

SÓLYOM PÉTER
egyetemi docens (DE ÁJK)

A PARLAMENTI MENTELMI JOG ÉS AZ EMBERI JOGOK*

1. BEVEZETÉS

A parlamenti jogok és az emberi jogok igazolási feszültségeinek mély gyökerei vannak. A politikai filozófiában a népszuverenitás elve és az emberi jogok szembeállíthatósága kapcsán vitatják meg ezeket a kérdéseket. Az, hogy mit gondolunk a két alapvető igazolási eszmény egymáshoz való viszonyáról, kihatással van azokra a dogmatikai koncepciókra, amelyekkel a joggyakorlatot és a tételes jogot értelmezzük. A parlamenti mentelmi jog gyakorlata különösen élesen veti fel ezt a kérdést, mikor arra kérdezzük rá, hogy a parlamenti mentelmi jog határainak a meghatározásában mennyiben támaszkodhatunk a politikai beszéd szabadságával kialakított bírósági tesztekre.

A magyar alkotmányjogi diskurzust régóta megosztja az a kérdés, hogy a parlamenti képviselők szólásszabadsága az emberi jogok *vagy* a parlamenti jogok területére tartozik-e. Az általánosan elfogadott akadémiai álláspont szerint,¹ a parlamenti képviselők szólásszabadsága a parlamenti képviselők jogállásából ered, nem pedig a szólásszabadság emberi jogából, ezért nem szerencsés a parlamenti képviselők szólásszabadságával kapcsolatos ügyekben az alapjogi tesztek alkalmazni. A bírói gyakorlat azonban nem ebből a merev szembeállításból indult ki. A 34/2004-es AB határozat egy másik irányt képviselt, amikor a parlamenti képviselők szólásszabadságával kapcsolatban kifejezetten az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) szólásszabadsággyakorlatára támaszkodva hozta meg a döntést.²

A sokat vitatott alkotmánybírósági tétel így szól: „A parlamenti szólásszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges alkotóeleme, amely az Alkotmány 61. § (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 nyilvánosságára és a képviselői felszólalások szabadságára nélkül.”³

Ezen tétel uralkodó jogirodalmi értelmezése szerint a parlamenti szólásszabadság alapja az „általános szólásszabadság, amely az Országgyűlés tagjaira is kiterjed. Az Alkotmány több rendelkezésén keresztül közvetve utal annak alkotmányos jelentőségére. [...] Mivel a par-

lamenti szólásszabadság az AB szerint közvetlenül az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből vezethető le, korlátozására is alapvetően a véleménynyilvánításra vonatkozó alkotmányos szabályok és joggyakorlat az irányadó. Eszerint a véleménynyilvánítás és a közügyek megvitatása anyajog, amely ugyan nem korlátozhatatlan, de kollízió esetén csak kevés más joggal szemben kell engednie, hiszen törvénnyel is kivételesen és szűk körben lehet korlátozni egy másik alapjog vagy egyéb alkotmányos érték érdekében.” Sente szerint ez azonban túl tág és rugalmas keret. Álláspontja szerint dogmatikailag konzekvensebb megoldás lett volna, ha a képviselői szólásszabadságot nem az Alkotmány 61. §-ában rögzített véleménynyilvánítási jogból, hanem az országgyűlési képviselőknek mentelmi jogot biztosító 20. § (3) bekezdésből vezette volna le az AB.⁴ A kritika részben jogos. Jó lett volna, ha a mentelmi jog korlátozására egy önálló tesztet alkotott volna a bíróság.

Az azonban ne feledjük, hogy a 34/2004. AB határozat alapvetően a 61. § és 20. § (3) bekezdése közötti összefüggéseket hangsúlyozta, és ezekre alapozta az alkotmányos követelményeit. S ebben az összefüggésben a véleménynyilvánítási szabadságra utalás különösen a közügyek megvitatásának kiemelt jelentősége miatt volt fontos, lényegében a deliberatív demokrácia elvének lett egy hivatkozási alapja. Aminek az Alkotmánybíróság számára azért volt jelentősége, mert ez volt a központi érv az Országgyűlés Mentelmi Bizottsága előtt mérlegelt olyan mentelmi ügyek eldöntésében, mint a Pallag László rágalmozási ügye, ahol a kiscgazda országgyűlési képviselő azt állította, hogy a vám- és pénzügyőrség helyi vezetője elfekteti az ügyeket, és nem indít eljárást olyan személyek ellen, akik alaposan gyanúsíthatók olajszőkítési vagy egyéb bűncselekmények elkövetésével.⁵ Az ehhez hasonló mentelmi ügyekben, dacára annak, hogy az Országgyűlés plénuma előtt születő politika döntésen múlik a döntés, a Mentelmi Bizottság javaslatait alapvetően meghatározta az Alkotmánybíróság rágalmozással és becsületsértéssel kapcsolatos gyakorlata, különösen a 36/1994-es AB határozat. A fenti alkotmánybírósági határozat nem tett mást, mint illeszkedve a már meglévő parlamenti gyakorlathoz, a mentelmi jog törvényben rögzített határait egy alkotmányos követelmény rögzítésével összhangba hozta a szólásszabadság kapcsán kialakított demokratikus elvekkel, a közügyek megvitatása elvének kiemelt védelmével, amely elvnek

így a mentelmi ügyek eldöntésében is jelentőséget kellett tulajdonítani, így akadályozva meg azt, hogy egy képviselő mentelmi jogát egy közügyekről folyó vitában tett kijelentése miatt felfüggeszék. Amire a törvény elvileg lehetőséget adott volna.

Az alkotmánybírósági határozat – nagyon helyesen – arra mutatott rá, hogy az ehhez hasonló döntési helyzetekben el kell végezni a szemben álló érdekek mérlegelését és súlyozását.

A mentelmi jog szabályai ugyan megváltoztak 2012-ben, de a szabályozás szólásszabadsággal való összefüggése megmaradt. A mentelmi jog alóli kivételek tényállásainak, mint „a közösség elleni uszítás”, „nemzeti jelkép megsértése”, vagy „a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása” az alkalmazásának a mércéi továbbra is a szólásszabadsággal kapcsolatos tesztekkel vannak a legszorosabb összefüggésben. De ez nem valamiféle „eredet-összefüggés”, hanem inkább a közügyek szabad megvitatása és a közösségek méltóságának védelme érdekei közötti mérlegelés szükségességéről van szó. A parlamenti szólásszabadsággal kapcsolatos két 2013-ban született alkotmánybírósági határozattal éppen az a probléma, hogy ehhez a mérlegeléshez nem adtak végül további támpontokat. Csupán mechanikusan megismételték a 2004-es döntés tételeit, az alapjogi összefüggések mérlegelésére már nem voltak tekintettel. Erre hívta fel a figyelmet a parlamenti fegyelmi joggal foglalkozó határozathoz fűzött különvéleményében Paczolay Péter is: „Az Alaptörvény 5. cikkének (7) bekezdéséből nem következik az, hogy személyt vagy bármely csoportot sértő kifejezés használatát oly módon kellene tiltani, mint ahogyan azt az Ogytv. 52. § (2) bekezdés b) pontja teszi. Valamely beszédnél annak észlelése, hogy az bármely csoportot illetően „kirívóan sértő” vagy „sértő”, továbbá a sértő kifejezés „súlyos” rendzavaráshoz fog vezetni, mérlegelést igényel.”⁶

Ebben a tanulmányban én is amellet próbálok érvelni, hogy az európai parlamenti gyakorlatokat, amelyek elvileg a magyar szabályozás mintáját jelentik, nem a népszuverenitás elvének és az emberi jogoknak a szembeállítására jellemzi, ez tükröződik a parlamenti mentelmi jog értelmezésén is. Az európai gyakorlat egyre erősödő tendenciája az, hogy felszínre hozza és ráirányítja a figyelmet a parlamenti jog gyakorlatával kapcsolatos igazolási vitákra. Melyek azok az elvek, amelyek igazolhatják a parlamenti képviselők megkülönböztetett státuszát a többi állampolgárral szemben. Milyen indokokkal lehet igazolni a bírósághoz való fordulás jogának a korlátozását a rágalmozó vagy becsületsértő beszédek eseteiben? A gyakorlat áttekintése után talán közelebb kerülhetünk ahhoz, hogy a mentelmi joggal kapcsolatos mérlegelési szempontokat pontosítani és önállóítani tudjuk, némileg eloldva a klasszikus szólásszabadság doktrínáktól.

Ezekre a kérdésekre a következőkben nem valami ideális politikai filozófia felől megfogalmazott válaszokat fogok elővezetni, hanem az EJEB és az Európai Unió Bíróságának parlamenti mentelmi joggal kapcsolatos gyakorlata alapján fogok válaszolni a kérdésekre.

2. A MENTELMELMI JOG KETTŐS TERMÉSZETE

Mindenekelőtt érdemes a mentelmi jog általános fogalmát és tartalmát tisztázni. Az általános felfogás szerint a mentelmi jog funkciója a parlament függetlenségének a biztosítása. „A mentelmi jog az olyan megalapozatlan hatósági üldözéssel szemben nyújt védelmet, amely a képviselőt törvényhozói funkciója, képviselői tevékenysége miatt éri.”⁷ Ezzel összefüggésben a mentelmi jognak két megnyilvánulási formája van, a felelőtlenség (*immunitás*) és a sérthetetlenség (*inviolabilitás*). Az *immunitás* a képviselői tevékenység büntetlenségére irányul, és elsősorban a parlamenti képviselő politikai vélemény-szabadságát védi,⁸ az *inviolabilitás* célja pedig, hogy védelmet nyújtson a megalapozatlan büntetőeljárásokkal szemben, és a képviselőkkel szembeni büntetőeljárásokhoz a parlament jóváhagyását követeli meg.⁹

A parlamenti mentelmi jognak meglehetősen változatos szabályai vannak a különböző európai országokban. Alapvetően két modellt szokott az irodalom¹⁰ megkülönböztetni, amely modellekhez viszonyítva elrendezhetők a különböző szabályozási változatok.

A klasszikus modellnek az angol számít, ahol a mentelmi jog alatt lényegében az immunitást értik, és a parlamenti szólásszabadság egy erős védelmét jelenti. Ebben a modellben az *inviolabilitás*nak nincs különösebb jelentősége, eljárásokat, nyomozást a parlament hozzájárulása nélkül is lehet indítani a parlamenti képviselők ellen.

Az 1789-ben megszületett francia modell ezzel szemben az *inviolabilitás* erős változatára épül, amely akkor nem mellékesen a Nemzetgyűlés megkülönböztetett alkotmányos státuszának is kifejező eszköze volt egyben.

E két modell mellett érdemes megemlíteni a holland változatot, ahol a képviselők jogállásában sem az immunitásnak, sem az *inviolabilitás*nak nincs jelentősége, ezek a „kiváltságok” nem illetik meg a parlamenti képviselőket.¹¹

A '89–90-es kelet-közép-európai alkotmányos rendszerváltások során az új alkotmányos demokráciák a parlamenti immunitás francia modelljét vették át. Magyarországon a francia modell jelenti egyben a nemzeti alkotmányos hagyományt is, amelyhez visszatért az intézményes gyakorlat. A nevezetes Böszörményi-ügyben 1867. november 18-án hozott képviselőházi házhatózat egyfelől rögzítette a képviselői immunitás elvét: „amit az országgyűlési tag, mint olyan, a házban és a házon kívül mond vagy tesz, azért csak az országgyűlés, és pedig annak azon háza által vonathatik feleletre, melyhez tartozik.” Illetve ez a házhatózat kimondta a képviselői sérthetetlenségnek elvét is, „amit az országgyűlési tag nem mint olyan, és nem törvényhozói hivatásának gyakorlásának közben, mond vagy tesz, azért csak a ház engedelmével vonathatik közkereset alá, s a tettenérés esetét kivéve, csak a ház előleges engedelmével zárathatik el.”¹²

A mentelmi jog alapvető természeténél fogva bizonyos egyének részére olyan kiváltságot biztosít, amelylyel az ilyen szerepet nem játszó egyéb polgárok nem rendelkeznek. Ezeket a kiváltságokat és mentességeket az az elgondolás támasztja alá, hogy a politikai közös-

ség tagjaként megállapodtunk abban, hogy a közös ügyek vitelét demokratikusan választott képviselőkre bízjuk, és ezekre a kiváltságokra és mentességekre azért van szükség, hogy ez a képviselő megfelelő és hatékony legyen.

A mentelmi jog objektív természetéhez tartozik, hogy a képviselőknek biztosított ezen jogokon keresztül garantálják azt a szabad parlamenti vitát, amely a parlament törvényhozó, költségvetési, a végrehajtó hatalmat ellenőrző közhatalmának gyakorlásához szükséges. A kritikus politikai beszéd védelme a hatalommegosztás elvének érvényesüléséhez is hozzájárul.

A mentelmi jognak viszont van egy szubjektív vonatkozása is, amikor olyan alapvető jogként értelmezhető, mely más állampolgárok jogait, különösen a bírósághoz fordulás jogát korlátozza. A mentelmi jog objektív és szubjektív vonatkozásainak a megkülönböztetését nevezhetjük a mentelmi jog kettős természetének. Ez a felfogás képezi a mentelmi jog európai gyakorlatának (EJEB, EUB) az alapját.¹³

A mentelmi jog szabályozásai változatos módon ütközhetnek az emberi jogokkal. A végleteket jól jelzi a holland Geert Wilders, és a brit Michael Stern eseteinek gyors egybevetése.¹⁴ Wilders 2007-ben az iszlámellenes szélsőjobb párt parlamenti képviselőjeként publikált egy újságcikket, amiben a Koránt fasiszta könyvnek bélyegezte és Hitler *Mein Kampf*jához hasonlította. Mivel a holland parlamenti képviselők szólásszabadságát csak a képviselőházban elmondott, és a közügyek megvitatásával összefüggésben tett kijelentéseik tekintetében védi a mentelmi jog, ez a felelősségmentességnek egy nagyon szűk felfogása. Emellett a sérthetlenség sem illeti meg a képviselőket, így egy parlamenten kívül elmondott beszédért, újságcikkért felelősségre vonhatók, büntetőeljárás kezdeményezhető ellenük. Ahogy ez Wilders esetében is történt, aki ellen gyűlöltre izgatás és hátrányos megkülönböztetésre való felbujtás miatt indítottak eljárást. A vádak alól végül felmentették, de az eset nyomán élénk vita kezdődött arról, hogy nem lenne-e mégis szükséges Hollandiában a parlamenti szólásszabadság védelmének egy magasabb szintjét (*immunitás*) bevezetni.¹⁵

Michael Stern esete az érem másik oldalát jelenti,¹⁶ amikor a képviselők immunitása inkább kiváltsággá lepleződik le, mint a parlamentarizmus egy szükséges intézményeként. Stern az angol parlament alsóházának üléstermében hozzászólott az önkormányzati lakások helyzetével kapcsolatos vitához. Hozzászólásában többször személyesen megnevezte A.-t, lakcímét és nevét többször megemlítve, rendkívül hátrányos összefüggésben, „pokoli szomszédoknak” is nevezte őket, utalva állítólagos antiszociális viselkedésükre. Nem sokkal a parlamenti felszólalása után két újság, a helyi *Evening Post* és az országos *Daily Express* is leközlötte Stern képviselő A.-t negatívan bemutató beszédét, az újságcikkek még A. képét is tartalmazták. Akit ezt követően számos inzultus ért, újságírók és riporterek folyamatosan kérték, hogy kommentálja a képviselő állításait, majd az engedélye nélkül le is közltek a válasza. A sorozatos gyűlölködő levelek és egyéb támadások miatt A.-nak nem maradt más választása, el kellett köl-

töznie addigi lakóhelyéről és a gyermekeinek is iskolát kellett váltania.¹⁷

Az A.-t ért jogsérelmeket, személyiségi jogainak és magánszférájához való jogának megsértését nem lehetett orvosolni, hiszen az angol jogban (is) abszolút védelmet élvez a képviselő szólásszabadsága. Ez az eset azonban élesen rámutatott, hogy a képviselői szólásszabadság klasszikus angol modellje is komoly igazolásra szorul, és elgondolhatóak a korlátai.¹⁸

3. A PARLAMENTI MENTELMI JOG AZ EJEB ÉS AZ EUB GYAKORLATÁBAN

Az EJEB gyakorlatában partikuláris szerepet játszanak a parlamenti jogokkal összefüggő kérdések, nemhiába, a népképviseleti parlamentek működésére vonatkozó szabályok a demokratikus nemzeti önrendelkezés magjához tartoznak. Az utóbbi időben azonban a bíróság gyakorlatában megszorodtak azok az esetek, amelyek az egyezményben részes államok intézményrendszerének alapelveit is érintik, a hatalommegosztás, a parlamenti autonómia, vagy a bírói függetlenség elvét.¹⁹

Ez a tendencia természetesen kérdések sorát veti fel: van-e megfelelő kompetenciája a bíróságnak ezekhez a vizsgálatokhoz? Van-e legitimitása ezeknek a vizsgálatoknak? Mi alapján részesít esetleg előnyben bizonyos intézményváltozatokat a bíróság? Ezek a vizsgálatok nem jeleznek-e elmozdulást egyfajta európai alkotmánybíráskodás irányába?

Ákárhogy is válaszolunk ezekre a kérdésekre, az bizonyos, hogy ez a gyakorlat szükségessé teszi az emberi jogoknak és ezeknek az intézményi elveknek az újragondolását, de ezzel együtt komoly módszertani nehézségeket is rejtenek magukban, amelyek kihathatnak a fent megfogalmazott kérdésfelvetésekre.

A következőkben arra leszünk kíváncsiak, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: Bíróság vagy EJEB) mit tudott hozzátenni a parlamenti mentelmi jog értelmezéséhez az emberi jogi igények mérlegelése során. Ebben a rövid írásban nem törekszem átfogó áttekintésre, csupán néhány nagyobb jelentőségű esetet vizsgálok meg mind az immunitáshoz, mind pedig az inviolabilitáshoz kapcsolódóan.

A Bíróság gyakorlatában a parlamenti immunitással összefüggő esetek egyfelől jellemzően a VI. cikket érintik, és különösen a bírósághoz fordulás jogát. A képviselői immunitás következtében a polgároknak nincs joguk arra, hogy a polgári vagy büntetőügyekben a képviselővel szemben a bírósághoz forduljanak. Az is előfordulhat, hogy a képviselőnek a parlament beleegyezési joga miatt nincs lehetősége a vele szemben felhozott vádak ellen a bíróságon védekezni. A harmadik lehetséges esetkörben pedig a parlamenti autonómia részét képező fegyelmi jog korlátozza a független bírósághoz való fordulás jogát.²⁰

Másfelől a képviselői immunitás problémája a szólásszabadság ügyekhez kapcsolódhat, ilyen ügyekre az EUB gyakorlatából hozok példákat. A luxemburgi bíróság gyakorlata azért lehet releváns, mert az európai parlamenti képviselők mentelmi jogával kapcsolatos ügyekben az EJEB gyakorlatára tekintettel végzi el jogértelmezést és a mérlegelést.

Az európai parlamenti képviselők mentelmi jogáról az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 9. és 10. cikke rendelkezik,²¹ amely a francia modellt követve érvényesíti a képviselői immunitás és inviolabilitás elveit is. Ezek biztosítják az Európai Parlament és tagjai függetlenségét, illetve elősegítik, hogy a Parlament a szabad és demokratikus társadalom előmozdításában alapvető szerepet betöltő testületi szervként működjön.

3.1. A KÉPVISELŐI IMMUNITÁS ÉS A BÍRÓSÁGHOZ VALÓ FORDULÁS JOGA

A mentelmi jog szubjektív vonatkozásán azt értjük, amikor a képviselői kiváltságok más alapvető jogát korlátozzák. Az EJEB ezt a konfliktust egyfajta alapjogi konfliktusként fordítja le, hogy az alapjog-korlátozás arányosságát ezekben az esetekben is mérlegelni tudja. Ennek a mérlegelésnek az első klasszikus esete a Bíróság gyakorlatában a Stern képviselő korábban felidézett felszólalásához kapcsolódó *A. kontra The United Kingdom ügy*.

Amikor A. jogi képviselője Stern képviselő kijelentései miatt panaszt írt a képviselőnek, azt a választ kapta a parlament hivatalától, hogy Stern képviselő megjegyzései a mentelmi jog általi teljes védelem alatt állnak, így A., akinek a jó hírnevét megsértette egy parlamenti képviselő beszéde, nem érvényesítheti igényét a bíróság előtt.²² Bár az *Agee kontra The United Kingdom esetben*²³ az EJEB egyszer már megállapította, hogy a parlament tagjának nyilatkozatával szemben nincs helye a jó hírnév védelmének, ennek ellenére a bíróság mégis befogadhatónak nyilvánította A. kérelmét, mondván a kérelmezőnek joga van arra, hogy az ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, mivel nem csupán a jog tartalmát, hanem az eljárásjogi korlátokat is figyelembe kell venni.²⁴ A Bíróság tehát magának vindikálta a jogot, hogy a parlamenti mentelmi jog szabályozásának szubjektív vonatkozásait, vagyis alapjogkorlátozó hatásait megvizsgálja, hogy azok megfelelnek-e az arányosság követelményének.

A brit kormány a nemzeti szabályozás védelmében kiemelte, hogy az immunitásnak a legfőbb célja a véleménynyilvánítás szabadságának, ezen belül is a szólásszabadságnak a védelme és a hatalmi ágak elválasztásának megvalósítása. A mentelmi jog célja elsősorban nem a parlament egyéni tagjainak, hanem a parlament egészének mint népképviselési szervnek a védelme. A brit parlamenti jognak megvannak az eszközei a parlamenti képviselők fegyverezésére abban az esetben, ha szándékosan valótlan kijelentést tettek egy felszólalásuk alatt.²⁵

A kormány álláspontjával szemben a kérelmező azt hangsúlyozta, hogy azzal együtt, hogy a képviselők ezen privilégiuma legitím célra irányul, maga a kiváltság eltúlzott mértékű, minél szélesebb az immunitás köre, annál inkább szükség van annak igazolására. Az abszolút immunitás esetében a parlamenti képviselő cselekményeit a lehető legalaposabban meg kell vizsgálni, különösen az ilyen előre látható súlyos következményekkel járó kijelentések esetében, amelyek a közügyek megvitatásához sem járulnak hozzá.²⁶

A Bíróság nem vitatta, hogy a parlamenti képviselők szólásszabadságának és a hatalmi ágak elválasztásának védelmében törvényes és szükséges lehet a korlátozás. Így a korlátozás arányossága állt a mérlegelés középpontjában,²⁷ és ezzel összefüggésben a Bíróság egyetértett a kérelmező azon állításával, hogy minél szélesebb az immunitás köre, annál inkább szükség van annak igazolására, hogy a kiváltság az Egyezményben foglaltakkal nem ellentétes.

A *Jerusalem kontra Austria ügyben*²⁸ a Bíróság kiemelte, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága – amellyel, hogy mindenkit megillet – a legnagyobb jelentőséggel az állampolgárok választott képviselői számára bír, mivel a parlamenti képviselők feladata a választópolgárok érdekeinek védelme és reprezentálása. Egy demokráciában a parlament – vagy más hasonló népképviselési szerv – tagjai számára alapvető fontosságú az érdemi vita. Ebből kifolyólag csak nagyon nyomós okból lehet a parlamentben zajló vitát, lényegében pedig a képviselők véleménynyilvánításának szabadságát korlátozni.²⁹

Az Egyesült Királyság parlamenti képviselőinek az immunitása kisebb mértékű, mint a többi tagállam – valamint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének és az Európai Parlament – képviselőinek immunitása. Stern képviselő is csak a parlamenten belül szólalhatott fel a mentelmi jogával véden, amennyiben a parlament falain kívül tartotta volna meg a beszédét, akkor az angol jog szerint kétség sem férhetne a felelősségre vonhatóságához. Mivel az immunitás csupán a parlamenten belül érvényes, a Bíróság szerint ez azt erősíti, hogy az abszolút immunitás legfőbb célja nem a parlament képviselőinek, hanem a parlament egészének a védelme.

A Bíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy azoknak a személyeknek is van lehetőségük jogorvoslatra, akiknek a jó hírnevét a parlament tagja valamely módon megsértette. A parlament mindkét házának megvan az előírásai arra az esetre, ha a tagja szándékosan valótlan állítást állít. Az általános kontrollt a házelnök látja el. Ezek alapján a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az angol parlamenti képviselők immunitásának szabályai nem lépték túl az államok mérlegelési jogkörébe tartozó lehetőségeket.³⁰

A Bíróság azt nem vitatta, hogy Stern képviselő állításai súlyosan hátrányosak voltak A. számára, és ezek a hátrányok előre láthatóak voltak, továbbá a parlamenti vita szempontjából sem voltak relevánsak. De a Bíróság mégis úgy ítélte meg, hogy a szólásszabadság és a demokrácia védelme érdekében szükségesek a parlamenti képviselőket védő szabályok.³¹ A Bíróság kiemelte, hogy a kérelmezőnek lehetősége lett volna az ingyenes jogi tanácsadásra („*Green Form*”), és azon a véleményen volt, hogy a per elvesztése esetén valószínűsíthető költségek és a kérelmező bizonytalan anyagi és szociális helyzete nem akadályozta a bírósághoz fordulásban.³²

A döntés nem volt egyhangú. Loucaides bírót nem győzte meg a többség, ő inkább azon az állásponton volt, hogy ha a parlamenti immunitás védelme azt jelenti, hogy olyan valótlan állításokon alapuló, előítéletes képviselői hozzászólásokat védünk, amelyek kiszol-

gálatott helyzetű személyek számára előreláthatólag súlyos hátrányokat okoznak, akkor az nem a közügyekről folytatott érdemi vita védelmét jelenti, hanem inkább a felelőtlen parlamentarizmust szolgálja.³³

Ezzel együtt megállapíthatjuk, hogy az EJEB az olyan nemzeti szabályozást, amely a szűken értett képviselői szót, tehát a képviselő parlamentben elmondott beszédét abszolút védelemben részesíti, nem tartotta egyezményesértőnek, még akkor sem, ha ez a beszéd konkrét személyek számára súlyos hátrányokat is okoz. Ugyanis a térben korlátozott immunitáson alapuló szabályozás határozott intézményes céljai érdekében, a népképviselési demokrácia és a hatalommegosztás elvének védelmében, az alapjogok arányos korlátozását jelenti, ha az érintettek nem tudnak a súlyos hátrányt okozó parlamenti képviselői beszéd miatt a képviselővel szemben a bírósághoz fordulni.

Máshogy mérlegelt azonban a bíróság, ha az alapjogokat sértő képviselői beszéd a parlamenten kívül hangzik el. A felelősségmentesség problémája a parlamenten kívüli képviselői felszólalások esetén más megvilágításba kerül. A joggyakorlat ezen irányának a klasszikus esete a *Cordova kontra Olaszország ügy*.³⁴

Cordova a dél-olasz Palmi város ügyészeként vádat emelt M. C. ellen. A vádemelés ellen, M. C. védelmében sajátos módon tiltakozott Francesco Cossiga volt köztársasági elnök (1985–1992). A vádemeléshez kapcsolódva egy telefaxot és két levelet küldött Cordovának. E küldeményekben egyfelől biztosította az ügyészt arról, hogy az M. C.-vel folytatott beszélgetésekkel kapcsolatos szerzői jogok kizárólagosan az ügyészt illetik, beleértve a színpadra állítás és a megfilmesítéshez kapcsolódó jogokat is. Egy másik küldeményhez csomag is tartozott, egy hintaló és egy tricikli, amelyek használatához a volt köztársasági elnök az ügyésznek kellemes időtöltést kívánt, illetve hasonló jókívánságok mellett küldött még egy „*Super Cluedo*” nevű detektív-társasjátékot is.³⁵ Cordova nem értékelte Cossiga humorát és becsületsértés miatt bírósági eljárást kezdeményezett vele szemben. De nem járt sikerrel. Cossigát, mint volt köztársasági elnököt, élete végéig a szenátus tagjává választották, így mentelmi joggal rendelkezett.³⁶

Az olasz alkotmány 68. § (1) bekezdése szerint a parlamenti képviselőt csak a szoros értelemben vett parlamenti tevékenységével összefüggésben illeti meg a felelősségmentesség. A parlamenti bizottság és az olasz bíróságok azonban tágan értelmezték „a szoros összefüggés” követelményét, így tettek Cossiga esetében is, nem találták észszerűtlennek a szenátus döntését, így Cordova nem tudott bírósági eljárást indítani. Cordova megpróbálta az ügyet a közigazgatás és a bíróság közötti hatásköri konfliktussá alakítani, hogy az Alkotmánybíróságon megtámadhassa a parlament döntését, de az Alkotmánybíróság visszautasította az indítványát, így nem sikerült bírósági eljárást indítani a jó hírneve védelmében, végül a strasbourgi bírósághoz fordult.³⁷

A bírósági mérlegelés döntő kérdése az volt, hogy a parlamenti képviselő felelősségmentessége és a bírósághoz forduláshoz való jog korlátozása között az adott esetben fennállt-e az egyensúly. Az olasz jogrend azon szabályozása, amely lehetővé tette a bírósághoz való

jog korlátozását a parlamenti képviselők szólásszabadságának a védelmében, arányosnak tekinthető-e vagy sem. A bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy van egy döntő különbség ezen ügy és az *A. kontra Egyesült Királyság ügy* között, mégpedig az, hogy a parlamenti képviselők kijelentései nem kapcsolódtak közvetlenül a parlamenti munkához, a konfliktus lényegében egy magánemberek közötti vita volt.³⁸

Olyan kijelentések védelmében korlátozni a bírósághoz való fordulás jogát, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a népképviselési szerv működéséhez, a tisztességes eljárás inherens részét képező eljárási jogosultság megsértését jelenti, az emberi jog aránytalan korlátozását.³⁹

3.2. A KÉPVISELŐI SZÓLÁSSZABADSÁG ÉS A MENTELMI JOG HATÁRAI

Az *A. kontra Egyesült Királyság* és a *Cordova kontra Olaszország* döntések érdemi továbbgondolását sajátos módon az EUB végezte el két, szintén olasz ügyben.

Az első esetben⁴⁰ Alfonso Luigi Marra, aki 1994 és 1999 között európai parlamenti képviselő volt, európai parlamenti képviselőként olyan szórólapon terjesztett, amelyben bírálta az olasz bírósági rendszert, valamint egyes bírákat. A szórólapon megnevezett bírák a rágalmozó kijelentések miatt eljárást indítottak Marra ellen. Amikor az elsőfokú bíróság a felperesek javára döntött, és kártérítést ítélt meg számukra, Marra fellebbezett a nápolyi fellebbviteli bírósághoz, amely helyben hagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. Ezt követően Marra a jogkérdésben a Semmitőszékhez (*Corte Suprema di Cassazione*) fellebbezett, többek között arra hivatkozással, hogy a nápolyi fellebbviteli bíróság tévesen alkalmazta a vonatkozó európai szabályozást. Mivel az eljárás akkor indult, amikor még európai parlamenti képviselő volt, Marra jogosult volt a jegyzőkönyv 10. cikkének védelmére; a 10. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében ugyanazokat a mentességeket kell számára biztosítani, mint amelyeket az olasz parlament tagjai élveznek.

Az olasz alkotmány már idézett 68. cikkének (1) bekezdése szerint „A Parlament tagjai nem vonhatók felelősségre feladatuk gyakorlása során tett kijelentéseikért és leadott szavazataikért.”

A kérdés az, hogy Marra szórólaposztása hogyan értékelhető, értelmezhető, a parlamenti képviselő tevékenységként vagy sem? Ezzel kapcsolatban a tartalmi mérlegelést Maduro főtanácsnok indítványa végezte el.⁴¹ Az indítvány hangsúlyozta, hogy ma már a közös ügyeket érintő politikai viták fórumai tágabbak, az a nyilvános tér, ahol a képviselőknek ezeket a vitákat le kell folytatniuk szélesebb, nem korlátozódik a parlament tanácsstermeire és folyosóira, ezek a viták a civil társadalom által biztosított térben folynak.⁴² A szórólaposztás tehát elvileg értelmezhető lenne a képviselői feladat gyakorlásaként. Ez a tág értelmezés egyeztethető össze az EJEB-nek a politikai beszéd kiemelt védelmére vonatkozó gyakorlatával is, amely szerint a politikai párbeszéd folytatásához biztonságos színteret kell biztosítani, így még a sértő vagy gyalázkodó beszéd is védelmet élvezhet.⁴³ Maduro álláspontja szerint a parlamenti képviselő

selők szólásszabadságának a védelme, a képviselők immunitása, felelősségmentessége pontosan a politikai párbeszédnek ezt a kiemelt védelmét jelenti.⁴⁴

Azt, hogy mit érthetünk a parlamenti képviselők feladatának teljesítésén, a fentiek alapján tágan kell értelmezni. A főtanácsnoki indítvány azonban hangsúlyozza, hogy ez a tág értelmezés nem lehet parttalan, két feltételnek kell megfelelnie. Egyfelől közérdekűnek kell lennie, csatlakoznia kell valamilyen nyilvános vitához, másfelől a védelem elsősorban a véleményeket illeti, és az intézmények általános bírálatát, amibe az egyénre szabott tényállítások nem tartoznak bele.⁴⁵ Maduro szerint ennek alapján ha valakiről azt állítják, hogy korrump, közpénzeket sikkasztott, az tényállításnak tekinthető, és biztosítani kell, hogy a bírósági eljárást igénybe vehesse saját maga tisztázására.⁴⁶

Az azonban kérdéses, hogy mennyire tartható az értékítéletet tartalmazó vélemény és a tényállítás ilyen merev szembeállítás, és kell-e neki ekkora jelentőséget tulajdonítani. *Aldo Patriciello* ügyével⁴⁷ kapcsolatban Jääskinen főtanácsnok az indítványában⁴⁸ éppen arra hívta fel a figyelmet, hogy az EJE-gyakorlat inkább a „puszta tényállítás” és a mind ténybeli, mind véleményt magukban foglaló vegyes kifejezések között tesz különbséget.⁴⁹ A főtanácsnok szerint azonban ennél a megkülönböztetésnél fontosabb a kontextus vizsgálata, mi a vélemény kifejtőjének célja, a nyelvhasználat milyen hatást fejt ki.⁵⁰ Ez a kontextuális vizsgálat azért lenne megfélelőbb, mert amennyiben „a képviselői feladatok ellátása” és az értékítélet fogalmát egymáshoz közelítjük, az a politikai beszéd szabadsága terjedelmének korlátozásához vezet.⁵¹

A szólas kontextuális vizsgálata mellett Jääskinen szerint nem a Maduro főtanácsnok által javasolt funkcionális megközelítésre lenne szükség az anyagi értelemben vett mentelmi jog alkalmazási körének megállapításához. A javasolt funkcionális megközelítésben a közérdek fogalma, és az értékítélet és tényállítás megkülönböztetése is a politikai beszéd korlátozásához vezethet.⁵² Véleménye szerint érdemesebb egy másik irányból kiindulni, amit ő szervezeti kapcsolatnak nevez,⁵³ és Herbert Hartot felidézve különbséget tesz a képviselői tevékenység kemény magja és félárnyéka között. A „lényegüknel fogva parlamenti tevékenységeknek” a parlamenti fórumokon, bizottságokban, küldöttségekben, a parlament politikai szerveiben, a képviselőcsoportokban kifejtett véleményeket tekinti, illetve minden olyan megszólalást konferenciákon, politikai találkozókra, amit képviselői minőségben tesznek.⁵⁴ E koncepció szerint minél jobban eltávolodunk a képviselői tevékenység kemény magjától, annál nyomósabb indokok kellenek a képviselői felelősségmentesség igazolására.⁵⁵ Ezekben az esetekben a képviselő véleménynyilvánítási szabadsága, másrészt az állampolgárok bírósághoz fordulásának és az egyenlő bánásmóddhoz való joga között kell mérlegelni.

A legtöbb kérdést a képviselők médiában történő megjelenése veti fel. A főtanácsnok álláspontja szerint a parlamenti vitákat közvetlenül követő, azokat megismétlő vagy kommentelő kijelentések a képviselői tevékenység kemény magjához tartoznak. Azonban a politi-

kai vitákban, vagy különösen a választási vitákban nem illeti meg a képviselőket nagyobb védelem, mint a vitában részt vevő más személyeket.⁵⁶ Ezekben az esetekben a politikai beszéd általános védelmére vonatkozó elvek és szabályok alkalmazhatók.

4. A SÉRTHETETLENSÉG PROBLÉMÁJA

A parlamenti mentelmi jog másik aspektusa a sérthetetlenség, amely azt jelenti, hogy a képviselőt csak a parlament jóváhagyásával lehet letartóztatni, őrizetbe venni, és eljárás alá vonni. A mentelmi jognak ezzel az aspektusával összefüggésben sokkal változatosabbak a különféle európai szabályozási változatok, mint a felelősségmentesség tekintetében. Nagy-Britanniában a sérthetetlenség csupán a polgári ügyeket érinti, büntetőügyekben nem élvez védelmet a képviselő és ugyanazok a szabályok vonatkoznak rá, mint bárki másra.⁵⁷ Írországhoz a képviselők letartóztatási parancs ellen csak a Képviselőház környékén védettek, illetve akkor, ha éppen a Képviselőházba tartanak vagy onnan eljönnek. A mentelmi jog felfüggesztését azonban az ír parlamenti jog nem ismeri, értelemszerűen a képviselőnek nincs lehetőségük lemondani sem róla.⁵⁸

Az európai parlamenti szabályozások többségében azért erre megvan a lehetőség, még akkor is, ha a parlamenteknek országonként eltérő jogosítványai vannak abból a szempontból, hogy mely esetekben függeszthetik fel a képviselők mentelmi jogát. A legtöbb esetben az ügyészség kérelmére egy parlamenti bizottság vizsgálja a képviselő cselekményeit, majd a parlament plenáris ülésén döntenek a mentelmi jog felfüggesztéséről. A döntés ellen fellebbezni csak Németországban és Ausztriában lehet.

A képviselők mentelmi jogról való lemondásának joga egyáltalán nem elterjedt, és ha meg is található egy-egy állam jogrendszerében, akkor is csupán korlátozottan lehetséges. Magyarországon például csupán szabálysértési eljárás esetén mondhat le a mentelmi jogáról a képviselő.

A mentelmi jogról való lemondás elvetése mellett leginkább az a legfőbb érv, hogy a mentelmi jog intézménye elsősorban a parlamentet mint népképviseleti szervet, nem pedig az egyéni képviselőket védi. Ez az elv biztosítja a parlament zavartalan működését.

A szabályozások többnyire az Egyezmény 6. cikkével kapcsolatos emberi jogi igényeket vehetnek fel. A sérthetetlenség akadályozhatja a bírósághoz fordulás jogát, azt, hogy valamilyen jogos vagy jogosnak vélt igényt a parlamenti képviselővel szemben érvényesíteni lehessen.⁵⁹ De arra is van példa, hogy a képviselő szeretné lehetővé tenni, hogy az ellene felhozott vádak alól tisztázhassa magát, de a mentelmi joga ezt nem teszi lehetővé.⁶⁰

A *Tsalkitzis kontra Görögország ügyben* a parlamenti képviselő mentelmi joga, sérthetetlensége megakadályozta, hogy korrupciós vádakkal bíróság elé állítsák. A vád tárgyát képező cselekmények a megválasztása előtti időszakhoz kapcsolódtak. A Bíróság ebben az esetben is a *Cordova-ügyben* alkalmazott tesztet alkalmazta a bírósághoz való fordulás jogának és a képviselő mentelmi jogának konfliktusában.

Amennyiben a képviselő cselekményei nem kötődnek egyértelműen a képviselői funkciójához, akkor a bírósághoz forduláshoz való jog korlátozása nem lesz arányos. Az, hogy a sérthetlenséget biztosító szabályok csak a mandátum végéig védik a képviselőt, az arányosság vizsgálata szempontjából érdektelen, mert a képviselők elvileg végtelenszer újraválaszthatók.⁶¹

A *Kart kontra Törökország* ügy annyiban sajátos, hogy ebben az esetben a képviselő maga szeretne volna a bírósági eljárást kezdeményezni, amit a mentelmi joga akadályozott. Azonban a jogkorlátozás arányosságára vonatkozó teszt szempontjából ennek nem volt különösebb jelentősége, itt is az volt a kérdés, hogy a sérthetlenségi szabályok alkalmazását igazoló körülmények milyen szoros összefüggésben vannak a képviselői funkciójával, a jogkorlátozás arányossága szempontjából ez volt itt is a döntő körülmény.

Atila Kart ügyvédként praktizált és ez idő alatt két büntetőeljárás is indult ellene. 2002. november 3-án országgyűlési képviselővé választották, ebből fakadóan a Török Alkotmány 83. cikke alapján csak a parlament előzetes jóváhagyásával, a mentelmi jogának felfüggesztésével lehetett büntetőeljárást lefolytatni ellene. Kart képviselőként kérelmezte a mentelmi jogának a felfüggesztését, azonban a parlament fegyelmi bizottsága úgy döntött, hogy elhalasztja az eljárást egészen a parlamenti ciklus végéig. Kart kifogásolta a bizottság döntését, úgy vélte, hogy joga van az ügyének a bíróság előtti megtárgyalásához, ennek ellenére a következő két évben nem történt az ügyben érdemi változás. 2008. januárjában – fél évvel az újraválasztása után – a házelnök tájékoztatta a képviselőt, hogy az ügye ismét a parlamenti bizottság elé került. A képviselő ismételen kérelmet nyújtott be az ügyének előmozdítása érdekében, amelyben újfent hangsúlyozta, hogy joga van a tárgyaláshoz, azonban a mentelmi jogának felfüggesztése ezután is függőben maradt.⁶²

Kart szerint a vele szemben felmerült vádak alkalmassak a jó hírvének a megsértésére, továbbá ártanak az ügyvédi és képviselői karrierjének, a közvélemény szemében is elveszítheti a hitelességét, ugyanis a sajtó rendszeresen közzétette azoknak a képviselőknek a listáját, akik mentelmi jogának a felfüggesztése folyamatban volt. Kart ezt különösen azért tartotta sajnálatosnak, mert a neve egy listán volt azokkal a képviselőkkel, akik ellen korrupció volt a vád.⁶³

Kart a kérelmében hangsúlyozta, hogy a Török Nemzetgyűlés korlátozta a bírósághoz fordulás jogát, a mentelmi jog felfüggesztésének éveken át tartó elhúzódása megfosztja attól a jogától, hogy az ügyét észszerű időn belül bíróság tárgyalja. Az az állapot, hogy az eljárás két teljes parlamenti cikluson át – kilenc évig – függőben van, teljességgel fenntarthatatlan és negatív hatással van a hírnévre és politikai karrierjére.⁶⁴

A kormány szerint nem sérült a kérelmező jó hírneve azáltal, hogy a büntetőügyei felfüggesztve maradtak, továbbá a kérelmezőnek azt az eshetőséget is figyelembe kellett volna vennie, hogy mi történne akkor, ha a bíróság nem a javára ítélt. Mindamellett semmi sem bizonyítja, hogy a vádak megalapozottak lettek volna és a média sem tüntette fel a kérelmezőt negatív színben.

Azt, hogy a kérelmező jó hírneve nem sérült a vádak miatt, mi sem bizonyítja jobban, hogy a képviselőt újraválasztották. A közvélemény is tudta, hogy a kérelmező mentelmi jogát nem korrupciós vádak miatt készülnek felfüggeszteni, tehát semmi alapja nincs a kérelmező félelmének.⁶⁵

Kartnak két függőben lévő büntetőügye volt, amelyek a képviselővé választása előtti időkből származtak. A Bíróság elismerte, hogy a kérelmezőnek is joga van az észszerű időn belüli bírósági tárgyaláshoz, mivel a túl hosszú ideig függőben lévő ügyek bizonytalanságot okozhatnak számára.⁶⁶

A Bíróság szerint a parlamenti képviselő sérthetlensége csupán eljárásjogi vetületű, ezért nem menti fel a képviselőt a cselekménye következményei alól. Az eljárást is csak felfüggeszti, de nem szünteti meg. A sérthetlenség pusztán a mandátumának fennállásáig illeti meg a képviselőt, annak megszűnése után az eljárás folytatódhat. A kérelmező ellen indult büntetőügyek is már hat éve függőben vannak. A Bíróság egyetértett azaz az állítással, hogy a túl hosszú ideig függőben lévő ügyek árthatnak a parlamenti képviselők jó hírvének, ezért úgy vélte, hogy a kérelmező érvelése a mentelmi jogának felfüggesztése mellett helytállóan bizonyulhat.⁶⁷

Végül a kérelmező hangsúlyozta, hogy csak abban az esetben fogadja el az immunitás szükségességét, amennyiben az a parlamenti képviselők szólásszabadságának a védelmét szolgálja és ezáltal lehetőséget ad számukra a kötelességeik teljesítésére. Ha azonban ez a védelem nem a parlamenti munkájukkal összefüggő feladataik elvégzéséhez ad védelmet és ezért sérül a bírósághoz fordulás joga, akkor a kérelmező véleménye szerint az immunitás mértéke aránytalanul nagy.⁶⁸

A Bíróság szerint azonban csupán annak van jelentősége, hogy az eset körülményeire tekintettel mekkora kiterjedésű parlamenti sérthetlenségre van szükség a kérelmező Egyezmény 6. cikk (1) bekezdésébe foglalt jogának – arányos és törvényes – korlátozásához. Másképp fogalmazva meg kell találni az egyensúlyt a parlament hatékony működésének a fenntarthatósága és a kérelmező egyéni érdekei között.⁶⁹

A Bíróság fontosnak tartotta kiemelni, hogy ebben az ügyben a kérelmező egyrészt nem a parlamenti feladataival összefüggésben, másrészt a képviselői megbízatása előtti időszakban követte el azokat a cselekményeket, ami miatt büntetőeljárás indult ellene. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik annak megállapítása, hogy adott esetben felfüggeszsek-e a mentelmi jogot. A török jogban a képviselő mentelmi joga nem a képviselő személyes privilégiuma, hanem a pozíciójához kötődő kiváltsága, ebből adódóan nem mondhat le róla. A török képviselők mentelmi jogának terjedelme nagyobb a legtöbb tagállaméhoz képest, kiterjed a képviselői megbízatása előtt és alatt elkövetett cselekményekre is.⁷⁰

Mindazonáltal nem lehet túlzónak nevezni, mivel csak büntetőügyekre vonatkozik, valamint bizonyos – főként állam elleni – bűncselekményekre nem vonatkozik. A mentelmi jog felfüggesztési eljárásának megvan a saját – elég hosszadalmas – alakításai, azonban a

kérelmezőt nem akadályozták a jogainak gyakorlásában. A kérelmező azon állítására, hogy a procedura nem volt teljesen átlátható számára a Bíróság válasza az volt, hogy a parlament mint politikai testület egy politikai döntést hozott a kérelmező ügyében, ezért nem lehet elvárni a parlamenttől, hogy ugyanolyan átláthatóan tevékenykedjen, mint egy bíróság. A Bíróság megállapította továbbá, hogy a többségi és az ellenzéki képviselők között nem történt különbségtétel, mivel mindannyiuknak a mandátumuk lejárta után kell bíróság elé állniuk.⁷¹

Azonban a Bíróság szerint hiába lett határidő megszabva a kérelmező ügyének elbírálására, az időközben hat éve húzódó ügy alkalmas volt arra, hogy a kérelmezőt bizonytalanságban tartsa. A fenti érvek miatt a Bíróság Nagytanácsa – a Bíróság Második Szekciójával elletében⁷² – egy további szempontból is megvizsgálta az ügyet, figyelembe véve a kérelmező státuszának természetét és az ezzel összefüggő mentelmi jogot. Ez a további szempont nem más, mint az a tény, hogy a büntetőeljárások még azelőtt kezdődtek, hogy a kérelmező elindult volna a választásokon. Ügyvédként tudnia kellett a megválasztása következményeiről, vagyis arról, hogy az ellene indult büntetőeljárások – a képviselői mandátummal együtt járó mentelmi jog miatt – fel lesznek függesztve. Továbbá azzal is tisztában kellett lennie, hogy a státusza miatt nem fog tudni lemondani a mentelmi jogáról, valamint a mentelmi jog felfüggesztésének hosszadalmas procedúrájával járó hátrányok elszívódása a képviselői mandátumának velejárója. A Bíróság fontosnak tartotta leszögezni, hogy a mentelmi jog felfüggesztésének vizsgálata tart ennyi ideig, nem pedig a büntetőeljárás lefolytatása. Ennek megfelelően nem volt oka a Bíróságnak azt feltételezni, hogy a kérelmezőnek – a mandátumának megszűnése után – ne lenne majd meg a joga a tisztességes tárgyaláshoz. A parlament kérelmezővel szembeni döntésének célja tehát nem a képviselő megbüntetése vagy elnyomása volt, hanem az érdekeinek a védelme.⁷³

A kérelmező – jó hírre megsejtésével kapcsolatos – panaszaira azt a választ adta a Bíróság, hogy az ártatlanság vélelme továbbra is fennállt az esetben, valamint a kérelem nem sértette a kérelmező tisztességes eljáráshoz való jogának a lényegét azzal, hogy elhalasztotta a büntetőeljárás lefolytatását.⁷⁴

A Bíróság pedig úgy vélte, hogy ennek a törvényes célnak a védelme érdekében a kérelmező tárgyaláshoz

való joga korlátozható, továbbá a bírói ítélethez való jog nem korlátok nélküli abban az esetben, ha nem jár viszszaforodhatatlan hátránnyal a felek számára.^{75, 76}

5. ÖSSZEZÉS

A mentelmi joggal kapcsolatos EJEB és EUB gyakorlat vázlatos bemutatása után, annyit megállapíthatunk, hogy a parlamenti mentelmi jog tagállami és uniós szabályozása változatos módon érintheti az emberi jogokat. A parlamenti képviselőknek mentelmi jogot biztosító szabályok jellemzően a tisztességes eljárás elvének részét képező bírósághoz fordulás jogát korlátozzák. Ezekben az esetekben nem az a vita tárgya, hogy a parlamenti mentelmi jogot igazoló elvek, képviselői szólás- szabadság, demokrácia és a hatalommegosztás elveinek védelme legitim célok, és megvalósításuk érdekében szükséges lehet a jogkorlátozás. A mérlegelések középpontjában a korlátozás arányosságának a megítélése van.

Ahogy a fenti áttekintésből kiderült, a mentelmi joggal kapcsolatos gyakorlatból jól kiolvasható egy, a mentelmi jogi problémákra optimalizált arányossági teszt, a „szervezeti kapcsolatokra” fókuszáló mérlegelés. Ez alapján a szembenálló érdekek egyensúlyának mérlegelésekor arra a kérdésre érdemes fókuszálni, hogy a képviselői szerv működésével milyen szoros kapcsolatban van a képviselő megszólalása vagy cselekménye. A képviselői intézmények működőképességének a biztosítása lehet egy olyan nyomós érdek, amellyel szemben akkor is arányosnak tekinthető a bírósághoz való jog korlátozása, ha ezzel súlyos egyéni sérelmek orvoslását nehezítik, vagy akadályozzák meg. A képviselői tevékenység magjához tartozó cselekvésekkel összefüggésben tett kijelentések esetében ez a védelem abszolút is lehet. A képviselők parlamenti munkával szoros össze nem függő kijelentései és cselekményei esetében viszont a bírósághoz való jog biztosítása nagyobb súllyal esik latba. S végső soron a mérlegelés ekkor már a szólásszabadság tesztet követi.

Talán védhető az az állítás, hogy ez a fenti arányossági teszt egyfelől tiszteletben tartja a tagállamok széles mérlegelési szabadságát a parlamenti mentelmi jog kialakítása során, másfelől biztosítja azt a nyelvezetet, amely lehetővé teszi a parlamenti jogi szabályozással összefüggésben is az emberi jogi szempontok érvényesítését.

Jegyzetek

* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

1 Szente Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. *Állam- és Jogtudomány* 2015. 2. sz. 74–90. o.

2 34/2004. (IX. 28.) AB határozat.

3 34/2004. (IX. 28.) AB határozat.

4 Szente Zoltán: Az Országgyűlési képviselők jogállása. In: *Az Alkotmány kommentárja* (szerk.

Jakab András). Századvég, Budapest 2009. 698–699. o.

5 9/1999. (II. 12.) OGY határozat.

6 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Paczolay Péter különvéleménye [81–82].

7 Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Osiris, Budapest 1998. 195. o.

8 Szente: Bevezetés... 200. o.

9 Szente: Bevezetés... 196. o.

10 Report On The Scope and Lifting of Parliamentary Immunities. European Commission for Democ-

racy Through Law (Venice Commission), CDL-AD (2014) 011, (Venice, 21–22 March 2014) 5.

11 Sascha Hardt: Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context. Intersentia, Maastricht 2013.

12 L. erről Szente Zoltán: A mentelmi jog története Magyarországon 1990-ig. In: *A képviselők jogállása* (1. rész). Parlamenti dolgozatok IV. (szerk. Soltész István). Budapest 1996. 261–262.

- 13 L. erről Maduro főtanácsnok indítványát a Marra-ügyben (C-200/07 és C-201/07): „Amikor a magát valamely parlamenti képviselő kijelentésétől sértve érző állampolgár azért nem fordulhat jogorvoslatért a bírósághoz, mert a képviselő a parlamenti kiváltságra hivatkozik, korlátozást szenved az érintett személy igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréseinek joga. Az állampolgárok két csoportra való tagolásának elkerülése érdekében – egyrészt a parlamenti képviselőkre, akik nem felelnek kijelentéseikért a bíróságok előtt, másrészt a közönséges állampolgárokra, akikre vonatkoznak a szabad véleménynyilvánításnak a polgári és büntetőjog által szabott korlátai – gyakorlatilag minden jogrend azokra a helyzetekre korlátozza a kiváltságokra való hivatkozást, amikor a képviselő parlamenti feladatát teljesítette. A parlamenti mentelmi jog nem olyan fegyver, amelyet a parlamenti képviselők a személyes nézeteltérések kezelésére használhatnak, hanem a politikai közösség demokratikus működését segítő intézményi megoldás. Mint ilyen, főszabály szerint nem jelenti az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés jogának aránytalan korlátozását.” 31–32. §, illetve Jääskinen főtanácsnok indítványát Aldo Patriciello ügyében (C-163/10) 66. §.
- 14 *Hardt*: i. m. 2-3. o.
- 15 *Hardt*: i. m. 14. o.
- 16 A Bíróság a 35373/97. sz. *A. kontra The United Kingdom* ügyben hozott ítélete (2002. december 17.).
- 17 *A. kontra The United Kingdom* ügy 11–18. §.
- 18 N. W. Barber: Parliamentary Immunity and Human Rights. *Law Quarterly Review* (119) 2003. 4. sz. 557–560. o.
- 19 David Kosar: Policing Separation of Powers: a New Role for the European Court of Human Rights? *European Constitutional Law Review* (8) 2012. 1. sz. 33–62. o.
- 20 *Hardt*: i. m. 19. o.
- 21 9. cikk:
„A feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament tagjai ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe és nem vonhatók bírósági eljárás alá.”
10. cikk:
„Az Európai Parlament ülészeit ideje alatt, az Európai Parlament tagjai: a) saját államuk területén a parlamentjük tagjaira vonatkozó mentességet élveznek, b) a többi tagállam területén mentességet élveznek mindenfajta őrizetbe vételre és bírósági eljárásra vonatkozó intézkedés alól.
A mentesség akkor is megilleti a tagokat, amikor az Európai Parlament üléseinek helyére utaznak, illetve onnan visszatérnek.
Nem lehet hivatkozni a mentességre olyan esetben, amikor valamely tagot bűncselekmény elkövetésében tetten érnek, továbbá a mentesség nem akadályozhatja meg az Európai Parlamentet azon jogának gyakorlásában, hogy valamely tagjának mentességét felfüggeszse.”
- 22 *A. kontra The United Kingdom* ügy 19. §.
- 23 A Bíróság a 7729/76. sz. *Agee kontra the United Kingdom* ügyben hozott ítélete (1976. december 17.).
- 24 *A. kontra The United Kingdom* ügy 62–65. §.
- 25 L. uo. 66–71. §.
- 26 L. uo. 72. §.
- 27 L. uo. 73–77. §.
- 28 A Bíróság a 26958/95. sz. *Jerusalem kontra Austria* ügyben hozott ítélete (2001. február 27.).
- 29 *A. kontra The United Kingdom* ügy 79. §.
- 30 L. uo. 80–87. §.
- 31 L. uo. 88. §.
- 32 L. uo. 86. §.
- 33 L. A. *kontra The United Kingdom* ügy, Loucaides bíró különvéleménye.
- 34 A Bíróság 40877/98. sz. *Cordova kontra Olaszország* ügyben hozott ítélete (2003. január 30.).
- 35 *Cordova kontra Olaszország* ügy 10–11. §.
- 36 L. uo. 12–13. §.
- 37 L. uo. 14–20. §.
- 38 L. uo. 61–62. §.
- 39 L. uo. 64–66. §.
- 40 A. L. *Marra kontra E. De Gregorio és A. Clemente* ügy (C-200/07 és C-201/07).
- 41 Maduro főtanácsnok indítvány, 2008. június 26. (C/200/07 és C-201/07).
- 42 Uo. 33–34. §.
- 43 Uo. 36. §.
- 44 Uo.
- 45 Uo. 38. §.
- 46 Uo.
- 47 Aldo Patriciello, az Európai Parlament olasz tagja ellen büntetőeljárást indítottak Olaszországban, mivel az önkormányzati rendőrség egyik rendőrt hamisan törvényellenes magatartással vádolta egy nézeteltérés során egy közparkolóban. Particiellót az olasz büntető törvénykönyv 368. cikkében szabályozott hamis vád bűncselekményének elkövetésével vádolták, mivel azt állította, hogy a rendőr a közlekedési szabályokkal ellentétes módon parkoló több jármű vezetőjével kapcsolatos jegyzőkönyv felvétele során meghamisította az időpontokat, és így a kérdéses rendőrt okirathamisítással vádolta. Patriciello a helyszín ellenőrzése érdekében közbeavatkozó csendőrök jelenlétében is kitartott állítása mellett. Aldo Patriciello-ügy (C-163/10).
- 48 Niilo Jääskinen főtanácsnok indítvány, 2011. június 9., Aldo Patriciello-ügy (C-163/10).
- 49 Uo. 82. §.
- 50 Uo. 85. §.
- 51 Uo. 86. §.
- 52 Uo. 78. § és 86. §.
- 53 89. § és 95–110. §.
- 54 97. §.
- 55 100. §.
- 56 Uo. 101. és 107. §.
- 57 *Vadász Vanda*: Képviselők mentelmi joga – nemzetközi kitekintés. Képviselői Információs Szolgálat, Budapest 2016. 13. o.
- 58 Uo. 21. o.
- 59 A Bíróságnak a 11801/04. sz. *Tsalkitis kontra Görögország* ügyben hozott ítélete (2006. november 16.).
- 60 A Bíróságnak a 8917/05. sz. *Kart kontra Törökország* ügyben hozott ítélete (2009. december 3.).
- 61 *Hardt*: i. m. 27–28. o.
- 62 *Kart kontra Törökország* ügy 8–29. §.
- 63 L. uo. 59. §.
- 64 L. uo. 60. §.
- 65 L. uo. 61–63. §.
- 66 L. uo. 67–68. §.
- 67 *Kart kontra Törökország* ügy 69. §.
- 68 L. uo. 72–74. §.
- 69 L. uo. 79. §.
- 70 L. uo. 85–89. §.
- 71 *Kart kontra Törökország* ügy 90. §.
- 72 L. uo. Ez a döntés megállapította a 6. cikk megsértését, amit az elemzett Nagy Tanács által hozott döntés felülvizsgált.
- 73 L. uo. 108. §.
- 74 L. uo. 109. §.
- 75 L. uo. 113–114. §.
- 76 A *Kart*-ügy kapcsán érdemes megjegyezni, hogy bár az irodalom a török mentelmi jogi szabályozást a legszélesebb védelmet biztosító szabályozásként tartotta számon, a gyakorlatban ez sohasem volt így. Ennek alapja a török alkotmány 14. cikke volt, amely a török állam egységét és szexuláris rendjét veszélyeztetőkkel szemben tett lehetővé szankciókat. Ez a kurdok és az iszlamista csoportok ellen irányuló rendelkezés a hadsereg és az alkotmánybíróság túlhatalmát biztosította a népképviselői parlamenttel szemben. Másfelől a mentelmi jog széles védelme egyéb esetekben akadályozta a súlyos jogsértéseket elkövető képviselők elleni fellépést (Mehmet Ağar és Sedat Bucak ügye), vagy megnehezítette a politikai korrupció elleni küzdelmet. L. erről Simon Wigley: Parliamentary Immunity in Democratizing Countries: The Case of Turkey. *Human Rights Quarterly* (31) 2009. 567–591. o.