

Képviselői immunitás az Európai Parlamentben -

A mentelmi jog alkalmazásának aktualitásai

Mentelmi jogokra tekintettel képviselői feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az európai parlamenti képviselők ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe és nem vonhatók bírósági eljárás alá. A mentelmi jog nemcsak büntetési akadály, de egyben elvi értelemben azt is célozza, hogy az Európai Parlament függetlenül működhessen, garantálva egyúttal annak feddhetetlenségét és működőképességét, továbbá a képviselői demokrácia elvének sérthetlenségét. A szabályok alkalmazásának gyakorlatával kapcsolatban megállapítható, hogy a képviselők mentelmi jogának felfüggesztésére elsősorban közlekedési bűncselekmények és szabálysértések kapcsán kerül sor. Az egyéb esetek elsősorban uniós költségvetési visszaélésekkel kapcsolatosak (mint pl. Jean-Marie Le Pen esetében)¹. Az Európai Parlament Jogi Szakbizottságának legutóbbi döntése ismét rávilágít arra, hogy a véleménynyilvánítás vonatkozásában fennálló mentelmi jog általában szinte abszolút védelmet jelent a képviselők számára. A Guy Verhofstadt mentelmi jogának felfüggesztése iránti kérelmet szakbizottsági szakaszban elutasították, a döntés plenáris szavazására a márciusi strasbourgi ülésen került volna sor – a koronavírus járványra tekintettel ezt az ülést későbbi időpontra halasztották. A véleménynyilvánítás tekintetében fennálló mentelmi jogi gyakorlat alól előfordulnak kivételek, amelyek esetén a politikai motiváció – vagy a parlamenti “cordon sanitaire”² nem kizárható tényező. A *fumus persecutionis* fontos garanciát jelent, azonban némileg szintén a kevésbé tárgyilagos megoldások felé terelheti az európai parlamenti gyakorlatot.

Bevezetés – a mentelmi jog tartalma

Az európai parlamenti képviselők mentelmi joga kettős természetű. A képviselők saját tagállamuk területén a nemzeti parlamentjük képviselőire vonatkozó szabályok szerinti mentességet élvezik³. Ennek tartalmát és kereteit a nemzeti jogszabályok állapítják meg. Ezen felül a többi tagállam területén és illetékességi körében is mentességet élveznek mindenfajta őrizetbe vétel és bírósági eljárás alól, az uniós szintű rendelkezések értelmében. Erről az [Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. sz. jegyzőkönyv 9. cikke](#) rendelkezik. A szabályozás csak egyetlen konkrét esetre nézve tartalmaz korlátozást: nem lehet hivatkozni a mentességre olyan esetben, amikor valamely tagot bűncselekmény elkövetésében tetten érnek.

Ezen felül az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv 8. cikke szerint feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament képviselői ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe, és nem indítható velük szemben bírósági eljárás.

Az uniós jog 1965 óta ismeri a mentesség jogintézményét, azonban a jegyzőkönyv mentelmi jogi része 1976. szeptember 20. után nyerte el igazi jelentőségét, amikor az Európai Parlament képviselőinek megválasztásáról szóló okmány becikkelyezésre került. 1994 és 2020 között

¹ [2018/2247\(IMM\)](#)

² Az Európai Parlament mainstream pártjainak elzárkózása a szélsőjobbtól, elsősorban az Identitás és Demokrácia pártra kiterjedően

³ Magyarországon az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény

mintegy 250 esetben fordult valamely tagállam hatósága az Európai Parlamenthez képviselői mentelmi jog felfüggesztése iránt, amelyet 90 esetben követett a mentelmi jog felfüggesztése.

Az [Európai Parlament eljárási szabályzatának 6. cikke](#)⁴ rendelkezik a mentelmi jog esetéről, amely szerint, ha az illetékes nemzeti hatóság egy európai parlamenti képviselő vagy volt képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére kéri az Európai Parlamentet, a Parlament elnöke a plenáris ülésen bejelenti, hogy a plénumhoz ilyen kérelem érkezett be, és a kérelmet az illetékes bizottsághoz, azaz a Jogi Szakbizottsághoz utalja.

A szakbizottság a kérelem kiegészítése érdekében további információt, tájékoztatást kérhet, az érintett képviselő pedig lehetőséget kap a meghallgatásra, és dokumentumokat vagy más írásbeli bizonyítékot nyújthat be az ügygel kapcsolatban. A Szakbizottság zárt ülésen fogadja el arra vonatkozó javaslatát, hogy a Parlament egésze elfogadja vagy elutasítja a kérelmet, azaz felfüggeszse vagy fenntartsa az érintett európai parlamenti képviselő mentelmi jogát. A bizottsági határozatot követő plenáris ülésen a Parlament egyszerű többséggel határoz.

A mentelmi jog időbeli hatályának kiterjesztő értelmezése

A mentesség akkor is megilleti a képviselőket, amikor az Európai Parlament üléseinek helyszínére utaznak, illetve onnan visszatérnek. Ezzel összefüggésben az uniós esetjog még tovább boncolgatta az időbeli hatály kérdését. Az Európai Bíróság 1964. május 12-i Wagner ítéletben ([C-101/63](#)) és az 1986. július 10-I Wybot ítéletben ([C-149/85](#)) a Bíróság az Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 9. cikkének első bekezdését úgy értelmezte, hogy az „ülésszakok” fogalmát önállóan, és nem a tagállamok belső jogára való hivatkozással kell meghatározni annak érdekében, hogy az Európai Parlament valamennyi tagja számára ugyanolyan időtartamú mentességeket lehessen biztosítani. Megállapította továbbá, hogy az immunitás időbeli hatályát tágan kell meghatározni, így a mentelmi jog minden olyan időszakra kiterjed, amelynek során a Parlament rendes üléseket tart.

A Bíróság tavalyi, [C-502/19](#) –Junqueras Vies döntésében még ennél is tovább ment, megállapítva, hogy az immunitás már akkor megilleti a képviselőket, amikor a választási eredmények hivatalos kihirdetését követően szervezett első ülésre utaznak annak érdekében, hogy az új jogalkotó testület megtarthassa az alakuló ülését. Az olyan személyt tehát, akinek az Európai Parlamentbe való megválasztását hivatalosan kihirdették, úgy kell tekinteni, hogy az Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 9. cikk alkalmazásában e kihirdetéssel és annak időpontjával kezdve megszerezte az említett intézmény tagjának a jogállását, és ezáltal őt megilleti a mentelmi jog.

A 2019 júliusában elfogadott módosítások⁵ alapján a magyar szabályozás sajátos abból a szempontból, hogy a mentelmi jog nemcsak a képviselőt, hanem a választáson induló képviselőjelöltet is megilleti, a képviselőkkel azonos tartalommal: ennek megfelelően az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény jelenleg hatályos 11. §-a értelmében az európai parlamenti képviselők választásán jelöltként igazolt személyt a mentelmi jog szempontjából úgy kell tekinteni, mintha európai parlamenti képviselő lenne.

⁵ T/6212 sz. irómány a képviselők mentelmi jogával összefüggésben egyes törvények módosításáról

A kompromittáló eljárások kizárásának garanciája: a fumus persecutionis intézménye

A fumus persecutionis fordulata az európai parlamenti képviselők státútumának elfogadásáról szóló Európai Parlamenti határozat ([2005/684/EK](#), Euratom) alapjául szolgáló [2003-as parlamenti állásfoglalásban](#) jelent meg elsőként. A Pat Cox elnök idejében kezdődött, majd a jelenlegi Külügyi Főképvisező, Josep Borell Fontelles parlamenti elnöksége alatt lezárult folyamat keretében tisztázták azokat a jogokat, amelyek a képviselőket megilletik és a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntés kapcsán rögzíti az állásfoglalás, hogy a mentelmi jognak meg kell védenie a képviselőt a politikai indíttatású büntetőeljárásoktól.

Az Európai Parlament előtt folyamatban volt csaknem 250 esetből több, mint 60 alkalommal vizsgálták a fumus persecutionis feltételeinek esetleges fennállását, vagyis azt, hogy egy büntetőeljárás megindítására pusztán csak politikai motivációk alapján került sor. Jelentős változatosságot mutat a szabály alkalmazása a gyakorlatban. A Kovács Béla képviselővel szembeni 2014-es, a képviselő mentelmi jogának felfüggesztésével záruló eljárás⁶ során is megvizsgálta a Jogi Szakbizottság a fumus persecutionis fennállását, de nem találtak erre vonatkozó indokot. A Manolis Kefalogiannis görög képviselő esetében lefolytatott vizsgálat⁷ során, tekintettel azokra a körülményekre, amelyek között az érintett hatóságok a képviselő ellen indított ügyet kezelték, és tekintettel a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet alátámasztó elemekkel kapcsolatban fennálló bizonytalanságokra és az eljárást övező komoly kétségekre, feltételezhető volt a fumus persecutionis fennállása.

Hasonlóképpen döntött a Szakbizottság Elmar Brok esetében⁸ is. A képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó kérelmet a bielefeldi ügyész azzal indokolta, hogy Elmar Brok 2005-ös adóbevallásában elmulasztott bevallani egy 5000 eurós összeget, melyet a 2005. október 28-án Münchenben, a HypoVereinsbank Group által szervezett „Europa Forumon” tartott beszédéért kapott, és amely után 2900 eurós adót kellett volna fizetnie. Az ügyész szerint ez a mulasztás a német adótörvény 370. szakasza (1) bekezdésének 2. pontja szerint bűncselekménynek minősülhet. Az eljárás megindításáról a képviselőt nem értesítette az ügyészség, azzal az indokkal, hogy “nem lehet kizárni, hogy a képviselő hasonló, az adóhatóságok számára még ismeretlen rendezvények révén további bevételekhez jutott, és a büntetőeljárás indítására vonatkozó szándékról való értesítése lehetővé tenné számára, hogy a terhelő bizonyítékot eltüntesse, és ily módon hátráltassa az igazságszolgáltatást.”

A Szakbizottság elsősorban azért vélte úgy, hogy a fumus persecutionis esete fennáll, mert „(...)Elmar Brok jól ismert politikai személyiség. Büntetőjogi vádakot hoztak fel ellene egy olyan összeggel kapcsolatban és olyan körülmények között, amelyek egy átlagos állampolgár esetében pusztán közigazgatási eljárást vontak volna maguk után. Az ügyész ezenfelül nem csupán megkísérelte megakadályozni, hogy Elmar Brok tudomást szerezzen az ellene hamis és rendkívül méltatlan alapokon, indokolatlanul felhozott vádakról, de azt is biztosította, hogy az ügy nagy nyilvánosságot kapjon a médiában, így érve el a legmagasabb kártérítési összeg kirovását az érintett képviselőre. Ezért nyilvánvaló, hogy a fumus persecutionis esete áll fenn, mivel világosan kitűnik, hogy az eljárás kizárólagos célja az érintett képviselő hírnevének

⁶ [2014/2044 \(IMM\)](#)

⁷ [2017/2133 \(IMM\)](#)

⁸ [2010/2283 \(IMM\)](#)

csorbítása volt. E körülmények között egyáltalán nem lenne helyénvaló a képviselő mentelmi jogának felfüggesztése.”

A mentelmi jog abszolút(nak tűnő) védelme a véleménynyilvánítás területén

Az időbeliséget érintő ilyen fokú kiterjesztő értelmezést tükrében nem meglepő, hogy a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozóan a mentelmi jog szinte abszolút védelmet biztosít. Az Európai Parlament szabályozása ugyanis nem tartalmaz semmilyen korlátozást a véleménynyilvánítás szabadságának terén, ellentétben számos nemzeti szabályozással. Vita folyik az Európai Bíróságnál arra nézve, hogy alanyi jog-e a mentelmi jog⁹, arra vonatkozóan viszont konszenzus született, hogy a mentelmi jog abszolút, tehát nem korlátozható.

Az Európai Parlament Jogi Szakbizottsága februári ülésén döntött a Guy Verhofstad mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről. A belga politikussal szemben egy lengyel magánszemély tett büntetőfeljelentést a varsó-śródmieście-i kerületi bíróságon, gondatlanságból elkövetett bűncselekmény miatt, egy polgári jogi eljárás keretében. A bíróság büntetőjogi kollégiuma ennek megfelelően kérelmezte Verhofstad mentelmi jogának felfüggesztését az Európai Parlamenttől.

A feljelentő azt sérelmezte, hogy a lengyelországi jogállamiság és demokrácia helyzetéről szóló 2017. november 15-i strasbourgi plenáris vita során Verhofstad beszédében “fasisztának, neonácinak és a fehérek felsőbbrendűségét hirdetőnek” minősítette a 2017-ben Varsóban megrendezett függetlenségi menet résztvevőit. A feljelentő maga is az említett felvonulás résztvevője volt. A feljelentést tevő lengyel magánszemély kiemelte, hogy a plenáris ülést – és így a beszédet – a média is közvetítette. Kérelmében azzal érvelt, hogy a Verhofstad által tett kijelentések nyilvánosan megsértették őt távollétében, és állítólag olyan vádakot fogalmaztak meg vele szemben, amelyek a nyilvánosság szemében sérelmet okoznak neki, ezáltal pedig megfoszthatják őt attól a bizalomtól, amely valamely tisztség, szakma vagy tevékenységtípus gyakorlásához szükséges.¹⁰

A jelentéstevő francia zöldpárti politikus, Marie Toussaint úgy foglalt állást jelentésében, hogy feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament képviselői ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe, és nem indítható velük szemben bírósági eljárás, s mivel Verhofstad az Európai Parlament plenáris ülésén, a plenáris ülésteremben, európai parlamenti képviselői feladatainak ellátása keretében tette a kijelentéseit, továbbá nyilatkozatai képviselői feladatkörének ellátáshoz kapcsolódnak és az Európai Parlamentben végzett tevékenységeinek körébe tartoznak, nem állnak fenn a mentelmi jog felfüggesztésének feltételei.

Ezt a javaslatot a szakbizottság 14 igen és 7 ellenszavazat mellett megszavazta, amelynek eredményeként Verhofstadot mentelmi joga továbbra is megilleti, így a lengyel büntetőbíróság nem folytathatja le az eljárást, a fennálló büntethetőségi akadályra tekintettel.

Miután Verhofstad fenti kijelentését plenáris ülésen tartott beszédében tette, a döntés a legtöbb tagállam nemzei joga alapján sem lenne különösebben megkérdőjelezhető.

⁹ Mote kontra Parlament ügyben 2008. október 15-én hozott ítéletében (EBHT 2008., II-2849. o.) kifejtett megközelítés kontra [C-163/10](#). sz. ügy Aldo Patriciello

¹⁰ Lengyel büntető törvénykönyv 212. cikkének (2) bekezdése, 11. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 216. cikkének (2) bekezdése

Összehasonlításként említendő két másik eset, amikor a véleménynyilvánításra az Európai Parlamenten kívül került sor: 2006-ban Alessandra Mussolini mentelmi jogának felfüggesztése ügyében¹¹ kereste meg a Római Kerületi Bíróság az Európai Parlamentet, mivel az országos sajtóban napvilágot láttak Alessandra Mussolini állításai egy ellene elkövetett állítólagos, de be nem bizonyított összeesküvésről: Mussolini asszony szerint Lazio tartomány akkori elnöke, Francesco Storace – az akkori belügyminiszter, Giuseppe Pisano segítségével – politikai összeesküvést szőtt ellene, amelynek alapján rágalmozási ügy indult Mussolinivel szemben. A Szakbizottságban a jelentéstevő Klaus-Heiner Lehne német néppárti képviselő javaslatára úgy foglaltak állást, hogy Alessandra Mussolini a sajtóban megjelent nyilatkozatában pusztán az európai politikai vonatkozásokkal is bíró tényekre reagált a nyilvános szférában, mivel e tények közvetlen kapcsolatban álltak a választóknak a tisztességes választási kampányhoz való jogával és azon érdekével, hogy e választásokra minden részt vevő jelöltet megfelelő módon jelöljenek. Kijelentéseit a döntés szerint tehát képviselői kötelezettségének eleget téve tette Mussolini így a Parlament mentelmi jogát fenntartotta, az Olaszországban indult rágalmozási eljárást meg kellett szüntetni.

Ana Gomes ügyében¹² a portugáliai Vila Real körzeti főügyési hivatal kérte a mentelmi jogának felfüggesztését az általa a Diário de Noticias napilapnak adott interjújában tett kijelentések kapcsán, ahol Gomes asszony egy komphajó eladásával kapcsolatban foglalt úgy állást, hogy szerinte az egy nyilvánvaló korrupciós ügy. Hasonlóképpen a tíz évvel azelőtti döntéshez, az Európai Parlament úgy foglalt állást, hogy a kijelentések megtételére Gomes asszony képviselői minőségében került sor, mivel “ma már egyre több politikai vitára kerül sor a Parlamenten kívül, kommunikációs eszközökön keresztül, többek között sajtóközlemények, interjúk, blogok és az internet révén” – fogalmazott az Öt Csillag Mozgalom jelentéstevője, Laura Ferrara olasz képviselő.

Bár az Európai Parlament mentelmi jogi szabályozása a tagállami rendelkezések esszenciája próbált lenni, ennél lényegesen összetettebb azonban a helyzet, és a fenti eljárások egyes tagállamokban egészen más eredménnyel zárultak volna. Geert Wilders 2007-ben nyílt levélben javasolta a Korán betiltását, azt egy fasiszta könyvnek bélyegezte és Hitler Mein Kampfjához hasonlította. Mivel a holland parlamenti képviselők szólásszabadságát csak a képviselőházban elmondott, és a közügyek megvitatásával összefüggésben tett kijelentéseik tekintetében védi a mentelmi jog, egyéb esetben büntetőeljárás kezdeményezhető ellenük. Így történt ez Wilders esetében, aki ellen gyűlöletre izgatás és hátrányos megkülönböztetésre való felbujtás miatt indítottak eljárást, amelynek vádjai alól végül felmentették.¹³

Visszakanyarodva az Európai Parlamenthez: annak gyakorlata sem tekinthető annyira egységesnek, mint a fent ismertetett három esetben. Némileg eltérő ingerküszöb volt tapasztalható a Jogi Szakbizottság részéről Marine Le Pen esetében¹⁴, akivel kapcsolatban az Aix-en-Provence-i fellebbviteli bíróság főügyésze terjesztett elő mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet 2016-ban. Le Pen egy közfeladatot ellátó személlyel szemben elkövetett nyilvános rágalmozással vádolták meg, amely szerint 2015. május 3-án az iTÉLÉ tévécsatornán és az Europe 1 rádióban egyszerre közvetített *LE GRAND RENDEZ-*

¹¹ [2006/2301 \(IMM\)](#)

¹² [2017/2096 \(IMM\)](#)

¹³ 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. p.14

¹⁴ [2017/2021 \(IMM\)](#)

VOUS című műsorban az alábbi, becsületét vagy megítélését sértő állításokat vagy feltételezéseket tartalmazó kijelentéseket tette:

„Figyeljen, én azt tudom, hogy ESTROSI úr finanszírozta az UOIF-et (az Iszlám Szervezetek Franciaországi Egyesülete); hogy a közigazgatási bíróság elítélte, amiért olyan alacsony bérleti díjat állapított meg az UOIF egy mecsete számára, hogy még a bíróság is az ujjára koppintott; ez valójában tükrözi, hogy az ilyen polgármesterek miként finanszíroznak mecseteket illegális módon, ami sérti az 1905-ös törvényt”; amikor valakinek az ujját a mutyizás vallási kommunitarista lekvárosbödönjében találjuk, természetes, hogy hangosan kiabálunk és sokkoló kijelentéseket teszünk, de én nem a szavakhoz ragaszkodom, hanem a tettekhez...”; A riporter kérdésére: „Estrosi tehát a dzsihádisták bűntársa?” Le Pen asszony állítólag így válaszolt: „Segítségnyújtás, eszközök átadása, támogatás: amikor támogatjuk az iszlám fundamentalizmus berendezkedését, terjesztését, toborzását, akkor, igen, erkölcsileg részben egy kicsit bűnrészesek vagyunk.”

Sajjad Karim, brit jelentéstevő, a Konzervatív Párt tagja, jelentésében azt állapította meg, hogy a Le Pen által nyilvánított vélemény nem minősült az európai parlamenti képviselői feladatainak ellátása során megfogalmazott véleménynek és a vádak nyilvánvalóan nem függenek össze Marine Le Pen európai parlamenti képviselői tisztségével, mivel azok kizárólag nemzeti, illetve regionális jellegű tevékenységet érintenek, így a képviselő mentelmi jogának felfüggesztését javasolta, amelyet a Szakbizottság 14-1 arányban elfogadott és a plenáris ülés 2017. június 15.-én megszavazott. A jelentés kizárta a *fumus persectionis*-t, vagyis azt, hogy a felfüggesztésre irányuló kérelmet Marine Le Pen parlamenti munkája akadályozásának kísérlete érdekében, vagy a neki történő politikai károkozás szándékával nyújtották volna be (ld. fentebb).

Végezetül álljon itt a mentelmi jog hazai alkalmazásának egy egyedi esete: 2018 szeptemberében két magyar európai parlamenti képviselő feljelentést tett a Legfőbb Ügyészségen, amelyben maguk ellen kérték büntetőeljárás megindítását hazaárulás büntette miatt. A feljelentést arra alapozták, hogy 2018. szeptember 12-én megszavazták a „Sargentini jelentést”. A feljelentők olyan sajtó hírekre hivatkoztak, amelyekben különböző politikai közszereplők úgy foglaltak állást, hogy a jelentés megszavazói hazaárulást követtek el. Erre utalva kérték a feljelentők maguk ellen az eljárás megindítását. A Főügyészség megállapította, hogy a képviselőket mind az európai unió szabályai, mind pedig a magyar szabályozás szerint az e minőségben leadott szavazataik, illetve a képviselői megbízatásukkal összefüggésben közölt tény vagy vélemény tekintetében a magyar országgyűlési képviselőkkel azonos mentesség illeti meg, mivel tehát a feljelentők által megjelölt bűncselekmény – objektív büntethetőségi akadály – nem volt megállapítható, a feljelentések elutasításáról határozott.

22-03-2020 – dr. Petri Bernadett