sérelmét eredményezi. Ez az indítványozói érvelés ezáltal az Ogytv. 46–46/H. §-a megsemmisítésének indítványozása hiányában is arra irányul, hogy a diszpozí-



- ciókat és a szankciókat tartalmazó rendelkezéseket az Alkotmánybíróság együttesen, egymással összefüggésben értékelje.
- [69] Ennek lehetőségével kapcsolatban a történeti és a rendszertani értelmezés alapján az Alkotmánybíróság az alábbiakra világít rá.
- [70] Az Ogytv. már a Módtv.-vel bevezetett változtatások előtt is tartalmazott fegyelmi jogi jellegű szabályozást; a tilalmazott képviselői magatartások tanúsítása esetére pedig ezekhez fűződő, a támadott szabályokhoz jellemben hasonló (jóllehet számottevően enyhébb mértékű) hátrányos jogkövetkezményeket. Ezekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság korábban már érdemi vizsgálatokat is folytatott (lásd: Abh2., Abh3.), és – a jelen ügyben is irányadó – megállapításokat tett. Megállapítható, hogy az Ogytv. Abh2.-ben és Abh3.-ban vizsgált, a Módtv. hatálybalépése előtt (2020. február 1. napját megelőzően) hatályban volt fegyelmi szabályai a jelenlegitől eltérő kodifikációs megoldás alkalmazásával kerültek rögzítésre, mivel azok egyazon szerkezeti egységen belül tartalmazták a diszpozíciót és a szankciót tartalmazó rendelkezéseket. A Módtv.-vel a jogalkotó által bevezetett differenciált rendszer ugyanakkor – éppen e jellegéből adódóan – eltérő jogszabályszerkesztési módon került elfogadásra. Ennek lényege, hogy külön rendelkezésekben (46–46/H. §) jelennek meg a tilalmazott képviselői magatartások, és külön rendelkezésekben [47. § (1) bekezdés a)–d) pont, valamint (2) bekezdés a)–d) pont] a – a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14) IRM rendelet 18. §-a alapján ún. merev (belső) hivatkozással azokhoz társított – jogkövetkezmények. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint önmagában az, hogy egy jogszabály-módosítás során egy egyébként megengedett kodifikációs technika szükségessé válása és jogalkotó általi alkalmazása révén a diszpozíció és a szankció külön szerkezeti egységben kerül rögzítésre, még nem teszi lehetővé, hogy az egyébként tartalmilag összetartozó, korábbi szövegváltozat esetén az Alkotmánybíróság által is egységben vizsgált jogi norma (normák) érdemi vizsgálatát arra hivatkozással mellőzze, hogy az indítványozók a képviselők által tanúsítható magatartások tekintetében tilalmakat megfogalmazó rendelkezéseket külön nem támadták meg az indítványukban.
- [71] A vonatkozó és uralkodó jogelméleti álláspont is szorosan összetartozóként tekinti a diszpozíciót és – amennyiben a jogalkotó ahhoz társít ilyet – a hozzá tartozó szankciót. Ezt attól függetlenül is teszi, hogy a jogi szabályozás az adott jogszabályon belül egy szerkezeti egységben (szakaszban vagy bekezdésben) vagy külön szerkezeti egység(ek)ben tartalmazza-e azokat.
- [72] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az indítványozóknak az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése kapcsán előadott érvelése – hasonlóan az Abh2.-ben és az Abh3.-ban vizsgált indítványokhoz – annak ellenére érdemben elbírálnak, hogy az indítványozók a tilalmazott magatartásokat rögzítő – a korábitól eltérő kodifikációs megoldás alkalmazása okán a támadott, szankciókat tartalmazó rendelkezésektől a Módtv. hatálybalépése után különálló §-okba került – jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését nem indítványozták. Mivel az említett rendelkezések önmagukban – a szankciók által elérni kívánt jogi kényszer, vagyis a kikényszeríthetőség hiánya okán – a hivatkozott alapjog vonatkozásában sérelem okozására elméletileg sem lennének alkalmasak; a szankciókra vonatkozó előírások pedig egyrészt a diszpozíciós szabályra a merev belső hivatkozás révén maguk is utalnak, másrészt pedig az utalt diszpozíciós szabályok alkalmazási kényszere nélkül önmagukban nem is lennének értelmezhetőek vagy alkalmazhatóak, az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozói érvelés helytállósága csak a 46–46/H. §-nak és a 47. § (1) bekezdésének tartalmilag szorosan összefüggő rendelkezései együttes, komplex vizsgálata révén ítéltető meg.
- [73] 2.2.2.2. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos indítványozói hivatkozások és az említett alapvető jog esetleges sérelmének vizsgálati szempontjaival összefüggésben az Alkotmánybíróságnak másodikként abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a vizsgálatnak az I. cikk (3) bekezdésének megfelelően a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával vagy az – ettől eltérő szempontokon alapuló – ún. „észszerűségi teszt” alapulvételel kell-e történnie.
- [74] Ennek oka, hogy az országgyűlési képviselők esetében a véleménynyilvánítási szabadság – abban az esetben, ha véleménynyilvánításra az Országgyűlésben kerül sor – az ezen alapvető jogra irányadó általános elvi tételeken túl további speciális, a képviselői (köz) megbízatásból fakadó jellemzőkkel, maga az országgyűlési képviselő pedig az Alaptörvényben rögzített vagy abból közvetlenül levezethető képviselői jogokkal is rendelkezik. Ez éppen abból fakad, hogy ilyen esetben a politikai vélemény közlésére nem magányszemélyként, hanem megválasztott képviselőként, és nem bárhol (bármilyen platformon és módon), hanem a közéleti viták lefolytatásának kiemelten fontos helyszínén, a legfőbb népképviselői szerv, vagyis az Országgyűlés ülésén kerül sor.

Ez az oka annak, hogy a képviselők felszólalási joga, más néven a képviselői beszédjog bár összefüggésben áll a vélemény szabadsággal, és bizonyos értelemben, a mentelmi jog révén az ezzel nem rendelkezők által artikulált véleményhez képest (pl. a polgári vagy büntetőjogi felelősség szempontjából) még fokozottabb védelemben is részesül; másfelől viszont a fentebb már idézettek szerint az Országgyűlés méltósága, tekintélye és működőképessége megőrzésének alkotmányosan igazolható céljából az Alkotmánybíróság által is elismerten és a IX. cikk (4)–(5) bekezdésében rögzített általános határokon túlmenően – akár fegyelmi felelősség konstruálásával – is korlátozható.

- [75] A képviselői beszédjog a képviselői jogok részjogosítványaként – szemben az „anya jogával”, a véleménynyilvánítási szabadsággal – bár a megválasztott képviselők szempontjából az Alaptörvényből közvetlenül levezethető jognak minősül, és mint ilyen alkotmányos védelemben is részesül, nem alapvető jog. A képviselői jogok egyes elemeit [kérdés, interpelláció joga; 7. cikk (1)–(2) bekezdés] az Alaptörvény nevesíti ugyan, de azokat sem az alapvető jogok felsorolását tartalmazó „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” fejezetben. A képviselői felszólalási jog összessége, részletszabályai, gyakorlásának feltételrendszere és módja valójában az alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott más jogszabályokban, a házszabályi rendelkezések körében (Ogytv., HHSZ.) található. Mindezekre tekintettel az ezen jogot korlátozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során sem az I. cikk (3) bekezdése az irányadó. A beszédjogot érintő korlátozás mindaddig alkotmányosnak tekintendő, amíg arra alkotmányosan igazolható okból kerül sor, és észszerűen feltételezhető, hogy alkalmas az elérni kívánt cél vagy hatás elérésére; de a korlátozás nem irányul vagy vezet magának a beszédjognak a kiüresítésére vagy más, az Alaptörvényben is rögzített képviselői jog igazolhatatlan sérelmére.
- [76] Az Abh3. – még a Módtv.-t megelőzően hatályban volt rendelkezések tekintetében – ezért is foglalt úgy állást [az Ogytv. akkor hatályos 48. § (3)–(4) bekezdésében foglalt jogkövetkezmény-típusok (kizárás és tiszteletdíj-csökkentés) és -mérték (az ülésnap hátralévő része és legfeljebb egyhavi tiszteletdíj) alkalmazása mellett], hogy a vizsgált, a „valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő” és ezért a IX. cikk (1) bekezdésének védelme alatt a (4)–(5) bekezdésre tekintettel nem álló kifejezések mellett az Országgyűlés tekintélyét sértő kifejezések használatának tilalmazása és szankcionálása, vagyis a beszédjog ilyen jellegű tartalmi korlátozása is alkotmányosnak tekintendő. Az ABh2. hasonlóan foglalt állást az abban vizsgált, az Országgyűlés plenáris ülésén, illetve bizottsági ülésein tanúsított magatartásokra vonatkozó rendelkezések [az Ogytv.-nek a Módtv. előtt hatályos 50. § (1) bekezdése és 52. § (2) bekezdés a) pontja] tekintetében.
- [77] Az Alkotmánybíróság emlékeztet ugyanakkor arra, hogy az alkotmányjogi panasz alapján megindult ezen korábbi eljárása során megállapította azt is, hogy az indítványozó érintettsége egyes támadott rendelkezések tekintetében nem áll fenn, mivel azok vele szemben nem kerültek alkalmazásra, ezért azok tekintetében az indítványt visszautasította. Így nem vizsgálta meg többek között az Ogytv. korábban hatályos 49. § (4) bekezdését és 52. § (2) bekezdés b) pontját sem. Ezek olyan magatartásokra nézve tartalmaztak rendelkezéseket (az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartás tanúsítása; a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre vagy szavazásra vonatkozó szabályainak megszegése), amelyek, tekintettel arra, hogy nem, vagy nem feltétlenül a házszabályi rendelkezéseknek a felszólalási rendre vonatkozó szabályai által megadott keretek között felfogható megszólalásként, vagy akár egyáltalán nem is verbális közlés révén valósulnak meg, nem a szűk értelemben vett képviselői beszédjog keretén belül értelmezhetőek. Az ezen magatartások korlátozására (tiltására) és szankcionálására vonatkozó rendelkezések alkotmányosságát, illetve ennek elvi szempontjai tekintetében tehát az Alkotmánybíróság ez idáig – még a korábban hatályos szövegváltozat tekintetében sem – nem foglalt állást.
- [78] Tekintettel a fentiekre, valamint a két korábbi döntésben értékelt fegyelmi szabályok hatályvesztésére és a Módtv.-vel hatályba lépett, a jelen ügyben vizsgált képviselői indítványban támadott rendelkezések (részben) eltérő tartalmára, koncepciójára és az eltérő szankció mértékekre, az Abh2. és az Abh3. nem teremt res iudicatát; ugyanakkor az ezen döntésekben foglalt elvi megállapításokat – a fenti megszorításokkal – az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megfelelően irányadónak tekintette.
- [79] Az indítványozók az egyes, a fegyelmi jog körében szankcionálható, illetve szankcionálandó magatartások miatt kiszabható pénzügyi jellegű jogkövetkezmény, a tiszteletdíj-csökkentés lehetséges mértékének a IX. cikk (1) bekezdését sértő aránytalanságára hivatkozással az Ogytv. 47. § (1) bekezdésének egészét támadták. A támadott rendelkezés a)–f) pontból áll, amelyek a szankciók már említett differenciált rendszerét a 46. §-ban, valamint a 46/B–46/G. §-ban meghatározott egyes képviselői magatartásokhoz társítottan vezette be. Amint az a IV/2.2.2.1. pontban (Indokolás [66] és köv.) megállapításra került, a belső jogszabályi hivatkozás mint sza-

bályozási megoldás alkalmazása okán az Alkotmánybíróság ezen rendelkezések figyelembevételét annak ellérére sem mellőzhette a vizsgálata során, hogy azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az indítványozók nem kérték.

- [80] Az így folytatott vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen indítványban érintett rendelkezések vegyesen szankcionálnak olyan képviselői magatartásokat, amelyek alapvetően – mint véleménynyilvánítási módok – a képviselői beszédjog, míg mások a IX. cikk (1) bekezdésének védelmi körébe tartoznak, az alábbiak szerint.
- [81] A 46. § (1) bekezdés a)–b) pontja (felszólalás tárgyától való indokolatlan eltérés, ismétlés, illetve kirívó mértékben zavaró közbeszólás); a 46/B. § első fordulata (az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezés használata); a 46/D. § első fordulata (az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használata); valamint a 46/G. §-ban szabályozott egyik esetkör (az Országgyűlés ülésén fizikai erőszak alkalmazásával közvetlenül fenyegetés, fizikai erőszak alkalmazására felhívás) olyan magatartásokra vonatkozik, amelyek szükségképpen, vagy legalább elképzelhetően az országgyűlési képviselők felszólalásához, de legalábbis az ülésteremben – a házszabályi rendelkezésekben foglalt felszólalási rendben vagy annak megsértésével – történő szóbeli megnyilvánuláshoz társíthatóak.
- [82] Más rendelkezések viszont, így a 46/C. § (a szemléltetésre vonatkozó házszabályi rendelkezések megsértése); a 46/B. § második fordulata (a sértő kifejezés használatán kívüli egyéb, az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen cselekmény elkövetése); 46/D. § második fordulata (a sértő kifejezés használatán kívüli egyéb, az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő vagy megfélemlítő cselekmény elkövetése); a 46/E. § (az ülés, a vita vagy a szavazás menetének, vagy az Országgyűlés ülése résztvevőjének az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében történő zavarása); a 46/F. § (az ülés, a vita vagy a szavazás menetének vagy az Országgyűlés ülése résztvevőjének az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében történő akadályozása); valamint a 46/G. §-ban szabályozott második és harmadik esetkör (más kivezetésének akadályozása, fizikai erőszak alkalmazása) nem feltétlenül vagy nyilvánvalóan nem a képviselők szóbeli megnyilvánulásával, közlésével járó magatartásokat nevesítenek.
- [83] A képviselői beszédjog körébe vonható rendelkezések közös jellemzője, hogy az országgyűlési képviselőknek a mindenkori házszabályi előírásokban részletezett formában és eljárási rend szerint történő vagy éppenséggel azt sértő megszólalásával kapcsolatosak. Ezek a szabályok (a felszólalási rendre és az időkeretekre vonatkozó szabályoktól az interpelláció jogát és a mentelmi jogot tartalmazókig) elsősorban és döntő többségükben pozitív természetűek. Elsődleges céljuk, hogy jogosultságokat biztosítsanak az országgyűlési képviselők számára az álláspontjuk kifejtése vagy az ahhoz szükséges információkhoz, tájékoztatáshoz való hozzáférés érdekében. Noha például éppen a felszólalási rendre és az időkeretekre vonatkozó garanciális eljárási szabályok bizonyos (formai) értelemben – a többi képviselő jogainak, valamint az Országgyűlés működőképességének védelme (például az obstrukció akadályozása) érdekében – egyben korlátozásokat is jelenthetnek, alapvetően mégis azt az alkotmányos célt hivatottak biztosítani, hogy valamennyi megválasztott országgyűlési képviselő egyaránt élni tudjon azzal a jogával, hogy az általa valamely közéleti kérdés kapcsán artikulálni kívánt álláspontot, véleményt a megfelelő formában és keretek között a parlamenti vita során vagy akár azon kívül is (lásd pl. a mentelmi jog felelőtlenségre vonatkozó rendelkezéseit) félelem nélkül és külső befolyástól mentesen megjeleníthesse; illetve hozzájuthasson a képviselői munka felelős elvégzéséhez szükséges információkhoz.
- [84] Az Alkotmánybíróság korábban már kifejtette, hogy „[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. Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül. A közügyek szabad parlamenti megvitatása tehát egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele, másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban. Az Országgyűlés egyik feladata, hogy a társadalomban meglévő ellentétes véleményeket jelenítse meg. Ezzel



- a tevékenységével mintegy feloldja a társadalomban lévő feszültségeket, még ha ténylegesen sokszor nem is tudja megoldani ezeket. A plurális társadalom stabilitását növeli, ha a parlament nyilvánossága előtt összezsugorodhatnak a társadalom nagy megosztó kérdései felett a politikai táborok képviselői.” (Abh3., Indokolás [17]–[19])
- [85] Mindezekhez képest a parlamenti beszédjoghhoz társított tartalmi korlátozások, a negatív tartalmú (tilalmakat tartalmazó) szabályok, mint például a jelen ügyben is érintett előírások kivételesnek számítanak, és alkotmányosan annyiban igazolhatóak, amennyiben védett alkotmányos érték, cél előmozdítását hivatottak és alkalmassak garantálni.
- [86] Mivel a beszédjog nem csupán a képviselő személyes jogosítványa, hanem egyben a parlamenti tárgyalás alapelve is, ezért a törvényhozás működése szempontjából is szabályozásra szorul. Ezek a szabályok elsősorban a tárgyalási rendre vonatkoznak, megalkotásuk mögött pedig egyfelől az egyéni képviselői jogok érvényesülése, másfelől a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly megteremtésének igénye áll. Ezért is rendelkezik az Országgyűlés az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésén alapuló azon autonómiával, amely nemcsak a saját működésének szabályai és tárgyalási rendje – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával történő – megállapítására terjed ki, de a zavartalan működés és az Országgyűlés méltóságának megőrzése érdekében kifejezetten felhatalmazást is ad a házelnök számára rendészeti és fegyelmi jogkör házsabályi rendelkezésekben rögzített szabályok szerinti gyakorlására. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a parlamenti képviselőkkel szemben alkalmazott fegyelmi jog mind történetileg, mind nemzetközi összehasonlításban alapvetően a parlamenti önkormányzati jog körébe tartozik; az annak konkrét esetekre történő alkalmazása, az ilyen ügyekben a házelnök javaslatára meghozott egyedi döntés pedig házelnök és végső soron a mindenkori parlamenti többség felelőssége. Az Alaptörvény és az alkotmánybírósági határozatok értelmében az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házsabályi rendelkezéseknek az 5. cikk (7) bekezdése alapján történő 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. A képviselők jogait, így a szólásszabadságukat is szükségszerűen korlátozó, a fegyelmi és rendészeti jog körébe tartozó egyes korábbi szabályokat az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel minősítette olyannak az ABh2.-ben és az ABh3.-ban, amely alkotmányosan igazolható módon lehet a képviselői felszólalási jog korlátja {vö.: Abh2., Indokolás [28]–[30] és [40]–[43], illetve Abh3., Indokolás [26]–[30] és [41]–[45]}.
- [87] Az Alkotmánybíróság mindezekkel összefüggésben a jelen ügy kapcsán megállapította azt is, hogy az Országgyűlés ülésén olyan képviselői magatartások is elképzelhetők, amelyekre esetleg egyáltalán nem is verbális módon, de mindenképpen a házsabályi rendelkezésekben szabályozott kereteken [napirendi pontokhoz való hozzászólás, felszólalás (vagy kérdés, interpelláció) rendje] kívül kerül sor; ezért a beszédjogra vonatkozó szabályozáson kívül, de a képviselői véleménynyilvánítás keretein belül esnek. Az Alkotmánybíróság előrebocsátja, hogy a korábbi megállapításainak megfelelően a fizikai erőszak vagy a támadott szabályozásban is megjelenő sértő, illetlen cselekedeteket megvalósító magatartások ennek védelmi körébe – már csak a IX. cikk (4)–(5) bekezdése okán sem – elméletileg sem tartozhatnak bele. Ugyanakkor megállapította azt is, hogy a támadott rendelkezések más olyan képviselői magatartásokra is vonatkoz(hat)nak, amelyeknek az országgyűlési képviselőkre (is) kiterjedő véleménynyilvánítási szabadság általános védelmi körébe beletartozhatnak.
- [88] A meg nem engedett magatartásokat tartalmazó szabályok – a IV/2.1. pontban (Indokolás [37] és köv.) kifejtettek szerint alkotmányosan igazolhatóan – absztrakt módon történő megfogalmazása okán nem minden esetben határozható meg egyértelműen, általános érvennyel, hogy pontosan milyen magatartásokra terjedhet ki az indítványozók által támadott szankciós rendelkezések hatálya. Vannak a beszédjog védelmi körébe nem vonható, de elméletileg lehetséges képviselői magatartások között olyan véleménynyilvánítási módok, amelyekre nézve az említett szabályok bizonyosan tilalmat állítanak fel [mint pl. a bekiabálás, közbeszólás (46. §) (1) bekezdés b) pontja vagy a külön nem engedélyezett (38/A. §) szemléltetés alkalmazása (lásd: az ezt szankcionáló 46/C. §-t)]. Más magatartások – a keretfogalmak (pl. „zavarás”, „akadályozás” kifejezések) használata okán – csak az azok konkrét megvalósulását követően egyedileg, a támadott szabályozásban is megjelenő (a házelnök, a Mentelmi Bizottság és végső soron plenáris ülés általi) mérlegelés révén eshetnek a támadott szabályok hatálya alá. Olyan egyéni vagy csoportos képviselői véleménynyilvánítási módok is léteznek azonban mindezek mellett, amelyek a hazai és a nemzetközi parlamentáris joggyakorlat, szokásjog alapján nem, vagy szinte biztosan nem vezethetnek a vizsgált szankciók alkalmazására (pl. taps, kivonulás, felállás stb.).
- [89] A támadott szabályozás tehát olyan szankciórendszert tartalmaz, amely egyfelől az elvont jogi fogalmak használata okán, másfelől amiatt, hogy egyes szankciók egyaránt alkalmazhatóak a képviselői beszédjog és a kép-



viselői véleménynyilvánítási szabadság egyéb módjai körébe tartozó magatartásokra, rendkívül komplex, összetett rendszert alkot.

- [90] Az Alkotmánybíróság ismételten kiemeli, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető jog vagy a képviselői beszédjog tényleges korlátozását nem a megsemmisíteni kért 47. § (1) bekezdése, hanem valójában – az indítványozói érvelésben szintén érintett, de a széles körű mérlegelési jogra tekintettel elsősorban a jogbiztonsággal összefüggésben kifogásolt – 46–46/H. § tartalmazza. Ez utóbbi rendelkezéseket a képviselői beadvány érvelése ugyan összefüggésbe hozza a támadott rendelkezésekkel, azonban azoknak önmagában a véleménynyilvánítási joggal összefüggésben történő vizsgálatára és megsemmisítésére nézve az indítvány nem tartalmaz külön kérelmet. Ez egyben azt is jelenti, hogy az indítványozók az Ogytv. fegyelmi felelősség alá vont magatartásokra vonatkozó 46–46/H. §-át, vagyis magukat a képviselői jogok tekintetében korlátozásokat elsődlegesen tartalmazó rendelkezéseket – az azok egyértelműségével kapcsolatos, a IV/2.1. pontban (Indokolás [37] és köv.) már értékelt érveiken túlmenően – nem tartják ellentétesnek az Alaptörvénnyel. Lényegében maguk is elismerik tehát, hogy bizonyos képviselői magatartások az Országgyűlésben bizonyos alkotmányos értékek és célok érdekében tilalmazhatóak, a fegyelmi jog körébe vonhatóak, és szankcionálhatóak is. Az általuk állított alaptörvény-ellenesség érvelésük alapján abból fakad, hogy az ezen – általuk kiszámíthatatlannak tartott – körbe már eleve házelnöki mérlegelés alapján „bevonható” magatartások tanúsítása esetén az egyes képviselők rendkívül – szerintük aránytalanul – súlyos, ráadásul a konkrét mértéket tekintve szintén házelnöki mérlegelés alapján megállapítható mértékű szankcióval fenyegetett. A szankciók lehetséges mértéke, valamint az annak megállapításához kapcsolódó objektív szempontrendszer indítványozók által állított hiánya nézetük szerint megakadályozhatja az országgyűlési képviselőket képviselői jogaik rendeltetésszerű gyakorlásában. Az egyes, általuk kifogásolt fegyelmi büntetések így egyrészt a képviselői munkavégzés és ezáltal a népfelség elve érvényesülésének akadályozását, másrészt pedig – azok aránytalanul súlyos lehetséges mértéke okán – maguknak a szankcióval sújtott országgyűlési képviselőknek az egzisztenciális ellehetetlenülését is eredményezheti. Az általuk támadott, szankciókat tartalmazó rendelkezések tehát a véleménysszabadság aránytalan korlátozását végső soron annak ellenére eredményezik, hogy beadványuk tartalma szerint magukat a véleménynyilvánítási szabadságot ténylegesen is korlátozó magatartási tilalmakat tartalmazó, Ogytv.-beli rendelkezéseket ezen alapjog szempontjából nem – csak a B) cikk (1) bekezdése szempontjából – tartják aggályosnak.
- [91] Mindezek miatt az Alkotmánybíróságnak a támadott szankciómértékeknek a IX. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos vizsgálatát is egy szükségszerűen összetett szempontrendszer alapján kellett lefolytatnia. Ennek körében azon lehetséges magatartások elméleti érintettsége okán, amelyek a mindenkit megillető véleménynyilvánítási jog védelmi körében értelmezhetőek, kitért egyrészt az arányosság kérdéskörére. Másrészt, tekintettel arra, hogy a potenciálisan érintett magatartások egy jelentős része az alapjognak nem minősülő képviselői beszédjoggal hozható összefüggésbe, a vizsgálata során megállapításait az észszerűségi teszt lefolytatásával tette meg. Az ez utóbbi alapján megengedett tágabb körű korlátozási lehetőségek végső határáként az Alkotmánybíróság eljárása során figyelemmel volt arra is, hogy a támadott szankciómértékek nem eredményezik-e a képviselőket az Alaptörvény kötelező előírásai alapján megillető más képviselői jogok, vagy magának az Alaptörvénynek az Országgyűlés működésével kapcsolatba hozható más előírásai, általános elvei sérelmét. Mindezek során az Alkotmánybíróság szem előtt tartotta tehát egyfelől az Alaptörvénynek az Országgyűlés működésének zavartalanosságához, méltóságának megőrzéséhez és az ehhez kapcsolódó parlamenti autonómiához (az Országgyűlés önszabályozási jogához), másfelől pedig a képviselői jogok összességéhez kapcsolódó előírásait, valamint a népfelség és a képviselői demokrácia elve érvényesülésének alapvető fontosságú alkotmányos követelményét is.
- [92] Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a vizsgált szankciórendszer megengedhetősége szempontjából továbbra is megfelelően irányadónak tekinti a korábbi döntésekben rögzített megállapításait. Ezek értelmében az Országgyűlés zavartalan és funkcionálisan ép működése, méltóságának és tekintélyének megőrzése olyan alkotmányos értékek, amelyek alkotmányosan igazolhatóvá teszik úgy az országgyűlési képviselők fegyelmi felelősségére, a nemkívánatosnak tekintett képviselői magatartások meghatározására, mint az azokhoz társított pénzügyi és más szankciókra vonatkozó – szükségszerűen a képviselők jogait is érintő, korlátozó – szabályok megalkotását mindaddig, amíg azok nem öncélúak, arányosnak tekinthetőek, és észszerűen feltételezhető, hogy alkalmasak lehetnek a célzott hatás elérésére (bővebben lásd az Abh1.-ben, az Abh2.-ben és az Abh3.-ban foglaltakat). Általánosságban megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgálttal érintett szabályok megalkotásának szükségessége alkotmányosan igazoltnak tekinthető; azokban a képviselői jogok az egyéb alkotmányossági szempontok érvényesülése mellett korlátozható.

- [93] Az indítványozók érvelése szerint az alkalmazható szankciók mértéke és – részben – az egyes szankciótípusok kombinálhatósága, illetve alkalmazhatóságuk tekintetében lényegében a házelnöki mérlegelés szempontjainak határozatlansága az, amely a IX. cikk (1) bekezdésében megjelölt alapjoguk és más képviselői jogaik aránytalan korlátozását okozza, illetve teszi lehetővé; az állított alaptörvény-elleneséget ezek együttesen eredményezik. Ezért a konkrét szabályokban (de a fentiek értelmében nem, vagy nem kizárólag a véleménynyilvánításhoz való jog tekintetében) megvalósuló korlátozások megengedhetősége kapcsán az Alkotmánybíróságnak át kellett tekintenie azok jellegét és lehetséges mértékét is. Ennek során különválasztotta az egyes kifogásolt jogkövetkezmények közül azokat, amelyek a képviselők javadalmazásával (tiszteletdíj-csökkentés), és azokat, amelyek a képviselői munkavégzés más aspektusaival hozhatóak összefüggésbe. Utóbbiakra (kitiltás, kizárás) vonatkozóan jelen határozat külön pontja tartalmaz megállapításokat.
- [94] Az indítványozók kifejezetten hivatkoztak arra, hogy álláspontjuk szerint a tiszteletdíj csökkentésének a Módtv.-vel bevezetett mértéke – tekintettel a mérlegelés szempontjainak szerintük hiányos voltára is – alkalmas a képviselők „egzisztenciális ellehetlenítésére”. Az Alaptörvénynek a IX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben általuk szintén sérülni vélt egyéb rendelkezései közül a 4. cikknek csak az (1) bekezdését nevesítették az indítványban. Az Alkotmánybíróság azonban töretlen gyakorlata alapján az indítványokat, az egyes indítványi elemeket és érveket azok tartalma szerint értékeli, így az említett érveléssel összefüggésben ezen cikk (2) bekezdését (a függetlenséget biztosító javadalmazáshoz való jog, képviselői összeférhetetlenség) is be kellett vonnia vizsgálata körébe.
- [95] A lehetséges tiszteletdíj-csökkentés mértékének a képviselői jogokat alaptörvény-ellenesen sértő voltát állító indítványozói érvelés kapcsán mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következőkre világít rá.
- [96] A tilalmazott képviselői magatartások meghatározása során a jogi szabályozás általános jogfogalmakat használ, az egyes magatartási módokhoz kapcsolatosan pedig többlépcsős, súlyozottan emelkedő mértékű jogkövetkezményeket határoz meg. Ez a kodifikációs megoldás az Alkotmánybíróság megítélése szerint lehetővé teszi, hogy az egyes ténylegesen tanúsított, a házelnöki (adott esetben levezető elnöki) mérlegelés szerint a fegyelmi előírásokat sértő magatartás miatt a házelnök – vagy az érintett képviselő ezzel kapcsolatos kifogása esetén végső soron az Országgyűlés – annak súlyával arányban álló mértékű szankciót szabjon ki a házszabályi rendelkezéseket megsértő képviselőre. Az Alkotmánybíróság megállapította (lásd: IV/2.1. pont, Indokolás [37] és köv.), hogy az „elkövetési magatartások” általános formában – de egyébként tartalmilag értelmezhető, más jogágakban is alkalmazott fogalmakkal – történő meghatározása alkalmas arra, hogy a lehetséges, az Országgyűlés tekintélyét, méltóságát sértő vagy a működését zavaró, illetve akadályozó képviselői magatartások széles spektrumát lefedje. Megjegyzi azt is, hogy éppen ezen fogalomhasználat okán ez a skála elméletileg a kisebb súlyú rendzavarásoktól az egészen súlyos, adott esetben akár a mentelmi jog felfüggesztésével, polgári jogi vagy közbiztonsági eljárás megindításával és végső soron akár mandátumvesztéssel is fenyegető cselekményekig is kiterjedhet, tekintettel arra, hogy a tilalmazott magatartások megfogalmazásából adódóan „átfedés” sem zárható ki az Ogytv. fegyelmi és a Btk. büntetőjogi szabályai alá eső magatartások között. Ilyen esetben [vagyis a közbiztonsági (büntető)eljárás szükségességét is felvető cselekmények esetén] pedig a fentebb említett más, nem a fegyelmi jog körébe tartozó jogkövetkezmények lehetősége is reálisan felmerül. Az ezen kérdések mérlegelését igénylő, a fegyelmi jog körében szankcionálni rendelt magatartások (pl. erőszak alkalmazása) az Alkotmánybíróság megítélése szerint már olyan súlyú fegyelmi vétségnek tekintendők, ami a jelenleg hatályos szabályok szerinti legsúlyosabb, szélsőséges esetben akár a képviselő 12 havi tiszteletdíját is érintő elvonás alkalmazását is igazolhatja az arányosság szempontjából. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint kellőképpen igazoltnak tekinthető, hogy a lehetséges szankciómértékek felső határa a vizsgált szabályozásban rögzített, valóban súlyosnak tekinthető mértéket is tartalmazzon.
- [97] A tiszteletdíj csökkentése szankció szempontjából a többlépcsős, súlyozottan emelkedő mértékű jogkövetkezmény-meghatározás azt jelenti, hogy a jogszabályi feltételek az alkalmazás módját tekintve adottak ahhoz, hogy kisebb súlyú magatartáshoz társítottan kisebb (kevesebb havi), míg a súlyosabbnak tekinthető fegyelmi vétségért nagyobb mértékű (többhavi) képviselői tiszteletdíj kerüljön elvonásra.
- [98] A jogszabályokban rögzített jogkövetkezmények lényegi eleme és egyben funkciója, hogy az azokkal szankcionálni rendelt magatartás tanúsításától való tartózkodás kiváltása érdekében kellő visszatartó erővel rendelkezzenek. (Ugyanakkor általános, nem csak a képviselői fegyelmi jog körében érvényesítendő alkotmányos elvárás az is, hogy az ezen cél eléréséhez elégséges, még indokolt legnagyobb mértéket ne haladják meg.) A jogalkotó úgy ítélte meg, hogy a korábban hatályos szankciómértékek nem voltak elégségesek a különböző, a házszabályi rendelkezések által tilalmazott képviselői magatartások megakadályozására. A közelmúlt eseményei rávilá-

gítottak arra, hogy a korábbi szabályok mellett – kétségkívül kivételesnek tekinthetően, de – olyan képviselői „akciók” is előfordultak, amelyek a legfőbb népképviselői és a törvények megalkotásáért is felelős szerv működésének súlyos zavarát, akár annak időleges ellehetetlenülését is okozták (lásd például az Abh1.-ben érintett, az ülés vezetésének a levezető elnök elnöki pulpitusra való feljutásának és ezáltal a parlamenti munka folytatásának az országgyűlési képviselők általi megakadályozását). A jogalkotó ezen tapasztalatokra (és az EJEB-ítéletben foglaltakra) tekintettel döntött a fegyelmi szankciók rendszerének átalakításáról, az alkalmazható jogkövetkezményeknek a Módtv.-vel bevezetett szigorításáról. Annak megítélése, hogy milyen mértékű szigorítás alkalmas és elégséges annak elérésére, hogy a jogkövetkezmények az alkotmányosan igazolható célok elérése érdekében kellő visszatartó erőt jelentsenek, általában a jogalkotó felelőssége. Az Alaptörvényben biztosított önszabályozási jog révén e téren – a saját működése biztosítása érdekében, saját tagjaira vonatkozóan – az Országgyűlés különösen széles körű szabadsággal rendelkezik, amelybe az Alkotmánybíróság csak kivételesen, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányosértés esetén avatkozhat be és állapíthat meg alaptörvény-ellenességet (hasnolón lásd: Abh2., Indokolás [28]; Abh3., Indokolás [28]).

- [99] Az Alkotmánybíróság tehát megállapította, hogy a támadott rendelkezések alkotmányosan elfogadható célja, hogy kellő visszatartó erőt garantáljon azon képviselői magatartásokkal szemben, amelyek az Országgyűlés méltóságát, tekintélyét veszélyeztetik, működését zavarják vagy akadályozzák. Ennek értelmében az országgyűlési képviselők nem élveznek teljes körű szabadságot annak megválasztása tekintetében, hogy valamely közéleti – vagy akár személyes jellegű – kérdésben az álláspontjukat mikor, milyen módon és tartalommal fejezik ki; erre ugyanis csak a mindenkor jogszabályi (házaszabályi) keretek adta keretek között van lehetőség. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint e körben az Országgyűlés által olyan rendelkezések megalkotása is megengedett, amelyek a képviselői jogokat (szükségszerűen) korlátozó szankciók alkalmazásának lehetővé tétele útján is biztosítják ezen szabályok megtartását. Mivel egy szankció az alkalmazható mérték szempontjából akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az alkotmányos cél megléte mellett az is igazolható, hogy észszerűen feltételezhető, hogy alkalmas a kívánt (jog)hatás elérésére, de nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban ezt vizsgálta.
- [100] Az indítványozók a 47. § (1) bekezdésében foglalt pénzügyi jellegű szankciók tekintetében azt kifogásolták, hogy annak a korábbi szabályokhoz képesti jelentős emelkedése eltúlzott, a támadott szabályok „indokolatlanul széles körű mérlegelést engednek a szankció kiszabójának”, továbbá „valójában a képviselő egzisztenciális ellehetetlenítését, nem a Ház rendjének fenntartását szolgálják”.
- [101] A tiszteletdíj csökkentésére mint jogkövetkezmény alkalmazására vonatkozó szabályok hónapokban meghatározott, többlépcsős csökkentést tesznek lehetővé. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szabályozás olyan differenciált rendszert alkot, amely lehetővé teszi, hogy nagyobb súlyú szabályszegés esetén több, míg kisebb súlyú fegyelmi „vétség” esetén kevesebb havi képviselői tiszteletdíjat érintsen a csökkentés. Mivel mindezek meghatározására csak a konkrét magatartás megvalósítását követően, annak ismeretében van lehetőség, az Alkotmánybíróság megítélése szerint sem a házelnök számára biztosított széles körű mérlegelési jog, sem pedig az nem eredményezi a támadott szabályok alaptörvény-ellenességét, hogy – miként azt az indítvány tartalmazza – „a tiszteletdíjcsökkentésnél a minimális mértéket mindig kötelező kiszabni”.
- [102] Az Országgyűlés, illetve a házelnök egyedi ügyekben hozott döntései szükségképpen az adott konkrét ügy egyedi sajátosságaihoz igazodóan, a folyamatban lévő fegyelmi ügyre okot adó magatartás összes jellemzőjére tekintettel, mérlegelés útján születnek. A ténylegesen is tanúsított és fegyelmi szankcióval sújtott képviselői magatartások, az azok értékeléséhez társuló mérlegelési szempontok és a végül megállapításra kerülő fegyelmi büntetésekre vonatkozó egyediesítési kötelezettségből adódóan a tiszteletdíj-csökkentés még alkotmányosnak tekinthető legnagyobb mértékének, hónapokban kifejezhető felső határának általános érvénnyel történő meghatározása azontúl, hogy az a jogalkotó elsődleges felelőssége, lehetetlen is volna. (Ez egyébként megfelelően igaz a legkisebb mérték tekintetében is.) Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben mindössze azt kérheti számon a jogalkotón, hogy a kiszabható lehetséges mértékmeghatározáson belül lehetőség legyen az arányosításra, vagyis a szankció mértéke és az elkövetett fegyelmi jogsértés súlyának egymáshoz való igazítására; ennek feltételeit a vizsgált szabályozás megteremtse. Másrészt pedig alkotmányos elvárás, hogy a kiszabható fegyelmi büntetés ne legyen öncélú vagy a képviselő mandátumát kiüresítő mértékű.
- [103] Utóbbi elvárás tekintetében az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy önmagában az, hogy egy pénzügyi jellegű szankció az elkövetett jogsértés súlyától függően az országgyűlési képviselők akár hathavi, kivételes esetben (a támadott szabályozás szerint: ha a kizárt képviselő az ülésterem elhagyására irányuló felszólításnak nem tesz eleget, ezért az ülést vezető elnök az azonnali hatályú kitiltását rendeli el [48. § (2) bekezdés]; de az (immár)



azonnali hatállyal kitiltott képviselő az ülésterem elhagyására irányuló (ismételt) felszólításnak továbbra sem tesz eleget [49. § (2) bekezdés]} pedig akár tizenkét havi illetményét is érintheti, nem éri el az említett mértéket; ezért – tekintettel a lehetséges magatartások sokféleségére és a védendő alkotmányos értékek szempontjából akár kirívóan súlyos voltára is – nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek sem.

- [104] Az esetleges öncélúság (indokolatlanság) kérdése általánosságban a vizsgált szabályozás alapján az Alkotmánybíróság megítélése szerint szintén nem merül fel, a szankciók kiszabásának a lehetőségét az Ogytv. olyan magatartások esetére teszi lehetővé, amely a védendő, a fegyelmi jogi szabályok megalkotását alkotmányosan igazolónak tekintett célokkal, értékekkel (működőképesség, méltóság stb.) nyilvánvalóan ellentétesek. Annak garantálása, hogy az egyes marasztalások a képviselők által tanúsított konkrét magatartások szempontjából indokoltak, mértéküket tekintve pedig a törvény által megállapított kereteken belül maradván annak súlyával arányban állóak legyenek, a jogalkalmazók, vagyis az Országgyűlés elnöke, a mentelmi bizottság, illetve a plenáris ülés kötelezettsége és felelőssége. Az ezen alkotmányos elvárásnak való megfelelés – teljesen abszurd szabályozás esetét leszámítva, ami a jelen ügyben nem áll fent – elsődlegesen nem a kereteket meghatározó jogszabály, hanem a konkrét, egyedi döntések ismeretében és tekintetében lehet(ne) értelmezhető; a normakontroll-eljárás erre természeténél fogva nem alkalmas. Az Alkotmánybíróság pedig a jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza, hogy a parlamenti fegyelmi döntések kapcsán ilyen természetű vizsgálat lefolytatására egyébként sem, vagyis alkotmányjogi panasz eljárás alapján sem rendelkezik hatáskörrel. Az alkotmányjogi panasz eljárás megindítására ugyanis bírósági eljárásban született döntésekkel szemben van lehetőség; az Országgyűlés által hozott fegyelmi tárgyú (egyedi) döntések azonban nem minősülnek ilyen alkotmánybírósági eljárást megalapozó döntésnek.
- [105] A tiszteletdíj-csökkentések minimális mértékének kiszabási kötelezettségével kapcsolatos indítványozói érv tekintetében az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy ilyen előírások jogszabályban történő rögzítésének általánosságban is alapvető jellemzője és célja, hogy bizonyos esetekben a tiszteletdíj csökkentése szankciójának kiszabására a jogszabályban írt minimummértéknél alacsonyabb összegben ne kerülhessen sor. A minimummérték meghatározása során a jogalkotó azt a szempontot köteles szem előtt tartani – és e tekintetben szintén széles körű mérlegelési joggal rendelkezik –, hogy az ilyen módon rögzített mérték (már) alkalmas legyen a funkciója betöltésére. Tekintettel arra, hogy a Módtv. hatálybalépését megelőzően az Ogytv.-ben rögzített mérték a jogalkotói mérlegelés szerint nem volt alkalmas a kívánt cél (visszatartó erő) elérésére, olyan szabályozási megoldás mellett döntött, amely minimummeghatározást is tartalmaz. Ennek mértékét a 47. § (1) bekezdésében bevezetett súlyozott rendszer szerinti egy–négy havi illetménymértékben határozta meg. Tekintettel arra, hogy a 49. § (2) bekezdésében szabályozott kivételes esetkör kizárólag a büntetés felső mértékének kétszeresére emelkedését teszi lehetővé, a megállapítható tiszteletdíj-csökkentés legkisebb mértéke az ott szabályozott esetben is változatlan marad. Az Alkotmánybíróság pedig ezen mértékmeghatározást nem tekintette olyan kirívóan magasnak, amely az Országgyűlés önszabályozási autonómiájába való, kivételesen megengedhető beavatkozását megalapozhatná.
- [106] A kiszabható szankció mértékének alkotmányossága megítélésével összefüggésben azonban nem lehetett figyelmen kívül hagyni az egzisztenciális ellehetetlenüléssel kapcsolatos indítványozói érveket sem. Amellett ugyanis, hogy az elvonás többhavi javadalmazást is érinthet, a 47. § (1) bekezdése és az 50. § értelmében „[a] tiszteletdíj-csökkentés összegének megállapításakor az intézkedés elrendelésére okot adó magatartás tanúsításának hónapjában a képviselőt megillető tiszteletdíj levonásoktól mentes teljes összegét kell figyelembe venni”; vagyis a szankció az érintett hónapokra az országgyűlési képviselő tiszteletdíjának teljes összegére kiterjed.
- [107] A 107/B. § rendelkezései alapján az Ogytv. rendelkezései szerint bármely jogcímen elrendelt tiszteletdíj-csökkentés összegét a képviselőnek a tiszteletdíj-csökkentés elrendelésének jogerőre emelkedését követően folyósított tiszteletdíjából kell levonni [(1) bekezdés]. A tiszteletdíj-csökkentés végrehajtása során a képviselő részére folyósított tiszteletdíj összege – a képviselő tiszteletdíjának Ogytv. szerinti valamennyi csökkentését figyelembe véve – egyik hónapban sem lehet alacsonyabb a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) adott hónapra érvényes összegénél [(2) bekezdés]. Amennyiben mindezekre tekintettel a – akár több különböző jogcímen elrendelt – tiszteletdíj-csökkentés(ek) végrehajtására az így fennmaradó összeg nem nyújt fedezetet, úgy a fennmaradó összeget a képviselő további havi tiszteletdíja(i) terhére kell levonni [(3) bekezdés]. Amennyiben pedig a képviselői megbízátság megszűnése miatt az elrendelt csökkentés nem vonható le, az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, amit a vonatkozó végrehajtási szabályok alapján az állami adó- és vámhatóság hajt végre [(4) bekezdés], kivéve, ha a megbí-



- zatás az Országgyűlés megbízatásának megszűnése miatt szűnik meg; ez esetben a 119. § (1) bekezdése alapján a volt képviselőt megillető ellátásból (háromhavi képviselői tiszteletdíj) kell azt levonni.
- [108] Az Ogytv. alapján elrendelhető tiszteletdíj-csökkentésekre vonatkozó szabályok áttekintése eredményeként az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [109] Az országgyűlési képviselőt a 4. cikk (2) bekezdése értelmében – a mentelmi jogon kívül – a függetlenségét biztosító javadalmazás illeti meg. Ez Alaptörvényben biztosított képviselői jog.
- [110] A tiszteletdíj-csökkentés a Módtv.-vel bevezetett új szabályozás alapján már nemcsak a képviselők egyhavi, hanem több, szélsőséges esetben akár tizenkét havi illetményét is érintheti. Az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy – tekintettel a lehetséges magatartások sokféleségére és azoknak a védendő alkotmányos értékek sérelme szempontjából elképzelhető eltérő súlyosságára – ez önmagában nem okoz alaptörvény-ellenességet.
- [111] A minimálbér a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalónak jogszabályi kötelezettség alapján fizetendő legkisebb munkabér; melynek összege az elbíráláskor hatályos szabályok alapján 232 000 Ft, ami mintegy 65 000 Ft-tal alacsonyabb a legalább középfokú végzettséggel rendelkező, illet igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállalónak fizetendő kötelező bérminimum összegénél. Funkcióját tekintve a minimálbér az a legkisebb összeg, amely egy teljes munkaidőben munkát vállaló egyén megélhetéséhez a jogalkotó megítélése szerint Magyarországon aktuálisan szükséges és elégséges. Erre tekintettel – összevetve a szabályozást a fegyelmi előírások céljaival – az Alkotmánybíróság nem tartotta megalapozottnak az egzisztenciális ellehetetlenülés érveire történő indítványozói hivatkozást sem, amelyre az indítványozók a tiszteletdíj-csökkentés szankciójával összefüggésben kizárólagosan hivatkoztak.
- [112] Mindezekre tekintettel az indítványozóknak az Ogytv. 47. § (1) bekezdésében rögzített tiszteletdíj-csökkentés pénzügyi jellegű fegyelmi szankciójának az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését sértő aránytalanságát állító érvei nem megalapozottak.
- [113] 3. Az indítványozók az Ogytv. 47. § (3) bekezdését és 49. § (3) bekezdését a jogorvoslathoz való jog sérelmére hivatkozással kifogásolták. Érvelésük lényege szerint az említett rendelkezésekben megjelenő azon különbség, miszerint előbbi a tiszteletdíj-csökkentés alkalmazása esetére indokolási kötelezettséget ír elő, míg utóbbi a kitiltás esetére csupán a döntés írásbeli közlésére nézve tartalmaz előírást, az indítványozók álláspontja szerint – amiatt, hogy a szankcionált képviselő így nem ismerheti meg a döntés indokait, a mértékmeghatározás szempontjait, illetve azt sem, hogy a jövőben pontosan milyen magatartásoktól kellene tartózkodnia – valójában kiüresítik a jogorvoslathoz való jogot.
- [114] Ezen érveléssel kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Egyrészt az érvelés tartalmából megállapítható, hogy az indítványozók valójában csak a 49. § (3) bekezdését sérelmezik, ugyanis a 47. § (3) bekezdése éppen az általuk hiányolt indokolási kötelezettséget (is) tartalmazza. Másrészt pedig az is megállapítható, hogy az indokolási kötelezettség sérelmezett hiánya nem általában a „kitiltás”, hanem kizárólag az „azonnali hatályú kitiltás” jogkövetkezménye tekintetében értelmezhető. Előbbi szankciót a 47. § (2) bekezdése, míg utóbbit a 48. § (2) bekezdése tartalmazza. Tekintettel arra, hogy a 47. § (3) bekezdés megfogalmazása szerint a házelnök abban rögzített indokolási kötelezettsége a 47. § (1) és (2) bekezdése alapján kiszabott szankciók alkalmazása, vagyis a tiszteletdíj-csökkentés és a kitiltás esetén is fennáll, az indítványozók érvelése utóbbi jogkövetkezmény tekintetében eleve nem értelmezhető. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány tartalmi elbírálásának elvét ezúttal is szem előtt tartva az indítványozói érvelést úgy tekintette, mint amely eleve csak az azonnali hatályú kitiltás esetére vonatkoztatható.
- [115] Mindezeket követően az Alkotmánybíróság vizsgálta az Országgyűlés fegyelmi jogi döntései, és az Alaptörvény indítványozók által hivatkozott XXVIII. cikk (7) bekezdésének egymással való kapcsolatát.
- [116] Ezzel összefüggésben megállapította, hogy ezen kapcsolat tárgyában az Abh2.-ben és az Abh3.-ban korábban már állást foglalt. A vizsgált indítványozói hivatkozás tekintetében az ezen döntésekben foglalt leglényegesebb megállapításában „[a]z 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. [...]

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.” {Abh2., Indokolás [38]–[39]; ezzel egyezően: Abh3., Indokolás [40]–[41]} A két korábbi döntésében az Alkotmánybíróság ezenfelül történeti és nemzetközi kitekintésekre (az angol és a német parlament hasonló szabályaira) is figyelemmel megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből nem vezethető le az ülést vezető elnöknek az Ogytv. szerinti döntésével vagy az arról adott esetben végső soron döntő országgyűlési határozattal szembeni, az Alaptörvényben rögzített jogorvoslati jogra vonatkozó követelmény (lásd: Abh2., Indokolás [40]–[44]; Abh3., Indokolás [42]–[47]). Ezen megállapítások a jelen ügyben is megfelelően irányadóak. Ennek alapján az Alkotmánybíróság a jogorvoslati jog sérelmével kapcsolatos indítványi elemet a jelen ügyben is elutasította.

[117] Megjegyzi mindazonáltal az Alkotmánybíróság, hogy nem helytálló az indítványozók érvelése már csak azon okból kifolyólag sem, mert az indokolási kötelezettségről a 49. § (3) bekezdése az azonnali hatályú kitiltás eseteire ugyan valóban nem rendelkezik, azonban a Módtv. előterjesztői indokolása azzal kapcsolatban az alábbiakat tartalmazza: „Az azonnali hatályú intézkedésre vonatkozó szabályok a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében kötelezővé teszik a szóban közölt döntés részletes, írásos indokolását és három munkanapon belül történő közlését.” Vagyis a jogalkotó maga is evidenciának tekintette a szabályozás megalkotásakor, hogy a három munkanapon belüli írásbeli közlésnek fogalmi eleme az ahhoz tartozó indokolás is.

[118] Szükséges hangsúlyozni mindezek mellett azt is, hogy bár az Alaptörvényből a fentieknek megfelelően a fegyelmi ügyekben véglegesen döntő országgyűlési határozatok tekintetében nem vezethető le külön (további) jogorvoslathoz való jog, ugyanakkor valójában már maguk az említett határozatok – amennyiben ügyükkel kapcsolatban az ezek útján történő döntéshez való (törvényi) jogukkal az érintett képviselők élni kívánnak – is egy [belső, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésbe nem hozható vagy abból le nem vezethető] jogorvoslati eljárás lezárásának tekintendők. A házelnök sérelmezett fegyelmi döntésével szemben ugyanis az érintett képviselők az Ogytv. 51–52. §-ában rögzített eljárási rend szerint – más országok gyakorlatahoz hasonlóan a parlamenten belüli – jogorvoslattal élhetnek. A sérelmezett döntéssel szemben a Mentelmi bizottsághoz lehet kérelmet előterjeszteni; amennyiben a bizottság a kérelemnek helyt ad, a támadott intézkedés nem hajtható végre, és a fegyelmi eljárás megszűnik. Amennyiben a Mentelmi bizottság az irányadó határidőben nem hoz döntést, vagy a kérelemnek nem ad helyt, az érintett képviselő abban az esetben kérheti, hogy az Országgyűlés plenáris ülése határozattal döntsön annak megállapításáról, hogy a kizárás vagy azonnali hatályú kitiltás fegyelmi intézkedések elrendelésének nem volt helye, illetőleg az egyéb házelnöki fegyelmi döntések (tiszteltdíj-csökkentés, kitiltás) hatályon kívül helyezéséről. Az Országgyűlés tehát a belső önszabályozási autonómiája keretében bevezetett – és a Módtv.-vel utóbb kétségkívül szigorított – fegyelmi szabályok megalkotásával párhuzamosan számos más állam parlamentjéhez hasonlóan egy (többlépcsős) belső jogorvoslati rendszert is létrehozott.

[119] 4. Az indítványozók a 47. § (2) bekezdésében foglalt, a 46/B–46/G. §-ban írt, a magatartásokhoz társítottan kiszabható kitiltás jogkövetkezményét két szempontból is támadták. Egyrészt az (1) bekezdésben foglalt tiszteltdíj-csökkentéssel együtt és ahhoz hasonlóan az általuk aránytalanul nagyknak tartott lehetséges mérték (időtartam) okán a véleménynyilvánításhoz való jog aránytalan és ezért alaptörvény-ellenes korlátozásaként értékelték az egyes esetekben kiszabható mértékeket. Másrészt pedig az indítványozók a képviselői jogok aránytalan korlátozását (a képviselői mandátumtól való időszakos de facto megfosztást) és a népképviselést elvének megsértését látják abban, hogy a kitiltás a Módtv.-t megelőzően hatályos szabályokhoz képest nemcsak hosszabb időtartamra, de más területre, az üléstermen (illetve a bizottsági ülések helyszínén) kívül az Országház és az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületek teljes területére terjedhet ki. Harmadsorban az indítványozók a kitiltást a plenáris ülésen a Módtv.-vel bevezetett helyettesítés (megbízott) útján történő szavazás intézményével összefüggésben, illetve kölcsönhatásban is támadták (bővebben lásd: IV/5. pont, Indokolás [145] és köv.).

- [120] Amint arra az Alkotmánybíróság a jelen határozatban már a történeti és a nemzetközi áttekintés körében is kitért, a kitiltáshoz hasonló fegyelmi jellegű jogkövetkezmenyt (kizárás, képviselői jogok felfüggesztése stb.) a Módtv. hatálybalépését megelőző magyar szabályozás és más parlamentek házszabályai is tartalmaztak, tartalmaznak. Elképzelhetőek olyan képviselői magatartások, a parlamentek rendeltetészerű működését, méltóságát veszélyeztető helyzetek, amelyek ilyen jellegű szankció létezését igazolhatják vagy szükségessé is tehetik. Önmagában tehát az, hogy az országgyűlési képviselők az őket e megbízatásuknál fogva megillető jogaikkal ideiglenesen – részben vagy egészében – nem tudnak élni, kötelezettségeiknek nem tudnak eleget tenni, nem alapozza meg alaptörvény-ellenesség megállapítását mindaddig, amíg a részletszabályok biztosítani képesek, hogy az ilyen szankció alkalmazása a ténylegesen tanúsított képviselői magatartással (időben és térben) arányosan kerülhessen alkalmazásra.
- [121] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ennek megfelelően az indítványozók sem magának a kitiltás intézményének jogszabály biztosította lehetőségét kifogásolták, hanem annak időbeli (időtartam) és térbeli (a kitiltással érintett terület) kiterjedése, vagyis ezek – szerintük – eltúlzott voltának lehetséges következményei okán állították a módosított szabályozás alaptörvény-ellenességét.
- [122] Az indítványozók véleménynyilvánítási szabadság sérelmével összefüggésben előadott érvei tekintetében az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [123] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kitiltás alkalmazására csak kivételesen kerülhet sor. Feltehetően ez az oka annak, hogy bár – mint arra az indítvány is utal – a kitiltás elvileg a tiszteletdíj-csökkentés mellett, azzal együtt is alkalmazható, annak ellenére, hogy utóbbi jogkövetkezmeny megállapítására több ízben is volt példa a Módtv. hatálybalépése óta is, az előbbi alkalmazására – az Alkotmánybíróság hivatalos tudomása szerint – nem került sor.
- [124] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kitiltásnak a parlamenti véleménynyilvánítási szabadsággal fennálló összefüggése mindezekre tekintettel távolabbi, mint a tiszteletdíj-csökkentés jogkövetkezmenyéé, miközben az összefüggés szorosabb az egyéb képviselői jogokkal és kötelezettségekkel. Elismerve ugyanakkor, hogy az ilyen szankcióval való esetleges fenyegetettség olyan magatartások tekintetében is jelenthet visszatartó erőt, amelyek – a kitiltást esetlegesen megalapozó magatartások többségével ellentétben – a véleménynyilvánítás körében (is) értelmezhetőek, a tiszteletdíj-csökkentéssel érintett hónapok száma kapcsán a IV/2. pontban (Indokolás [35] és köv.) tett egyes megállapításait az Alkotmánybíróság megfelelően irányadónak tekintette a kitiltás lehetséges időtartama vonatkozásában is.
- [125] Ennek megfelelően a kitiltás lehetséges időtartama vonatkozásában is kijelenthető, hogy egyfelől az elméletileg elképzelhető és a kitiltás szankciójának alkalmazását is megalapozó – a „csak” tiszteletdíj-csökkentéssel szankcionált más képviselői magatartásoknál, megnyilvánulásoknál eleve súlyosabb – képviselői magatartások is sokfélék lehetnek, amelyek taxatív felsorolása nem lehetséges. Ezek azonban egymáshoz viszonyítva eltérő súlyúak lehetnek, így a szabályozás az észszerűség követelményének akkor tesz eleget, ha a ténylegesen megállapításra kerülő szankció mértéke vonatkozásában is megteremti annak lehetőségét, hogy igazodjon ezekhez. A Módtv.-vel bevezetett többlépcsős rendszer ennek az elvárásnak megfelel. A lehetséges képviselői magatartások körében az Országgyűlés méltóságát, működését viszonylag kisebb mértékben sértő vagy veszélyeztető magatartások mellett akár azokra vagy más képviselők munkavégzésére, személyére nézve kirívóan súlyos – de közvádra üldözendő és emiatt a mentelmi jog felfüggesztését, (büntető) bírósági eljárás megindítását, majd annak eredményétől függően esetlegesen a mandátum elvesztését [lásd: Ogytv. 101. § (1) bekezdés b)–e) pont] is eredményező magatartások szintjét el nem érő – magatartások is előfordulhatnak. Ez indokolhatja, hogy a kitiltás jogkövetkezmenye időtartamának felső határa akár hosszabb időtartamot is elérjen; ugyanakkor ennek konkrét mértékének meghatározására az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. Ez – a tiszteletdíj-csökkentés mértékére vonatkozó szabályokhoz hasonlóan – olyan, az önszabályozási autonómia körébe tartozó kérdés, amelyben a jogalkotó széles körű mérlegelési szabadsággal rendelkezik, és amelybe az Alkotmánybíróság csak kivételesen avatkozhat be. Erre a vizsgált szabályozásban rögzített mértékek tekintetében az Alkotmánybíróság nem látott lehetőséget.
- [126] Más a helyzet azonban a kitiltás területi értelemben vett terjedelmével. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv.-t megelőzően hatályos szabályozás számottevően rövidebb időtartamra tette lehetővé, hogy a képviselőket a magatartásuk következményeként fegyelmi büntetés részben vagy egészben elzárja képviselői jogaik gyakorlásának lehetőségétől [ezzel összefüggésben lásd: az Ogytv. 2020. február 1. napja előtt hatályos 48. § (3)–(4) bekezdésének, 49. § (4)–(6) bekezdésének és 50. §-ának a kizárásra és a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztésére vonatkozó rendelkezéseit]. Az ülésnap – vagy az új szabályok szerint akár az ülés –



hátralévő részéről történő kizárás értelemszerűen csak az adott ülésnapo(ka)t érinti, és egyébként ezen időtartamra sem jelenti a képviselői jogok vagy a képviselői munkavégzés teljes ellehetetlenítését [a kizárt képviselő ez idő alatt is nyújthat be ugyanis törvény- és határozati javaslatot, módosító javaslatot, kérdést, interpellációt (írományok), illetve beléphet az ezekhez szükséges hivatali helyiségekbe; bizottsági üléseken és a plenáris ülésen azonban nem vehet részt]. A Módtv. alapján a kizárás szabályai változtak is abban a tekintetben, hogy a kizárt képviselő a hatályos rendelkezések értelmében a kizárás időtartama alatt is visszatérhet az ülésterembe a szavazások idejére, és részt vehet azokon.

- [127] A képviselői jogok korábbi szabályok szerint lehetséges felfüggesztése valójában a kizárás fegyelmi büntetésének időbeni és – ezzel összefüggésben – a szavazáson való részvételhez való jogra is kiterjedő kiterjesztése volt. Elrendelésére az 50. § (5) bekezdése alapján akkor volt lehetőség, ha az adott képviselő az (1) bekezdésben meghatározott erőszakos vagy azzal közvetlenül fenyegető magatartást ugyanazon ülésnapon belül ismételt folytatta. Ennek mértéke második alkalommal hat ülésnapra, harmadik és minden további alkalommal kilenc ülésnapra terjedhetett ki. Ugyan elnevezéséből más következne, de az érintett képviselő a jelenleg hatályos szabályok szerinti kizárt képviselőkkel azonos terjedelemben ezen szankció hatálya alatt is gyakorolhatta (volna, amennyiben ezen rendelkezések alkalmazásra kerülnek) képviselői jogainak egy részét, mivel a Módtv. hatálybalépését megelőzően hatályos 50. § (6) bekezdésének rendelkezése alapján a képviselői jogok felfüggesztése fegyelmi büntetés is „csak” a plenáris és bizottsági ülésekről való kötelező távolmaradást rögzítette (beleértve tehát a szavazásokat is), továbbá azt, hogy az érintett képviselő a felfüggesztés időtartamára tiszteletdíjra nem jogosult; azonban az említett rendelkezés szövege (sem pedig annak jogalkotói indokolása) nem érintette az ezekkel össze nem függő képviselői jogokat.
- [128] A Módtv.-vel bevezetett, az utóbb említett korábbi szankciót felváltó kitiltás jogkövetkezménye nemcsak – a fentebb alkotmányosan igazolhatóként elismert – szigorítást tartalmaz a lehetséges időtartamok tekintetében, hanem a jogalkotó szándéka szerint (vö.: előterjesztői indokolás) enyhítést is abban a tekintetben, hogy a helyettesítés (megbízás) útján történő szavazás lehetővé tételével a kitiltott képviselők számára is lehetővé kívánja tenni a szavazásokon való részvételt. {Az Alkotmánybíróság ezt a jogintézményt a jelen határozat IV/5. pontjában (Indokolás [145] és köv.) külön pontban vizsgálja.}
- [129] Mindezekkel párhuzamosan azonban a módosítás a területi hatály vonatkozásában is szigorítást vezetett be a korábbi szabályozáshoz képest. A kitiltott képviselő ugyanis „az Országház és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt azok területén – a 49/A. § (7) bekezdésében [titkos szavazás] és az 51. § (4) bekezdésében [az ügyében kért jogorvoslati eljárásban a Mentelmi bizottság ülése] foglalt kivétellel – nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.” Az indítványozók a Módtv.-vel bevezetett ezen szigorítást a képviselői jogegyenlőség elvével és – a megbízás útján történő szavazás lehetőségének bevezetésével együtt – a népképviselő elvével, valamint a képviselők személyes feladatellátási kötelezettségének sérelmével összefüggésben kifogásolták.
- [130] Az Alkotmánybíróság ezen indítványi elemmel összefüggésben az alábbi megállapításokat tette.
- [131] A képviselői munkavégzés számos olyan, a képviselői jogosultságok gyakorlásával közvetlenül összefüggő rész-cselekmény elvégzését igényli vagy igényelheti, amelyeket – szemben például a politikai véleménynyilvánításokkal vagy a szavazásokon, üléseken való részvétellel – az országgyűlési képviselők nem, vagy nem minden esetben személyesen, hanem a munkájukat az Ogytv. vonatkozó szabályainak keretei között segítő személyek, irodai helyiségek és eszközök igénybevétele útján láttnak el. Az Ogytv. úgy az egyéni választókerületben, mint a pártlistákról mandátumot szerző képviselők munkájának segítése érdekében igyekszik biztosítani az ehhez szükséges személyi és fizikai feltételeket. Az egyéni képviselők munkáját ennek keretében a képviselő választókerületében az Országgyűlés Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) által biztosított és finanszírozott, a szükséges irodafelszerelésekkel együtt működtetett irodahelyiség, illetve szintén a Hivatal által finanszírozott személyek útján segíti [lásd: Negyedik rész, „Az országgyűlési képviselők javadalmazása”, „37. A képviselő juttatásai és a képviselői tevékenységéhez kapcsolódó támogatások” című rendelkezései, különösen az Ogytv. 111. § (1) és (3) bekezdése, 112. § (1)–(9) bekezdése]. Az Ogytv. ezenfelül a képviselőcsoportok működési feltételeinek biztosítására nézve is tartalmaz rendelkezéseket („38. A képviselőcsoport működési feltételeinek biztosítása”). A listáról mandátumot szerző (és a független) képviselők munkavégzését az ezen fejezetben a képviselőcsoportok számára hasonlóképpen a Hivatal által biztosított irodahelyiségek és szakmai személyzet (tárgyi és személyi feltételek biztosítása) révén segíti (Ogytv. 113–117. §).
- [132] Mivel a képviselői munka nem merül ki az Országgyűlés és bizottsági ülésein való részvételben, így a kitiltás fegyelmi szankció alkalmazása önmagában – tekintettel arra, hogy az bizonyos helyekre történő belépés tilal-



mára terjed ki – nem jelenti a képviselői feladatok nemcsak jogosultságokon, de az Alaptörvényből fakadóan egyben kötelezettségen is alapuló ellátásának teljes ellehetetlenülését. Értelemszerűen vannak olyan képviselői jogosultságok, amelyeket a kitiltás alapvetően nem érint, vagy nem kellene, hogy érintsen. A kitiltott képviselő ugyan az Országgyűlés és bizottságai ülésén a kitiltás időtartama alatt nem, de az üléstermen kívül továbbra is artikulálhatja például az őt mandátumhoz juttató választópolgárok (feltehető) politikai akaratát, álláspontját; a közügyekben saját véleményét egyéb fórumokon továbbra is megjelenítheti. Az állami szervek területére is beléphet (a jogszabályokban meghatározott feltételek mellett) információszerzés céljából.

- [133] A képviselői munkavégzésnek viszont kiemelten fontos részjogosítványa az is, hogy a képviselő irományokat (pl. törvény-, határozati és módosító javaslatok) nyújthasson be, és más, a parlamenti (belső) rendszeren keresztül elérhető információkhoz hozzáférjen. Az ilyen jellegű munkavégzés – elméletileg és távolról történő munkavégzéssel – a kitiltás hatálya alatt sem kizárt. Ugyanakkor a képviselővé válásnak nem feltétele az ehhez szükséges szakmai, híradástechnikai-informatikai, jogszabály- és szövegszerkesztési ismeretek megléte. Emiatt is biztosítja az ilyen természetű képviselői feladatok megfelelő színvonalon történő ellátásának segítése érdekében a fentebb említett rendelkezések révén az Ogytv. jogszabályban rögzített formában is a szükséges fizikai és személyi feltételeket a képviselőcsoportok és a független képviselők számára egyaránt. Ezeket a feltételeket azonban a Hivatal a saját – az Országház épületén kívüli – épületeiben, elsősorban a Barankovics István (vagy ún. Képviselői) Irodaházban (a továbbiakban: Irodaház) biztosítja, amelyekre viszont a Módtv.-vel bevezetett kitiltás hatálya az indítványozók által támadott szabályok alapján szintén kiterjed.
- [134] A jelenkor technikai lehetőségei az Alkotmánybíróság megállapítása szerint elvben lehetővé, legalábbis megoldhatóvá teszik, hogy az említett feladatokkal kapcsolatos teendőket (egyeztetés, szerkesztés, ellenjegyzés, benyújtás, informálódás stb.) a képviselők távolról vagy segítők közreműködésével is elvégezhesék. Ez ugyanakkor még abban az esetben is a képviselői joggyakorlás jelentős elnehezedését jelenti, ha az adott esetben nem válik teljesen lehetetlenné amiatt, hogy a kitiltott képviselő az említett, az Országház épületétől eltérő más azon hivatali épületbe sem léphet be, ahol ezek az irodák elhelyezésre kerültek. Ezenfelül – tekintettel arra is, hogy az Alkotmánybíróság megítélése szerint a kitiltás nem terjed ki az egyéni képviselők számára a Hivatal erőforrásaiból, ám nem annak épületeiben biztosított választókerületi irodahelyiségekre – az esetlegesen kitiltással érintett egyéni és listás képviselők vonatkozásában megalapozottan merülhet fel a képviselői egyenlőség Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében rögzített elvének sérelme is azzal összefüggésben, hogy előbbiek a feladatellátásuk segítése érdekében a Hivatal finanszírozásában a választókerületükben számukra biztosított irodahelyiséget a kitiltás hatálya alatt is teljeskörűen igénybe tudják venni a munkavégzésükhöz, addig az utóbbiként említett képviselőkről ugyanez már nem mondható el. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak – az észszerűségi teszt elvégzésével – külön is vizsgálnia kellett, hogy a támadott szabályozásban megjelenő, helyrajzi jellegű korlátozás alkotmányosan igazolható-e.
- [135] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatályos szabályok alapján a fegyelmi jog körében értékelhető, tilalmazott magatartások a rendszerváltozás óta eltelt jogállami időszakban, annak is különösen a fegyelmi jog bevezetése óta eltelt időszakában tipikusan valamely politikai (vagy obstrukciós) cél, törekvés elérésére, álláspont kinyilvánítására irányultak. Öncélú, felindulásból vagy személyes ellentétből fakadó, erőszakos (és esetleg büntetőjogilag, a fegyelmi eljárás hatókörén kívül is értékelhető) cselekmény(ek)re, amelyek a megelőzés jegyében és a képviselők testi épsége védelme érdekében önmagukban is igazolhatóvá tennének egy teljes, az Országgyűlés és a Hivatal épületeinek teljes egészére kiterjedő kitiltást, ez idáig – még az Abh1.-ben vizsgált, az ülésvezetés fizikai akadályozására irányuló obstrukciónak szánt magatartás esetén sem – nem került sor.
- [136] Mindennek azért van jelentősége, mert az elsőként körülírt magatartások lényegi eleme az Országgyűlés nyilvánosságának felhasználása révén a sajtófigyelem és azon keresztül közvetetten a választópolgárok nyilvánosságának elérése. Ezen célok elérése amiatt is, mert a sajtónyilvánosság és -tudósítások rendje külön házelnöki rendelkezésben (lásd: 8/2020. számú házelnöki rendelkezés; 12. §, 16. §; <https://www.parlament.hu/web/guest/a-sajtotudositas-rendje>) szabályozott, amely a tudósítást és általában a sajtó jelenlétét kizárólag meghatározott rendben és helyszíneken teszi lehetővé: azok az Országgyűlés és a Hivatalhoz tartozó más épületek területének nagy részén – beleértve éppen a hivatali (iroda)helyiségeket is – eleve kizártak, vagy külön engedélyhez kötöttek. Mindezekre tekintettel nem feltételezhető, hogy a kitiltott képviselők az arra okot adó magatartást ezen területeken is tanúsítsák, tovább folytassák, vagy amennyiben esetleg mégis ezt teszik, az ilyen körülmények között alkalmas legyen a fegyelmi jog körében alkotmányosan elismert védendő célok, értékek veszélyeztetésére.

- [137] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megítélése szerint a támadott szabályozás mellett nem hozható fel olyan észszerűen elfogadható, a képviselői egyenlőség elve érvényesülésének és a képviselői tevékenységnek a korlátozását alkotmányosan alátámasztó érv, amely megalapozná, hogy a képviselőkkel szemben fegyelmi okból megállapított kitiltás az Országház mellett a Hivatal épületeinek teljes területére is kiterjedjen. Ilyen érvelést a Módtv. előterjesztői indokolásában az előterjesztő sem jelölt meg. (Abban elsődlegesen annak hangsúlyozása történik, hogy a kitiltás – a meghatalmazás útján lehetővé tett szavazás bevezetése révén – nem vonja meg a szavazati jog gyakorlásának lehetőségét. Az indokolás vonatkozó része a következőképpen fogalmaz: „A kitiltás jogkövetkezménye a hatályos rendelkezések szerinti képviselői jogok felfüggesztését váltja fel, azonban attól eltérően csak az Országházban, és az ahhoz tartozó épületekben való fizikai jelenléthez kötődő egyes képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztésével jár. Bár más európai államok házzabályainak rendelkezéseitől nem idegen a szavazásra is kiterjedő felfüggesztés lehetősége, a Javaslat olyan helyzetet teremt, amelyben a képviselő szavazati jogát – mint az egyik legfontosabb képviselői jogosultságot – meghatározott szabályok szerint a kitiltás időtartama alatt is gyakorolhatja.”) A jogalkotói indokolás sem ad ugyanakkor magyarázatot arra, hogy az épület(ek)nek az olyan, nem a plenáris vagy bizottsági ülések megtartására szolgáló, illetve más, a sajtónyilvánosság számára is hozzáférhető helyiségeitől eltérő részeiben való, fizikai jelenléttel gyakorolható képviselői jogok korlátozását – amelyet egyébként az elnevezésétől eltérően az Alkotmánybíróság megítélése szerint valójában a korábbi „képviseleti jogok felfüggesztése” szankció sem tett meg [Tekintettel arra, hogy az Ogytv. 2020. február 1. napja előtt hatályos 50. § (6) bekezdése értelmében: „Ha a képviselő képviselői jogait felfüggesztették, a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban a képviselő nem vehet részt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem jogosult.” Ezen túlmenően a képviselői jogok korlátozása vagy kizártsága tekintetében sem az Ogytv., sem pedig a HHSZ. nem tartalmazott semmilyen rendelkezést.] – mi okból tartja szükségesnek vagy igazolhatónak.
- [138] Miközben az Alkotmánybíróság megítélése szerint a plenáris ülésnek és a bizottsági ülések nagy részének helyet adó Országház épületébe való belépés tiltásával összefüggésben a korábbiakban kifejtetteknek megfelelően a vizsgált szankció alkotmányossága megállapítható, ugyanez nem jelenthető ki az attól funkcióban alapvetően eltérő egyéb épületek (alapvetően az Irodaház) tekintetében.
- [139] A vizsgált fegyelmi jogi rendelkezések alapvetően, sőt az Ogytv. megfogalmazásából adódóan kizárólag (plenáris vagy bizottsági) ülésen tanúsított képviselői magatartásokat tilalmazznak, illetve rendelnek jogkövetkezménnyel sújtani. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseiből is következően a fegyelmi jogi jogkövetkezmények alkalmazása is a védett alkotmányos értékek, vagyis az Országgyűlés működőképességének, méltóságának, az ülésezés rendjének védelmével, azaz a plenáris és a bizottsági ülések rendeltetészerűen és méltóságteljesen való lebonyolíthatóságának a biztosításával összefüggésben igazolhatóak alkotmányjogi szempontból.
- [140] Az Irodaház ugyanakkor – eltérően az Országháztól – funkcióját tekintve (elsődlegesen) nem az ülések megtartásának helyszínéül, hanem a képviselői munkavégzés elősegítéséhez szükséges materiális (technikai eszközök és helyiségek), valamint humán (szakmai személyzet) feltételek elhelyezésének helyszínéül szolgál, amelyek pedig az egyéb, az Országgyűlés ülésén való személyes jelenléthez nem, vagy nem feltétlenül kapcsolódó képviselői jogok gyakorlását hivatottak előmozdítani. Mivel ezen képviselői jogok gyakorlásának kizárását, illetve (aránytalan) korlátozását, a fegyelmi jog körébe vonható, az üléseken tanúsítható magatartásoktól való visszatartás – mint az Országgyűlés működőképességének, illetve méltóságának megőrzése érdekében alkotmányosan elfogadható cél – nem indokolja, az Irodaház teljes területére is kiterjedő kitiltás az Alkotmánybíróság megítélése szerint észszerű indokokkal nem támasztható alá. Ezért az Ogytv. 49. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek” és „azok” szövegrésze a képviselői egyenlőség elve érvényesülésének és a képviselői tevékenység korlátozásának szempontjából alkotmányosan nem igazolható, így azok megsemmisítéséről döntött.
- [141] Eljárása során ugyanakkor az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra is, hogy – bár nem ez az épület elsődleges funkciója – az Országgyűlés egyes bizottságai alkalmanként vagy állandó jelleggel az Irodaház épületében tartják üléseiket. A fent említett alkotmányossági aggályok – mivel az Alkotmánybíróság által is alkotmányosan elismert értékek védelme érdekében és hatókörrel alkalmazott kitiltás szankciójának ez alapvető célja – a bizottsági üléseken való részvételtől való „távoltartásra” nem vonatkoznak. Az egyes képviselőkkel szemben kiszabott ilyen szankciónak ezért akkor is érvényre kell tudni jutnia, ha a bizottsági ülés megtartására az Irodaházban kerül sor; a kitiltott képviselő ebben az esetben sem vehet részt annak ülésén. Az Alkotmánybíróság az előzőekben általánosságban már megállapította, hogy az Alaptörvényben is rögzített értékek védelme érde-

kében – az Országgyűlés plenáris és bizottsági ülésén való részvételt kizáró – kitiltás mint fegyelmi jogkövetkezmény alkalmazása önmagában nem alaptörvény-ellenes.

- [142] Az Irodaház teljes területére, így a bizottsági üléssel esetlegesen sem érintett területeire is kiterjedő kitiltás (az ezt megtestesítő belépési tilalom) fentebb megállapított alkotmányjogi szempontból való indokolatlansága, illetve az Irodaházban tartandó bizottsági ülésektől a kitiltás hatálya alatt álló képviselő(k) távoltartása szükségességének igazolhatósága között ellentmondás feszül. Ezen ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Országgyűlésnek – úgy is, mint jogalkotónak és úgy is, mint az országgyűlési munkát az ütemezés és a helyszínválasztás szempontjából egyaránt belátása szerint alakító entitásnak – számos (akár jogalkotást sem igénylő) lehetőség áll rendelkezésére. Amennyiben azonban úgy ítéli meg, hogy az legmegfelelőbb jogalkotás révén valósítható meg, úgy az egy differenciált szabályozás megalkotását teheti szükségessé. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel, a vizsgált szabályozás kapcsán úgy határozott, hogy – élve az Abtv. 45. § (4) bekezdése által számára az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke védelme érdekében biztosított lehetőséggel – az említett szövegrészeket nem a főszabály szerinti ex nunc hatállyal, hanem (biztosítva a jogalkotó számára az esetlegesen a megfelelő szabályok megalkotásához szükséges időt) a jövőre nézve semmisíti meg.
- [143] Mindezeknek megfelelően az Alkotmánybíróság, mivel megállapította, hogy az Ogytv. 49. § (1) bekezdésének „és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek” és „azok” szövegrésze sérti az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében rögzített képviselői egyenlőség elvét és az 1. cikk (1) bekezdésében foglalt népképviselő elvét, azokat az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján, az Abtv. 45. § (4) bekezdése alkalmazásával 2023. június 30-i hatállyal megsemmisítette.
- [144] Az Ogytv. 49. § (1) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban: „49. § (1) A kitiltott képviselő az Országház területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt területén – a 49/A. § (7) bekezdésében és az 51. § (4) bekezdésében foglalt kivétellel – nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be.”
- [145] 5. Az indítványozók a kitiltással összefüggésben nem csak annak hatókörét, időtartamát és érvényességének területét kifogásolták; véleményük szerint a kitiltással érintett képviselők szavazati joga gyakorolhatóságának érdekében a Módtv.-vel bevezetett megbízott útján történő szavazás intézménye és ezért az azt tartalmazó 49/A. § is ellentétes az Alaptörvénnyel. Hivatkozva az Alkotmány Kommentárjának [Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó, Budapest, 2009] az Alkotmánybíróság kapcsolódó álláspontjára is utaló elvi megállapítására is, kifejtették, hogy az ilyen módon (helyettes útján) történő szavazás lehetősége sérti a népképviselő elvéből, az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdéséből és az Ogytv. 28. § (2) bekezdéséből egyaránt levezethető képviselői személyes jelenlétre és feladatellátásra vonatkozó, jogként és kötelezettségként egyaránt megjelenő alkotmányos elvárást is.
- [146] Az Alaptörvény 5. cikke az Országgyűlés működésével összefüggő egyes alapvető szabályok körében kifejezetten a képviselők jelenlétének tulajdonít jelentőséget, illetve ahhoz fűz joghatást. Az (5) bekezdés értelmében az Országgyűlés akkor határozatképes, ha az ülésen az országgyűlési képviselők több mint fele jelen van. A (6) bekezdés értelmében az Országgyűlés a határozatait a jelen lévő képviselők szavazatával hozza, mégpedig főszabály szerint egyszerű többséggel, hacsak a közjogi érvényességhez szükséges szavazati arányok tekintetében az Alaptörvény ettől eltérően nem rendelkezik, illetve egyes döntések meghozatalát a házszabályi rendelkezések is minősített többséghez köthetik. A (7) bekezdés értelmében pedig maguk a házszabályi rendelkezések is a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával kerülhetnek megalkotásra. Az országgyűlési bizottságokban való személyes részvételre nézve – így a szavazati jog személyes gyakorlásának kötelezettségre sem – az Alaptörvény nem tartalmaz külön rendelkezéseket; az azokon való személyes feladatellátási kötelezettség a házszabályi rendelkezések szintjén (Ogytv. és HHSZ.) került rögzítésre.
- [147] Az Alaptörvény egyetlen rendelkezése sem teremt meg az Országgyűlés plenáris ülésén, az azokon történő szavazásokon a szavazati jog meghatalmazás útján történő gyakorlásának lehetőségét.
- [148] Ennek kapcsán megjegyzendő, hogy ugyanez megállapítható a bizottsági üléseken végzett munka és döntéshozatal tekintetében is, ennek ellenére az országgyűlési bizottságok ülésein – már a kitiltás lehetőségének vagy általában a fegyelmi jogi szabályoknak a megjelenését megelőzően is – évtizedes hagyományai voltak (és vannak) az eseti megbízással történő helyettesítés intézményének. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azonban a bizottsági üléseken történő szavazások a plenáris ülésen történő döntéshozattól alapvetően eltérő esetnek számítanak, amellyel kapcsolatban a helyettesítés útján történő szavazás – jelen ügy kapcsán egyébként sem támadott – létjogosultsága megállapítható, alaptörvény-ellenessége pedig nem merül fel. Ennek oka elsőd-



legesen éppen a fentebb említett azon körülmény, hogy az Alaptörvény a bizottsági munkavégzésre nézve nem rögzít személyes részvételt, azt főszabályként csak az alacsonyabb szintű jogszabályok írják elő; így az az alóli kivétel ugyanezen jogszabályi szinten való megállapítása sem okoz ellentétet az Alaptörvénnyel. Másrészt pedig bizottsági ülések tekintetében ezen lehetőség bevezetésének racionális indokai is vannak, tekintettel arra, hogy egyrészt a bizottságok (legalábbis azok egy része) hagyományosan több ülést tartanak; ráadásul egyazon képviselő akár több bizottsági tagsággal is rendelkezhet, az pedig nem kizárható, hogy ezen bizottságok szükség esetén időnként egy időben tartsanak ülést, így az érintett képviselők valamely bizottság ülésén ilyen esetben értelemszerűen eleve nem tudnak személyesen jelen lenni.

- [149] Az Országgyűlés ülésén történő határozathozatalt azonban az Alaptörvény kifejezetten képviselői jelenléthez köti, ez alóli kivételként pedig nem tartalmaz rendelkezést a megbízás útján történő szavazati joggyakorlásra. Ez csak az Alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogszabályban, az Ogytv.-ben jelenik meg.
- [150] Az Alkotmánybíróság megállapította ugyanakkor, hogy a támadott rendelkezés (7) bekezdése nem a megbízás útján történő szavazással kapcsolatos, hanem azzal ellenkezőleg, titkos szavazások esetére éppen arra nézve teremt lehetőséget, hogy a kitiltott képviselők a házelnök által kijelölt helyiségben a kitiltás időtartama alatt is személyesen gyakorolhassák szavazati jogukat. Ennek érdekében egyébként ilyen célból a kitiltásra vonatkozó 49. § (1) bekezdése is – kivételként – a kitiltott képviselők számára is lehetővé teszi az Országház (és a Hivatal elhelyezésére szolgáló épületek) területére való belépést. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ogytv. indítványozók által egységesen megsemmisíteni kért 49/A. § (7) bekezdése alkotmányjogi szempontból nem vet fel az (1)–(6) bekezdéshez hasonló aggályokat.
- [151] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ogytv. 49/A. § (1)–(6) bekezdésének rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdésével, ezért az Abtv. 41. § (1) bekezdése alapján azok megsemmisítéséről döntött. Az Alkotmánybíróság mérlegelési körébe vonta, hogy a helyettesítés útján történő szavazás lehetőségének azonnali hatállyal történő megsemmisítése következtében a jövőben előállhat olyan helyzet, hogy az esetlegesen kitiltás hatálya alatt álló képviselő az Országgyűlés egyes szavazásain ezen szankció alkalmazása esetében nem tud részt venni. Ezért döntése kialakítása során az ezen pontban érintett rendelkezésekkel összefüggésben az Alkotmánybíróság megvizsgálta a *pro futuro* hatállyal történő megsemmisítés lehetőségét.
- [152] Az Abtv. 45. § (1) bekezdése a megsemmisített jogszabály hatályvesztésével kapcsolatosan főszabályként akként rendelkezik, hogy az az Alkotmánybíróságnak a jogszabály megsemmisítéséről szóló határozata hivatalos lapban történő közzétételét követő napon következik be (*ex nunc* megsemmisítés). Az Abtv. 45. § (4) bekezdése kivételként (többek között) lehetővé teszi a jogszabály későbbi időpontban (*pro futuro*) történő hatályvesztését is, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja.
- [153] Az országgyűlési képviselők köz érdekében történő tevékenysége [Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés] a nép közvetett, választott képviselői útján történő hatalomgyakorlásának [Alaptörvény B) cikk (4) bekezdés] realizálását szolgálja. Ezért a képviselői tevékenység fegyelmi szankcióval történő korlátozása – valamennyi képviselői jog: így az ülésen történő részvétel, beszédjog, indítványozási jog, interpelláció és kérdés joga, szavazati jog stb. tekintetében – a nép közvetett hatalomgyakorlását is érinti. Egyfelől ezen korlátozások alkotmányosságát a jelen határozatban kifejtett fentebbi érvek igazolják, másfelől azok esetleges alkalmazásának szükségességéért a felelősség azt a képviselőt terheli, aki a fegyelmi vétséget megvalósító, illetve a rendészeti intézkedést kiváltó magatartásával ezt a helyzetet előidézte. Ebből következően az érintett képviselő szavazásban való részvételének a vele szembeni fegyelmi intézkedés következtében történő átmeneti ellehetetlenülése önmagában nem tekinthető Alaptörvényt sértő helyzetnek.
- [154] Önmagában az, hogy egy parlamenti képviselő fegyelmi szankció vele szemben történő alkalmazása következtében elesik a szavazati joga gyakorlásának lehetőségétől, sem a hazai, sem a nemzetközi szabályozásban nem ismeretlen, vagy előzmények nélkül való. A hazai jogi szabályozás körében ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság ismételtén visszautal az Ogytv. – a Módtv.-hez fűzött jogalkotói indokolásban említett – korábban hatályos 50. §-ának és 51/A. §-ának rendelkezéseire is. Ezek alapján a 2020. február 1. napját megelőző időszakban lehetőség volt („ha a képviselő az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, vagy más kivezettetését akadályozta”) arra, hogy a képviselő jogainak gyakorlása fegyelmi szankcióként felfüggesztésre kerüljön. Ez – az Alkotmánybíróság hivatalos tudomása szerint alkalmazásra nem került szabály – értelemszerűen meghatározott ideig szintén kizárta a szavazásokon való részvételt és ezáltal a szavazati jog gyakorlását [mivel annak alapján, ha a képviselő képviselői jogait felfüggesztették, a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban az érintett képviselő nem vehetett



volna) részt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem (lett volna) jogosult]. Megjegyzendő az is, hogy ezen korábbi szabályozás alkotmányosságának vizsgálatát az erre jogosultak az Alkotmánybíróság előtt nem kezdeményezték.

- [155] A nemzetközi gyakorlatban pedig például a spanyol alsóház ügyrendje a képviselői jogok felfüggesztésével rendeli büntetni, ha a rendzavaró képviselő felszólítás ellenére nem hagyja el az üléstermet; avagy a brit *House of Commons* házszabálya szerint ha a képviselő a házelnök figyelmeztetése ellenére a rendzavaró magatartását szándékosan tovább folytatja, a ház dönthet a képviselő felfüggesztéséről (5, illetve 20 napra, további ismétlődés esetén mindaddig, míg a ház nem dönt annak visszavonásáról) (lásd: Szente Z.: Bevezetés a parlamenti jogba, Atlantis Kiadó, Bp., 1998, 264–266. oldal). De ezzel összefüggésben említhető még akár a jelen határozatban is hivatkozott EJE-ítélet is; ez a vizsgált országok gyakorlatának áttekintése körében maga is utal arra, hogy: „a legtöbb (28) vizsgált tagországban a legsúlyosabb szankció az ideiglenes kizárás, amely az ülés fennmaradó részéről való kiltástól [...] több parlamenti ülésről vagy ülészakról való kizárásig terjedhet.” (lásd: EJE-ítélet, Indokolás 57. pont). Ez utóbbi (a több parlamenti ülésről vagy ülészakról kizárás) értelemszerűen szintén akár a szavazati jog gyakorlásának ellehetetlenülését is jelentheti.
- [156] Az adott helyzet megítélésében lényeges körülmény, hogy – mint arra az Alkotmánybíróság fentebb utalt – az Abtv. kivételként megengedi az alaptörvény-ellenes jogszabály időleges hatályban tartását [Abtv. 45. § (4) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság mérlegelte azt is, hogy ebben a helyzetben az olyan parlamenti döntés, melyben helyettes útján való szavazásra kerül sor, ha nem is eredményezi a döntés alaptörvény-ellenességét, de politikai értelemben vett legitimitációját gyengítheti, ha pedig a döntés helyettesként leadott szavazaton múlt, azt kifejezetten kérdésessé teheti. A *pro futuro* megoldás választásának mérlegelése kapcsán az Alkotmánybíróság ugyanakkor tekintettel volt arra is, hogy helyettes útján történő szavazásra ezt szükségessé tevő fegyelmi szankció hiányában mind ez idáig nem került sor, jóllehet ennek lehetősége az alaptörvény-ellenes rendelkezés időleges fenntartása esetén nem zárható ki.
- [157] Mindezek mellett az Alkotmánybíróság mérlegelése körébe vonta azt is, hogy a szavazati jog átmeneti ellehetetlenülése a közvetett hatalomgyakorlás legérzékenyebb pontját érinti. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint erre volt tekintettel a jogalkotó akkor, amikor a Módtv. elfogadásával a korábbi megoldástól eltérően lehetővé kívánta tenni a fegyelmi szankció alá vont képviselő szavazati jogának gyakorlását. Az Alkotmánybíróság a mérlegelésekor ezért különös hangsúlyt fektetett erre a korábbi jogalkotói szándékra; ennek folyamatos, megszakítatlan érvényesülésének nem akart akadályozója lenni.
- [158] A nép közvetett hatalomgyakorlása mint fundamentális alapelv és alaptörvényi intézmény az Alaptörvény védelme alatt áll. Még ha adott képviselői magatartás elkerülhetetlenül azzal a következménnyel jár is, hogy e hatalomgyakorlás működése a fegyelmi szankció alá vont képviselő magatartása folytán olykor nem marad érintetlen, méltányolható az a törekvés, ha a jogalkotó keresi annak módját, hogy legalábbis a legérzékenyebb ponton ezt a hatást kiküszöbölje. Ennek technikai lehetősége (figyelemmel az informatika eszközeire is) sem kizárt, anélkül, hogy a szankció alatt álló képviselőnek a Parlament épületébe be kellene lépnie. Természetesen ilyen változatlan jogalkotói szándék esetén ennek mikénti kialakítása és az ülésen való jelenlét fogalmának értelmezése (lásd például a titkos szavazás intézményét, melyre nem az üléssteremben kerül sor) az Országgyűlés feladatát képezi.
- [159] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdésének alkalmazásával az Ogytv. 49/A. § (1)–(6) bekezdésének rövid határidejű, 2023. június 30-i hatályú *pro futuro* megsemmisítéséről rendelkezett.
- [160] 6. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2023. április 18.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

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

Dr. Handó Tünde s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
dr. Horváth Attila  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Márki Zoltán s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Salamon László s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

### *Dr. Márki Zoltán* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [161] 1. A határozat rendelkező részével és az alapját adó indokolással egyetértek. Ugyanakkor – tekintve az alkotmányos vizsgálat tárgyának jelentőségét – támogató álláspontom hangsúlyát illetően párhuzamos indokolást csatolok a döntéshez [Abtv. 66. § (3) bekezdés].
- [162] 2. Bírói döntés nem – s egyik bírói döntés sem – lehet semmibe vezető. A bírói döntése nem személytelen, viszont semmiképp nem személyes, hanem intézményes feladat; ami nem azt jelenti, hogy a bíró közömbös, hanem azt, hogy semleges. Ehhez képest lényeges, hogy legyen a bírói döntésnek legitim perspektívája, ami viszont nem jelenti az ilyen meghatározásának feltétlen kötelezettségét, pláne nem kimerítő meghatározását. Kiváltképp így van, ha a bírói döntés arra vonatkozó, aki (amint az Országgyűlés) – alkotmányos helyzetében – önnön törvényhozója.
- [163] 3. Az Ogytv. – hatályos – szabályozásában megnyilvánuló törvényhozói szándék kétségtelen. A hatályos szabályozás alapján félreérthetetlen, hogy a kitiltás nem státuszbeli, illetve jogállási, hanem területi korlátozást jelent. Ekként nem a közügyektől eltiltással [Btk. 61. § (2) bekezdés c) pont] versengő, represszív jogkövetkezmény, hanem csupán időleges biztonsági intézkedés.
- [164] Félreérthetetlen, hogy a kitiltás jogintézménye, illetve annak alkalmazása nem a képviselő mandátumára, hanem a képviselő személyére vonatkozó. Valójában ez a – képviseleti demokráciát tiszteletben tartó – megfontolás áll azon hatályos szabályozás akarati hátterében, ami a (kitiltás idejére szóló) közvetett mandátumgyakorlásról rendelkezett. Megjegyzem, más magyarázat nehezen lenne elképzelhető.
- [165] Ehhez képest lehet azt mondani, hogy a hatályos szabályozás perspektívája nem öncélú, hanem a mandátumgyakorlást tiszteletben tartó.
- [166] 4. Ennél fogva pedig – egyetértve a törvényhozó által választott szabályozási megoldás alaptörvény-ellenességével – nézetem szerint nyilvánvalóan csak olyan alkotmánybírói álláspont fogadható, illetve foglалható el, ami nem (egy pillanatra sem) visszalépés a hatályos szabályozás mögött lévő megfontoláshoz képest.
- [167] Ellenkező esetben a rendelkező rész 2. pontja egyenes következménye, hogy a kitiltott képviselő a kitiltás hatálya alatt (a mandátumából fakadó) szavazati jogát – leszámítva a titkos szavazást – nem gyakorolhatja, illetve nem gyakorolhatná. Lévéen a megsemmisítés következtében – a hatályos szabályozástól eltérően – a megbízott útján való (közvetett) szavazás lehetősége is megszűnik. Ez pedig valójában azt jelentené, hogy a megsemmisítés eredményeként beálló jogállapot szerint a kitiltott képviselő sem közvetlen, sem közvetett módon nem vehet részt a szavazásban.
- [168] Álláspontom szerint ezért indokolt és helyénvaló a jövőre szóló, pontosabban egy jövőbeli időponttól kezdődő hatályú („*pro futuro*”) megsemmisítés. S ezáltal van annak perspektívája.
- [169] 5. Megemlítem, hogy a kitiltás területi hatálya – az Ogytv. 49. § (1) bekezdésének szövegét érintő megsemmisítés következtében – az Országház területére vonatkozó. Időlegessége pedig – „az ülésekből határozott időtartamra való kizárás” – történetileg sem előzmény nélküli (vö.: A Képviselőház Házsabályai 250. §; 1913. évi hivatalos kiadás, Budapest, Pesti Könyvnyomda Rt., 1913).

- [170] Megemlítem továbbá, hogy a 2. pont alatti rendelkezés *pro futuro*-szerű megsemmisítése – álláspontom szerint – nem feltétlen indoka annak, hogy az 1. pont alatti rendelkezés is jövőre szóló legyen (jövőre szólóvá váljon). A 2. pont alatti rendelkezés esetében a „*pro futuro*” megsemmisítés valójában azért indokolt, hogy „ne érje szó a Ház elejét”. Ám ettől külön-, önmagában álló az, hogy mi lehet az ilyen kitiltás területi hatályának alkotmányos terjedelme.
- [171] A vonatkozó indokolás szerint az 1. pont alatti „*pro futuro*” megsemmisítés oka, hogy rendezést igénylő körülmények merülhetnek fel, amire az alkotmányos moratórium ideje lehetőséget ad. Megemlítem, hogy álláspontom szerint kétségtelen ilyen – rendezésre feltétlen okot adó – körülmény, miszerint az Ogytv. 52/A. § (1) bekezdése értelmében, az 52/E. § (2) bekezdése szerinti esetben, ha az országgyűlési bizottság kezdeményezésére a házelnök dönt a kitiltásról, akkor az – értelemszerűen (s eltérő rendelkezés hiányában) – szintén a 49. § (1) bekezdése szerinti területi hatályú lesz, s ekként (csupán) az Országház területére vonatkozó. Tehát kétségtelen rendezendő a kitiltás területi hatálya a nem az Országház épületében tartott bizottsági ülésen megvalósult, kitiltásra alapot adó magatartás esetében. Amire nézve ugyanakkor a HHSZ. 107. §-a nyomán – amint az indokolás is tartalmazza – az Országgyűlésnek, illetve bizottságának önálló mozgásteret van.
- [172] 6. A hatályos szabályozás törvényhozói megfontolásához képest az alkotmánybíróági helytelenítés arra mutat rá, hogy bár a kitiltás kétségtelenül nem a mandátumra, hanem a képviselő személyére vonatkozó, viszont a kitiltás a képviseleti mandátumot – illetve annak törvényhozóként való gyakorlását – a képviselő személyéről nem választhatja le.
- [173] Ez a jövőbeni szabályozásra váró helyzet. Ehhez képest, ami a jövőbeli időponttól kezdődő hatályú megsemmisítésig terjedő időt illeti, annak múlása kétségtelenül a más szabályozás keresésével telik. E szabályozás perspektívája, kialakítása során pedig nyilvánvaló, kézenfekvő mindaz a szabályozási tapasztalat, ami a személyi távollétében való eljárás(ok) esetében biztosítja valamely jog, jogosultság gyakorlását.

Budapest, 2023. április 18.

Dr. Márki Zoltán s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [174] A határozat rendelkező részének 1. pontjával és az ahhoz fűzött indokolással egyetértettem, a rendelkező rész 2. és 3. pontja tekintetében különvéleménnyel élek.
- [175] Az országgyűlési képviselők egyenlő mandátumának elvéből fakadóan – figyelemmel arra is, hogy a népszuverenitás elve miatt minden parlamenti képviselő mögött ugyanaz a nép áll – a képviselők jogai egyenlőek [Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés]. Ezt az egyenlőséget csak abban az esetben lehet fenntartani, a népképviselet csak akkor működhet, ha az Országgyűlés ülésein biztosítható az ülés rendje. Ezért álláspontom szerint vitán felül áll, hogy az Országgyűlésről szóló törvényben lehetőség van olyan eszközöket adni a házelnök kezébe, amellyel a Ház rendjét és tekintélyét fenn tudja tartani. Ez már csak amiatt is fontos, mert csak ezáltal lesz biztosítható a többi képviselő jogainak védelme. Ezzel együtt az ülés rendjének védelmében tett intézkedéseknek (a tiszteletdíj csökkentésén túl) nem lehet büntető jellege, hiszen az intézkedéseknek nem a szankcionálás a célja, hanem az ülés rendjének a biztosítása. Az arányosság szempontja kiemelten fontos: a nép által megválasztott képviselő képviseleti jogosultsága csak annyiban korlátozható, amennyiben ez elengedhetetlen az Országgyűlés működésének fenntartása érdekében. Ha az adott ülésről el is kell távolítani a képviselőt, más ülés, akár más napirend tárgyalása tekintetében az eltávolítás indokai már nem állnak fenn.
- [176] Egyetértek azzal, hogy aggályos a meghatalmazás intézménye, mellyel a kitiltott képviselő élhetne. Ugyanakkor ennek kiiktatásával az érintett képviselő számára kedvezőtlenebb helyzet jön létre. Erre tekintettel a helyettesítés lehetőségét csak a kitiltás lehetőségének egyidejű kiiktatásával együtt tartottam volna elfogadhatónak. A jogalkotó az Ogytv. megalkotásakor úgy mérlegelt, hogy a kitiltás lehetősége arányos intézkedési lehetőség a jogsértésre, egyúttal azonban „enyhítette” is ennek hatását, amikor a helyettesítésre is lehetőséget adott. Azáltal, hogy a határozat a helyettesítés lehetőségét alaptörvény-ellenesnek ítélte, de ezzel egyidejűleg a kitiltás lehetőségét nem tekintette alkotmányellenesnek, a kitiltásnak még súlyosabb (ténylegesen büntető jellegű) következménye lesz, ami a képviseleti demokrácia elvének érvényesülése ellenében hat. A helyzetet csak új sza-

bályozás oldhatná fel, illetve aggálytalan megoldás az lehetne, ha a szavazásról nem lehetne kitiltani a képviselőt, legfeljebb az adott szavazás rendjét megzavaró képviselővel szemben lenne lehetőség konkrét intézkedésre.

Budapest, 2023. április 18.

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/480/2020.  
Megjelent a Magyar Közlöny 2023. évi 73. számában.

