

SÓLYOM PÉTER

egyetemi docens

Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

Alkotmányjogi Tanszék

RÁCZ ANDRÁS

jogász hallgató

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

PARLAMENTI MENTELMI JOG ÉS AZ EMBERI JOGOK*

BEVEZETÉS

Az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában partikuláris szerepet játszanak a parlamenti jogokkal összefüggő kérdések, nemhiába, a népképviselői 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, hatalommegosztás, a parlamenti autonómia, vagy a bírói függetlenség elvét.¹

Ez a tendencia természetesen kérdések sorát veti fel: van-e megfelelő kompetenciája a bíráságnak ezekhez a vizsgálatokhoz?

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

1 Kosar, David: Policing Separation of Powers: a New Role for the European Court of Human Rights?, *European Constitutional Law Review*, 8 (2012) 1, 33-62.

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?

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

Ezen írás keretében nem vállalkozunk a nagy általános kérdések megválaszolására, a bírósági gyakorlat fent említett tendenciáiból igyekszünk néhány elemet rekonstruálni a parlamenti mentelmi joggal összefüggésben és e rekonstruált joggyakorlat fényében teszünk néhány állítást, amelyek talán a későbbi általánosabb kérdésekkel foglalkozó írásainkban hasznosítani tudunk.

1. A MENTELMI JOG FORMÁI: IMMUNITÁS ÉS INVIOLABILITÁS

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.”² 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,³ az *inviolabilitás* célja pedig, hogy védelmet nyújtson a megalapozatlan büntetőeljárásokkal szemben, és a képviselőkkel szembeni büntetőeljárásokhoz a parlament jóváhagyását követeli meg.⁴

A parlamenti mentelmi jognak meglehetősen változatos szabályai vannak a különböző európai országokban. Alapvetően két modellt szokott az irodalom⁵ megkülönböztetni, amely modellekhez viszonyítva elrendezhetőek 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

2 Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Osiris (1998) 195.

3 Szente: i. m. 200.

4 Szente: i. m. 196.

5 Report On The Scope and Lifting of Parliamentary Immunities. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD (2014) 011, (Venice, 21-22 March 2014) 5.

modellben az inviolabilitásnak 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 megkülönböztett 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 inviolabilitásnak nincs jelentősége, ezek a „kiváltságok” nem illetik meg a parlamenti képviselőket.⁶

A 89-90-es közép-kelet európai alkotmányos rendszerváltások során az új alkotmányos demokráciák a parlamenti immunitás francia modelljét vették át, köztük Magyarország is.

2. A WILDERS- ÉS A STERN-ÜGY TANULSÁGAI

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.⁷ Wilders 2007-ben az iszlámellenes szélsőjobb párt parlamenti képviselőjeként publikált egy újságcikket, amiben a Koránt egy 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 kijelentéseiket védi a mentelmi jog, ez a felelősségmentességnek egy nagyon szűk felfogása. Emellett a sérthetetlenség sem illeti meg a képviselőket, így egy parlamenten kívül elmondott beszédért, újságcikkért felelősségrevonhatók, büntetőeljárás kezdeményezhető ellenük.⁸ Ahogy ez Wilders esetében is történt, aki ellen gyűlöletre izgatás és hátrányos megkülönböztetésre való felbújtás 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.⁹

6 Hardt, Sascha: *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*, Maastricht, Intersentia (2013). o. n.

7 Hardt: i. m. 2-3.

8 Vadász Vanda: *Képviselők mentelmi joga – nemzetközi kitekintés*, Budapest, Képviselői Információszolgálat (2016) 19

9 Hardt: i. m. 14.

Michael Stern esete az érem másik oldalát jelenti,¹⁰ amikor a képviselők immunitása inkább egy kiváltságként lepleződik le, mint a parlamentarizmus egy szükséges intézményeként. Stern, az angol parlament alsóházának üléstermében hozzászólt 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 leköszölte Stern képviselő az A.-t negatívan bemutató beszédét, az újságcikkek még a 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 közzölték a válaszait. A sorozatos gyűlölködő levelek és egyéb támadások miatt a A. -nak nem maradt más választása, el kellett költöznie addigi lakóhelyéről és a gyermekeinek is iskolát kellett váltania.¹¹

Az A.-t ért jogsérelmeket, személyiségi jogainak és magánszférához való jogának megsértését nem lehetett orvosolni, hiszen az angol jogban a képviselő szólásszabadsága közel abszolút védelmet élvez. Ez az eset azonban élesen rámutatott, hogy a képviselői immunitás angol modelljének is megvannak a maga korlátai.¹²

3. A PARLAMENTI MENTELMI JOG

AZ EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGÁNAK GYAKORLATÁBAN

A következőkben arra leszünk kíváncsiak, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: Bíróság) mit tudott hozzátenni a parlamenti mentelmi jog értelmezéséhez az emberi jogi igények mérlegelése során. Ebben a rövid írásban nem törekszünk átfogó áttekintésre, csupán két nagyobb jelentőségű esetet vizsgálunk meg, egyet az immunitáshoz, egyet 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 büntető ügyekben a képviselővel szemben a bírósághoz forduljanak. Az is előfordulhat, hogy a képviselőnek a parlament beleegyezési joga miatt nincs

10 A 35373/97. sz. *A. kontra The United Kingdom* ügyben hozott ítélet, Emberi Jogok Európai Bírósága.

11 *A. kontra The United Kingdom* ügy, 11-18. §

12 Barber, N. W.: Parliamentary Immunity and Human Rights, *Law Quarterly Review*, 119 (2003) 4, 557-560.

lehetősége ellene felhozott vádak ellen a bíróságon védekezni. A harmadik lehetséges esetkörben pedig a parlament sajátos büntetőhatalma korlátozza a független bírósághoz való fordulás jogát.¹³

Másfelől a képviselői immunitás a szólásszabadság ügyekhez kapcsolódhat, többnyire ezekben az ügyekben a parlamenten kívüli képviselői szólásszabadság a tét, de újabban néhány magyar ügyben a parlamenten belüli szólásszabadság kérdés is a bíróság elé került.¹⁴

A Bíróság a képviselői immunitás intézményét nem tekintette abszolútnak, függetlenül attól, hogy a részes államban biztosított-e a bírói út. A Bíróság magának vindikálta a jogot, hogy eldöntse, hogy a részes államok joga által biztosított kiváltságok igazolhatóak-e, összeegyeztethetőek-e az egyezményben vállalt kötelezettségekkel, arányos mértékben korlátozzák-e a polgárok emberi jogait.¹⁵

Ennek a mérlegelésnek az első klasszikus esete a Bíróság gyakorlatában a Stern képviselő felszólalásához kapcsolódó, a már említett *A. kontra The United Kingdom-ügy*.

Stern képviselő kijelentései miatt A. jogi képviselője levelet írt a képviselőnek, amelyben ismertette a kérelmező panaszait. Azt a választ kapta a parlament hivatalától, hogy Stern képviselő megjegyzései a mentelmi jog általi teljes védelem alatt állnak. Az a személy tehát, akinek a jó hírnevét megsértette egy parlamenti képviselő beszéde, nem érvényesítheti igényét a bíróság előtt.¹⁶

Az *Agee kontra The United Kingdom esetben*¹⁷ a strasbourgi bíróság is 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 ésszerű időn belül tárgyalja, mivel nem csupán a jog tartalmát, hanem az eljárásjogi korlátokat is figyelembe kell venni.¹⁸

13 Hardt: i. m. 19

14 A 44357/13. és 42461/13. sz. *Karácsony kontra Hungary* ügyben hozott ítélet, Emberi Jogok Európai Bírósága.

15 Hardt: i. m. 21.

16 *A. kontra The United Kingdom* ügy, 19. §

17 A 7729/76. sz. *Agee kontra the United Kingdom* ügyben hozott ítélet, Emberi Jogok Európai Bírósága.

18 *A. kontra The United Kingdom* ügy, 62-65. §

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 a megvalósítása. A mentelmi jog célja elsősorban nem a parlament egyéni tagjainak, hanem a parlament egészének, mint népképviselői szervnek a védelme. A brit parlamenti jognak megvannak az eszközei a parlamenti képviselők fegyelmezésére abban az esetben, ha szándékosan valótlan kijelentést tettek egy felszólalásuk alatt.¹⁹

A kormány álláspontjával szemben a kérelmező azt hangsúlyozta, hogy azzal együtt, hogy a képviselők ezen privilégiuma legitim 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.²⁰

A Bíróságnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy A. ügyében a bírósághoz forduláshoz való jog korlátozása törvényes célok érdekében szükségesnek és arányosnak tekinthető-e. 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 középpontjában²¹.

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*²² a Bíróság kimondta, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága – amellet, hogy mindenkit megillet – a legnagyobb jelentőséggel az állampolgárok választott képviselői számára bír, hiszen a parlamenti képviselők feladata a választópolgárok érdekeinek védelme és reprezentálása. Egy demokráciában a parlament – vagy más hasonló népképviselői szerv – tagjai számára alapvető fontosságú az érdemi vita.

19 Lásd uo. 66-71. §

20 Lásd uo. 72. §

21 Lásd uo. 73-77. §

22 A 26958/95. sz. *Jerusalem kontra Austria ügyben* hozott ítélet, Emberi Jogok Európai Bírósága.

Ebből kifolyólag csak nagyon nyomós okból lehet a parlamentben zajló vitát, lényegében pedig a képviselők véleménynyilvánításának szabadságát korlátozni.²³

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 védetten, 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 megvannak az előírásai arra az esetre, ha a tagja szándékosan valótlanúságot 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.²⁴

A Bíróság azt nem vitatta, hogy Stern képviselő állításai súlyosan hátrányosak voltak A. számára, és ezek a hátrányok előreláthatóak 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. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a szabályozás arányban áll az elérendő célokkal, így nem sérültek az Egyezmény 6. cikkében foglalt rendelkezések.²⁵ A kérelmezőnek ugyanis meg volt a lehetősége a jogsegélyre. 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.²⁶

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

23 A. kontra *The United Kingdom* ügy, 79. §

24 Lásd uo. 80-87. §

25 Lásd uo. 88. §

26 Lásd uo. 86. §

védünk, amelyek kiszolgáltatott helyzetű személyek számára előreláthatóan súlyos hátrányokat okoznak, akkor az nem a közügyekről folytatott érdemi vita védelmét jelenti, hanem inkább a felelőtlen parlamentarizmust szolgálja.²⁷

A bíróság tehát az olyan nemzeti szabályozást, amely 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. A népképviselési demokrácia és a hatalommegosztás elvének védelmében az alapjogok egy arányos korlátozását jelenti, ha az érintettek nem tudnak a súlyos hátrányt okozó 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*.²⁸

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 ügyészre 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 jó kívánságok mellett küldött még egy „Super Cluedo” nevű detektív társasjátékot is.²⁹ 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.³⁰

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

27 Lásd A. kontra *The United Kingdom ügy*, Loucaides bíró különvéleménye.

28 A 40877/98. sz. *Cordova kontra Olaszország ügyben* hozott ítélet, Emberi Jogok Európai Bírósága.

29 *Cordova kontra Olaszország ügy*, 10-11. §

30 Lásd: uo. 12-13. §

értelmezték „a szoros összefüggés” követelményét, így tettek Cossiga esetében is, nem találták ésszerűtlennek 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 végül nem sikerült bírósági eljárást indítani a jó hírre védelmében, így a strasbourgi bírósághoz fordult.³¹

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. A tagállami 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.³²

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.³³

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, büntető ügyekben nem élvez védelmet a képviselő és ugyanazok a szabályok vonatkoznak rá, mint bárki másra.³⁴ Írországbán a képviselők letartóztatási parancs ellen csak a Képviselőház környékén védettek, illetve akkor, ha éppen a Képviselőházba tartanak, vagy onnan eljönnek.

31 Lásd: uo. 14-20. §

32 Lásd: uo. 61-62. §

33 Lásd: uo. 64-66. §

34 Vadász: i. m. 13.

A mentelmi jog felfüggesztését azonban az ír parlamenti jog nem ismeri, értelemszerűen a képviselőknek nincs lehetőségük lemondani sem róla.³⁵

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. cikkelyével kapcsolatos emberi jogi igényeket vethetnek fel. A sérthetlenség akadályozhatja a bírósághoz fordulás jogát, azt, hogy valamilyen jogos vagy jogosnak vélt igényt a parlamenti képviselővel szemben érvényesíteni lehessen.³⁶ 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.³⁷

A *Tsalkitzis kontra Görögország ügyben* a parlamenti képviselő mentelmi joga, sérthetlensége, 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 képviselők mentelmi jogának konfliktusában.

35 Vadász: i. m. 21.

36 A 11801/04. sz. *Tsalkitzis kontra Görögország ügyben* hozott ítélet, Emberi Jogok Európai Bírósága.

37 A 8917/05. sz. *Kart kontra Törökország ügyben* hozott ítélet, Emberi Jogok Európai Bírósága.

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.³⁸

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.

Atilla 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 ügyében 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 ismételt kérelmet nyújtott be az ügyének előmozdítása érdekében, amelyben újfent hangsúlyozta, hogy joga van a tárgyaláshoz, azonban a mentelmi jogának felfüggesztése ezután is függőben maradt.³⁹

Kart szerint a vele szemben felmerült vádak alkalmasak 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.⁴⁰

38 Hardt: i. m. 27-28.

39 *Kart kontra Törökország ügy*, 8-29. §

40 Lásd: uo. 59. §

Kart a kérelmében hangsúlyozta, hogy a Török Nemzetgyűlés korlátozta a bírósághoz fordulás jogát, a mentelmi jog felfüggesztésének éveken át tartó elhúzódnása 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 hírnevére és politikai karrierjére.⁴¹

A kormány szerint nem sérült a kérelmező jó hírve azáltal, hogy a büntető ügyei felfüggesztve maradtak, továbbá a kérelmezőnek azt az eshetőséget is figyelembe kellett volna vennie, hogy mi történne akkor, ha a bíróság nem a javára ítélt. Mindamellet semmi sem bizonyítja, hogy a vádak megalapozottak lettek volna és a média sem tüntette fel a kérelmezőt negatív színben. Azt, hogy a kérelmező jó hírve 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.⁴²

A Bíróság már számtalan olyan esettel találkozott, ahol a tisztességes tárgyaláshoz való jog a parlamenti képviselőket megillető mentelmi jog miatt sérült. Ezekben az esetekben a képviselők mentelmi jogának korlátlan jellege lehetetlenné tette a kérelmezők számára a nemzeti bíróságok előtt a tisztességes tárgyaláshoz való joguk érvényesülését. Ez az ügy azonban eltér a korábbi esetektől, mivel most nem egy magánszemély hivatkozik arra, hogy nem tudja bíróság előtt érvényesíteni igényét egy képviselővel szemben, hanem a mentelmi jog jogosultja kéri jogának felfüggesztését.⁴³

Kartnak két függőben lévő büntető ügye 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.⁴⁴

A Bíróság szerint a parlamenti képviselő sérthetatlensége csupán eljárásjogi vetületű, ezért nem menti fel a képviselőt a cselekménye következményei alól. Az eljárást is csak felfüggeszti, de nem szünteti meg. A sérthetatlenség pusztán a mandátumának fennállásáig illeti meg a képviselőt, annak megszűnése után az eljárás folytatódhat.

41 Lásd: uo. 60. §

42 Lásd: uo. 61-63. §

43 Lásd: uo. 64-66. §

44 Lásd: uo. 67-68. §

A kérelmező ellen indult büntető ügyek is már hat éve függőben vannak. A Bíróság egyetértett azzal 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 helyállónak bizonyulhat.⁴⁵

A Bíróság elismerte, hogy a parlamenti immunitás intézményének törvényes célja a szólásszabadság biztosítása a parlamentben, valamint a hatalmi ágak elválasztásának fenntartása. Továbbá védi az ellenzéki képviselőket, a független törvényhozást és a hatékony politikai demokráciát.

A Bíróság megállapította, hogy amennyiben egy állam immunitást biztosít a parlamenti képviselőinek, azzal korlátozza az alapjogokat, jelen ügyben a tisztességes tárgyaláshoz való jogot. Ebből kifolyólag a tagállamoknak mindent meg kell tenniük avégett, hogy elkerüljék az alapjogok aránytalan korlátozását.

A Bíróság kiemelte, hogy minél szélesebb az immunitás köre, annál inkább szükség van annak igazolására, hogy a kiváltság az Egyezményben foglaltakkal nem ellentétes. A Bíróság megjegyezte, hogy az immunitás célja – többek között – a szólásszabadság biztosítása a parlament tagjai számára, valamint azoknak az alaptalan – gyakran politikai indíttatású és az ellenzéket támadó – vádaknak a kiszűrése, amelyek akadályoznák a hatékony parlamenti munkát.

A kérelmező ezzel kapcsolatban megjegyezte, 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.⁴⁶

A Bíróság szempontjából azonban csupán annak van jelentősége, hogy az eset körülményeire tekintettel mekkora kiterjedésű parlamenti sérthetatlenségre 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.⁴⁷

45 *Kart kontra Törökország ügy*, 69. §

46 Lásd: uo. 72-74. §

47 Lásd: uo. 79. §

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.⁴⁸

Mindazonáltal nem lehet túlzónak nevezni, mivel csak büntető ügyekre vonatkozik, valamint bizonyos – főként állam elleni – bűncselekményekre nem vonatkozik. A mentelmi jog felfüggesztési eljárásának megvannak a saját – elég hosszadalmas – alakításai, azonban a kérelmezőt nem akadályozták a jogának gyakorlásában. A kérelmező azon állítására, hogy a procedúra 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 állnia.⁴⁹

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 ellentétben⁵⁰ – 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 elszenvedése a képviselői mandátumának velejárója. A Bíróság fontosnak

48 Lásd: uo. 85-89. §

49 *Kart kontra Törökország ügy*, 90. §

50 Lásd: uo. Ez a döntés megállapította a 6. cikk megsértését, amit az elemzett Nagy Tanács által hozott döntés felülvizsgált.

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.⁵¹

A kérelmező – jó hírneve megsértésével kapcsolatos – panaszaira azt a választ adta a Bíróság, hogy az ártatlanság véelme továbbra is fennállt az esetében, valamint a késedelem nem sértette a kérelmező tisztességes eljáráshoz való jogának a lényegét azzal, hogy elhalasztotta a büntetőeljárás lefolytatását.⁵²

Korábban megállapításra került, hogy a parlamenti immunitás törvényes célja többek között az, hogy megőrizze a parlament integritását és védje az ellenzékét. A Bíróság úgy véli, 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 visszafordíthatatlan hátránnyal a felek számára. A Bíróság az ítéletében megállapította, hogy a mentelmi jog felfüggesztésének megtagadása és ezáltal a kérelmező tisztességes tárgyaláshoz való jogának korlátozása arányos volt a törvényes cél védelme érdekében.⁵³

ÖSSZEGZÉS

A mentelmi joggal kapcsolatos gyakorlat vázlatos bemutatása után, annyit megállapíthatunk, hogy a parlamenti mentelmi jog tagállami szabályozása változatos módon érintheti az európai egyezményben védett emberi jogokat. Éppen ezért ezek a szabályok is a bírósági mérlegelés tárgyai lehetnek. 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 szólásszabadság, 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 bíróság által következetesen és kiszámíthatóan alkalmazott

51 Lásd: uo. 108. §

52 Lásd uo. 109. §

53 Lásd uo. 113-114. §

arányossági teszt. E teszt a szembenálló érdekek egyensúlyának mérlegelésekor arra a kérdésre fókuszál, hogy a képviselő szerv működésével milyen szoros kapcsolatban van a képviselő megszólalása, vagy cselekménye. A képviseleti 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 meg, vagy akadályozzák meg. A bíróság szerint a képviselők parlamenti munka során tett kijelentéseinek abszolút védelme az egyezményrel összeegyeztethető lehet. A képviselők parlamenti munkával szorosan össze nem függő kijelentései és cselekményei esetében viszont a bírósághoz való jog biztosítása nagyobb súllyal esik latba.

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 lehetővé teszi a szabályozással összefüggésben is az emberi jogi szempontok érvényesítését.