

NIILO JÄÄSKINEN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. június 9.¹

I – Bevezetés

1. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság az uniós jog értelmében az Európai Parlament tagjait megillető mentelmi jog alkalmazásának érdemi feltételeiről, azon belül is a feladatuk ellátása során kifejtett véleményükről kérdezi a Bíróságot.

2. Jóllehet a Bíróság már döntött az Európai Parlament tagjait megillető mentelmi jog alkalmazásának eljárási szabályairól², a jelen ügyben az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv³ 8. cikkének (a korábbi 9. cikk) fényében a mentelmi jog anyagi oldalait kell meghatározni.

1 – Eredeti nyelv: francia.

2 – A C-200/07 és C-201/07. sz. Marra-ügyben 2008. október 21-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-7929. o.).

3 – HL 2010. C 83., 266. o., korábban a Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló 36. jegyzőkönyv (1965) (HL 2006. C 321E., 318. o.; a továbbiakban: jegyzőkönyv). Mivel a kérelmet 2010. április 2-án terjesztették elő, és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés a jegyzőkönyv értelmezésére vonatkozik, a jelen indítványban az EUMSZ számozását használom.

3. Az 1789. évi forradalom után Franciaországban kialakult modellt követő több tagállam alkotmányos rendszeréhez hasonlóan, a jegyzőkönyv kétfajta védelmet nyújt az Európai Parlament tagjai számára⁴, mégpedig egyrészt a képviselő feladatainak gyakorlása közben tett véleménynyilvánítás védelmét, azaz az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jogot, melyet „parlamentari felelőtlenségnek”⁵ is neveznek, másrészt az eljárásjogi értelemben vett mentelmi jogot vagy sérthetetlenséget⁶, amely biztosítja az Európai Parlament tagjai számára a bírósági eljárásokkal szembeni védelmet megbízatásuk tartama alatt. Továbbá, a jegyzőkönyv biztosítja a képviselők számára az európai parlamenti tevékenységekben való részvételt és közreműködést az ülések ideje

4 – Lásd az Európai Parlament PE 168.399. sz. összehasonlító tanulmányát: „A mentelmi jog az Európai Unió tagállamaiban és az Európai Parlamentben”, jogi ügyek sorozat, a következő címen elérhető munkaanyag: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=4125#search=%20Parliamentary%20Immunity%20in%20the%20Member%20States%20of%20the%20European%20Union%20and%20the%20European%20Parliament>.

5 – Az alkotmányok és a különböző tagállamokban irányadó jogirodalom eltérő terminológiát használ a mentesség két vetületének megnevezésére. Így az első vetületet Németországban a „Verantwortungsfreiheit”, Spanyolországban az „inviolabilidad”, Franciaországban az „irresponsabilité”, Olaszországban az „insidicabilità”, Ausztriában a „berufliche Immunität”, az Egyesült Királyságban pedig a „non liability, non-accountability, privilege of freedom of speech” kifejezésekkel jelölik.

6 – A második vetületet Belgiumban és Franciaországban az „inviolabilité”, Németországban az „Immunität” vagy „Unverletzlichkeit” vagy „Unverfolgbarkeit”, Spanyolországban az „inmunidad”, Olaszországban az „inviolabilità” és „improcedibilità”, Ausztriában az „außerberufliche Immunität”, Portugáliában az „inviolabilidade”, az Egyesült Királyságban pedig a „freedom from arrest” elnevezéssel jelölik.

alatt.⁷ A jelen esetben a Bíróságnak a mentelmi jog első formája, vagyis az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog terjedelmét kell meghatározni.

2. Az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv

5. A 8. cikk kimondja, hogy „[a] feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament tagjai ellen nem folytatható vizsgálat, azok nem vehetők őrizetbe, és nem vonhatók bírósági eljárás alá”

II – Jogi háttér

A – Az uniós jog

1. Az Alapjogi Charta

4. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 11. cikke alapján⁸ mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, mely magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát, anélkül hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárookra való tekintet nélkül.

6. E jegyzőkönyv 9. cikke első bekezdésének a) és b) pontja értelmében az Európai Parlament ülésszakainak ideje alatt az Európai Parlament tagjai saját államuk területén a parlamentjük tagjaira vonatkozó mentességet élvezik, a többi tagállam területén mentességet élveznek mindenfajta őrizetbe vételre és bírósági eljárásra vonatkozó intézkedés alól. E cikk utolsó bekezdése értelmében a Parlament úgy is határozhat, hogy valamely tagjának mentességét felfüggeszti.

3. Az Európai Parlament eljárási szabályzata⁹

7. Az Európai Parlament eljárási szabályzatának (a továbbiakban: a Parlament eljárási szabályzata) „A parlamenti mentelmi jog” [helyesen: „A mentelmi jog felfüggesztése”] című

7 – Ez a szabadság a jegyzőkönyv 7. cikkében található, amely a jelen ügyben nem releváns.

8 – HL 2010. C 83., 389. o., a továbbiakban: Alapjogi Charta.

9 – Az Európai Parlamentnek az EK 199. cikk (jelenleg EUMSZ 232. cikk) alapján elfogadott eljárási szabályzata (HL 2005. L 44.). A legfrissebb változat az Európai Parlament honlapján érhető el.

6. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy hatáskörének gyakorlása során a kiváltságok és a mentességek tekintetében a Parlament elsődlegesen arra törekszik, hogy demokratikus jogalkotó gyűlésként megőrizze integritását és biztosítsa a képviselők függetlenségét feladataik teljesítése során. A (3) bekezdésben pontosítja, hogy a kiváltságok és mentességek fenntartására irányuló, képviselő, illetve volt képviselő által az elnöknek benyújtott összes kérelmet a Parlament plenáris ülésén jelentik be, és az illetékes bizottsághoz utalják.

8. A Parlament eljárási szabályzatának „A képviselők pénzügyi érdekeltségei, magatartási szabályok és a Parlamentbe való belépés” című 9. cikke a következőképpen szól:

„[...]

2. A képviselők magatartását kölcsönös tiszteletnek kell jellemeznie, az Európai Unió alapvető dokumentumaiban meghatározott értékeken és elveken kell nyugodnia, meg kell őriznie a Parlament méltóságát, és nem akadályozhatja a parlamenti munka zökkenőmentes végzését, sem pedig a nyugalmat a Parlament épületeiben. [...]

3. E cikk alkalmazása semmilyen módon nem befolyásolhatja a parlamenti viták élénkségét, sem a képviselők szólásszabadságát.

E cikk alkalmazása a képviselők az elsődleges jog és a képviselői státútum szerinti előjogainak teljes körű tiszteletben tartásán alapul.

E cikk alkalmazása megfelel az átláthatóság elvének és garantálja, hogy a képviselők tudomására hozzák a tárgyban hozott intézkedéseket, és egyenként tájékoztassák őket jogaikról és kötelezettségeikről.

[...]”

9. A Parlament eljárási szabályzata VI. címének 4. fejezete, mely a 152. cikktől a 154. cikkig terjed, a magatartási szabályok megszegése esetén alkalmazandó intézkedéseket tartalmazza.

10. Az említett szabályzat azonnali intézkedésekről szóló 152. cikke lehetővé teszi, hogy az elnök az ülés megfelelő menetét akadályozó vagy a 9. cikk vonatkozó rendelkezéseibe ütköző magatartást tanúsító képviselőt rendreutasítsa. A Parlament eljárási szabályzatának 153. cikke felsorolja a képviselőkkel szemben alkalmazható szankciókat, melyek között található különösen a megrovás és a Parlament tevékenységében való részvételtől való ideiglenes felfüggesztés. Az említett szabályzat 154. cikke a belső fellebbezés módjáról szól.

11. A Parlament eljárási szabályzatának „Iránymutatások a képviselők magatartására vonatkozó szabályok értelmezéséhez” című XVI. melléklete így szól:

„1. Meg kell különböztetni egymástól a vizuális jellegű megnyilvánulásokat – amelyek abban az esetben tolerálhatók, ha

nem sértők és/vagy becsületsértők, ésszerű határok között maradnak, és nem teremtenek konfliktust – bármilyen parlamenti tevékenység tevékeny megzavarásától.

2. A képviselőnek kell viselnie a felelősséget, ha az alkalmazásában álló vagy segítségével a Parlamentbe bejutó személyek az intézmény helyiségeiben nem tartják tiszteletben a képviselőkre vonatkozó magatartási szabályokat.

Az elnök vagy képviselői gyakorolják a fegyelmi hatáskört e személyek, illetve a Parlament helyiségeiben tartózkodó más külső személyek tekintetében.”

B – A nemzeti jog

12. Az olasz Alkotmány 68. cikkének első bekezdése akként rendelkezik, hogy a nemzeti parlament tagjai nem vonhatók felelősségre feladatuk gyakorlása során tett kijelentésükért és leadott szavazataikért.

III – A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

13. A. Patriciello, az Európai Parlament olasz tagja ellen a Tribunale d’Isernia (Olaszország) előtt büntetőeljárást indítottak, mivel a pozzilli (Olaszország) önkormányzati rendőrség egyik rendőrének hamisan törvényellenes magatartással vádolta egy 2007. augusztus 1-jén történt nézeteltérés során, egy ideggyógyászati intézettől nem messze fekvő közparkolóban.

14. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy A. Patriciellót e tekintetben az olasz büntető törvénykönyv 368. cikkében szabályozott hamis vád bűncselekményének elkövetésével vádolják, 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. A. Patriciello a helyszínen annak ellenőrzése érdekében közbeavatkozó csendőrök jelenlétében is kitarzott ezen állítása mellett, hogy valóban megtörtént a kifogásolt bűncselekmény.

15. Az Európai Parlament A. Patriciellónak a Parlament eljárási szabályzata 6. cikkének (3) bekezdése alapján előterjesztett kérelmére 2009. május 5-én hozott határozatában, a jogi ügyek bizottságának jelentése alapján A. Patriciello mentelmi jogának fenntartása mellett döntött (a továbbiakban: a mentelmi

jog fenntartásáról szóló határozat). E határozatot a következőképpen indokolja:

„Valójában A. Patriciello kijelentéseiben arra szorított, hogy közérdeklődésre számot tartó tényekre, vagyis az állampolgárok azon jogára vonatkozóan tegyen megjegyzéseket, hogy azok könnyen megközelíthessék a kórházakat és az egészségügyi intézményeket, aminek nagy jelentősége van e lakosok mindennapi életében. Aldo Patriciello nem a saját érdekében járt el, nem állt szándékában megsérteni a tisztviselőt, hanem választópolgárainak általános érdekében avatkozott közbe, politikai tevékenysége keretében. Így cselekedve az európai parlamenti képviselőként rá háruló kötelezettségének tett eleget, amikor a választói körében közérdeklődésre számot tartó kérdésben kifejtette a véleményét.”^[10]

16. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a Tribunale d’Isernia megállapítja, hogy a jegyzőkönyv 9. cikkének a) pontja szerint az európai parlamenti képviselők a nemzeti területen elkövetett cselekmények tekintetében ugyanazon anyagi és alaki korlátokkal élveznek kiváltságokat és mentességeket, mint amelyeket a nemzeti jog előír. Márpedig, az olasz Alkotmány 68. cikke szerint, a mentelmi jog a parlamenten kívüli tevékenységre csak akkor terjed ki, ha az a parlamenti mandátum cáljainak és feladatainak végrehajtásához szorosan kapcsolódó tevékenységnek minősül.

17. E körülmények alapján az említett bíróság a vád megalapozottságának vagy megalapozatlanságának értékelése nélkül megállapítja, hogy az alapeljárás alapját képező tényállás az európai parlamenti képviselő feladatainak gyakorlása körében nem kapcsolódik a véleménynyilvánítás egyetlen formájához sem. Mint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, az ügyészség szerint A. Patriciello azon érvelése, miszerint ő csak a köztudomású tények, vagyis az állampolgárok azon jogának észrevételezésére szorított, hogy könnyen megközelíthessék a kórházakat és az egészségügyi intézményeket, és nem állt szándékában megsérteni a hivatalos személyt, megalapozatlannak tűnik. Ugyanis a képviselő, még akkor is, ha ezt még ellenőrizni kell, kifejezetten közokirat-hamisítással vádolta meg az önkormányzati rendőrség rendőreit, a rendvédelmi szervek jelenétében. Márpedig az ilyen viselkedés első látásra távol esik a választópolgárok általános érdekeinek védelmezésétől, és mint ilyen, még mindentől elvonatkoztatva sem tartozhat a Parlament által a mentesség fenntartásáról szóló határozatában elismert mentelmi jog körébe.

18. Ugyanakkor a Tribunale d’Isernia megállapítja, hogy a mentesség fenntartásáról szóló határozatot nemcsak a jegyzőkönyv 9. cikke a) pontjára, hanem annak 8. cikkére való hivatkozás után fogadták el.

19. Ebben a helyzetben, és figyelembe véve a jóhiszemű együttműködés kötelezettségét, melyhez az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján a kérdést előterjesztő bíróság kötve van, a Tribunale d’Isernia az eljárás felfüggesztése

10 – Az A6-0286/2009. sz. jelentés az Aldo Patriciello mentelmi jogának és a kiváltságainak fenntartása iránti kérelemről [2009/2021(IMM)], mely az Európai Parlament honlapján érhető el: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=%20//EP//NONSGML+REPORT+A6%202009%200286+0+DOC+PDF+V0//FR>

mellett döntött, és a következő kérdést terjesztette előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé:

V – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés eljárási szempontjairól

„Az Aldo Patriciello európai parlamenti képviselőnek felrótt állítólagos (a vádiratban leírt és az Európai Parlament mentelmi jog fenntartásáról szóló 2009. május 5-i határozatának tárgyát alkotó), az olasz büntető törvénykönyv 368. cikke szerinti hamis vádnak minősülő büntetendő cselekmény a jegyzőkönyv(8) cikke^[11] szerinti, a képviselői feladat ellátása során kifejtett véleménynek minősül-e?”

A – A Parlament észrevételeinek elfogadhatóságáról

21. Először is megjegyzem, hogy a Parlament írásbeli észrevételei bizonyos kétségeket ébreszthetnek az Európai Unió Bíróságának alapokmánya 23. cikk első és második bekezdése rendelkezéseinek szövegére tekintettel. E rendelkezések értelmében az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság továbbítja a feleknek, a tagállamoknak és a Bizottságnak, továbbá annak az uniós intézménynek, szervnek vagy hivatalnak, amelyik meghozta azt a jogi aktust, amelynek érvényessége vagy értelmezése a jogvita tárgyát képezi.

IV – A Bíróság előtti eljárás

20. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2010. április 2-án érkezett a Bírósághoz. A. Patriciello, az olasz és a görög kormány, valamint a Parlament és az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. Az olasz kormány kivételével valamennyien megjelentek a 2011. február 15-én tartott tárgyaláson.

22. A jelen esetben egyértelmű, hogy nem a Parlament a szerzője a jegyzőkönyvnek, mely az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésnek egyetlen tárgyát képezi.¹² Ugyanakkor a jelen ügy vitathatatlanul érinti az Európai Parlament alkotmányos érdekeit, sőt annak intézményi minőségét.

23. Ennélfogva, figyelembe véve a Parlament eljárási szabályzata és a jegyzőkönyv 8. és 9. cikke közötti elválaszthatatlan kapcsolatot,

11 – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szövege a jegyzőkönyv korábbi 9. cikkére vonatkozik. Ugyanakkor, a jelen ügybeli tényekre alkalmazandó változatban az említett 9. cikk helyébe a jegyzőkönyv 8. cikke lépett.

12 – A fent hivatkozott Marra-ügyben hozott ítélet (22. és 23. pont) alapjául szolgáló ügygel ellentétben a Parlament eljárási szabályzata nem képezi a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát.

valamint e rendelkezések azon közös célját, hogy korlátok nélkül biztosítva legyenek a Parlament mint az állampolgárok uniós szintű képviselője¹³ alkotmányos feladatai ellátásának feltételei, úgy tűnik számomra, hogy a jelen esetben a Bíróságnak nagyvonalúbban kellene megközelítenie a kérdést. Hozzáteszem, számomra a Bíróság ítélezési hagyománya azt mutatja, hogy kedvezően viszonyul a Parlament azon lehetőségeihez, hogy a Bíróság előtti eljárásokban kifejezze álláspontját.¹⁴ Ebből következően azt javaslom, hogy a Bíróság nyilvánítsa elfogadhatónak a Parlament írásbeli észrevételeit.

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tartalmáról

24. Bevezetéképpen fontosnak tartom megvizsgálni a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tartalmát, amely kérdés arra vár választ a Bíróságtól, hogy a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló cselekmény a képviselői feladat ellátása során kifejtett véleménynek minősül-e.

13 – Lásd az EUSZ 10. cikk (1) és (2) bekezdését.

14 – Emlékeztetek azokra a klasszikus ítéletekre, amelyek a Parlament passzív perbeli legitimitációjáról (a 294/83. sz., Les Verts kontra Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1339. o.), valamint a Parlament aktív perbeli legitimitációjáról (a C-70/88. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1990. május 22-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-2041. o.) szólnak, és amelyeket az ügy érdemi kérdésével kapcsolatos ítélet követ (a C-70/88. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1991. október 4-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4529. o.). Az efféle nyitott megközelítés annál inkább indokoltnak tűnik számomra, amennyiben a Parlament intézményi érdekeiről van szó.

25. Az a nehézség, amellyel jelen esetben a nemzeti bíróságnak szembe kell néznie, egyrészt az A. Patriciello mentelmi jogának fenntartásáról szóló határozat indokolásának tartalma, másrészt a vitatott tényekből levonható marasztaló következtetések tartalma közötti feszültségben nyilvánul meg. Az említett határozatban a Parlament mind a jegyzőkönyv 9. cikkének a) pontjára, mind pedig a 8. cikkére hivatkozott.

26. E tekintetben, Poiares Maduro főtanácsnokhoz hasonlóan elfogadva, hogy a jegyzőkönyv 8. és 9. cikke néha ugyanazon cselekményekre vonatkozhat, amennyiben összességükben fejtik ki hatásukat, és együttesen kell értelmezni azokat¹⁵, számomra mégis egyértelműnek tűnik, hogy a jegyzőkönyv 9. cikke gyakran az általános szabályok szerinti olyan büntetteknek vagy vétségeknek minősülő cselekményekre vonatkozik, amelyek nem tartoznak a 8. cikk hatálya alá, így többek között olyan cselekményekre, melyeket nem lehet sem Parlamenten belüli, sem Parlamenten kívüli véleménynek vagy szavazatnak minősíteni.

27. Ráadásul a Bíróság már megállapította, hogy egy európai parlamenti képviselővel szemben az általa kifejtett vélemény vagy az általa leadott szavazat miatt indult bírósági eljárás esetén a jegyzőkönyv 8. cikkében előírt abszolút mentelmi jog alkalmazása feltételeinek vizsgálata a nemzeti bíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik, amely kétség esetén a Bírósághoz fordulhat az EUMSZ 267. cikk értelmében, azon bíróságok pedig, amelyeknek

15 – Lásd a fent hivatkozott Marra-ügyben Poiares Maduro főtanácsnok indítványának 10. pontját.

határozatai ellen nincs helye fellebbezésnek, ilyen esetben kötelesek a Bírósághoz fordulni.¹⁶ Egyébként még ha a Parlament mentelmi jogot fenntartó határozatot hoz is egy érintett európai parlamenti képviselő kérelme nyomán a Parlament eljárási szabályzata alapján, ez olyan véleményt jelent, amely nem kötelező erejű a nemzeti igazságügyi hatóságokra nézve.¹⁷

28. Egyébként, a kérdést előterjesztő bíróság kifejezetten elvetette annak lehetőségét, hogy az olasz Alkotmány rendelkezéseit a jegyzőkönyv 9. cikkének a) pontjában megfogalmazott azon elvvel kapcsolatban A. Patriciello javára értelmezze, miszerint a képviselők saját államuk területén a parlamentjük tagjaira vonatkozó mentességet élvezik.

29. A fentiek összességére tekintettel úgy vélem, hogy a jelen ügyben a válasznak kizárólag a jegyzőkönyv 8. cikkén kell alapulnia, mely az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog terjedelmére vonatkozik.

30. Végül, a nemzeti bíróság feladata a felrótt tények megállapítása, valamint az olasz szabályozásra tekintettel azok minősítése. Ennélfogva az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést véleményem szerint érzékelhetően újra kellene fogalmazni, mégpedig akképpen, hogy a Bíróságnak a jegyzőkönyv releváns rendelkezéseinek értelmezéséről és az európai képviselőket megillető mentelmi

jog terjedelméről kellene döntenie a kérdést előterjesztő bíróság számára nyújtott lehető legnagyobb számú iránymutatással, hogy ez utóbbi az előtte folyamatban lévő jogvitában határozni tudjon.

VI – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés érdeméről

A – A politikai véleménynyilvánítás szabadságáról mint alapvető jogról

31. A jegyzőkönyv 8. cikke vitathatatlanul az Európai Parlament tagjai véleménynyilvánításának szabadságára vonatkozik, amely nélkül egy képviselő szerv nem létezhet. Ugyanis a Parlament tagjai nem utasíthatók, és nem kaphatnak kötött mandátumot. Tehát szabad mandátumról van szó, mely az ő politikai véleménynyilvánítási szabadságukat testesíti meg¹⁸.

18 – Az 1976. szeptember 20-i 76/787/ESZAK, EGK, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek általános választójogon alapuló közvetlen választásáról szóló okmány 4. cikke, a tagállamok képviselőinek a Tanácsban összeült, a képviselők általános választójogon alapuló közvetlen választásáról szóló döntése (HL 1976. L 278.). Lásd még a Parlament eljárási szabályzatának 2. cikkét.

16 – A fent hivatkozott Marra-ügyben hozott ítélet 32–34. pontja.
17 – Uo., 39. pont.

32. Ugyanakkor, a véleménynyilvánítás szabadsága minden egyént megillet. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát, valamint az információk és eszmék megismerésének és közlésének szabadságát, anélkül hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhatna, továbbá országhatárookra való tekintet nélkül¹⁹.

33. Így a véleménynyilvánítás szabadsága mint alapvető jog alapján mindenkinek joga van kinyilvánítani a véleményét, legyen az bármennyire is vitatható, megbotránkoztató, kisebbségi vagy meghökkentő. E jog gyakorlását azonban mások jogai vagy érdekei korlátozhatják.

34. A véleménynyilvánítás szabadsága korlátainak megalapozottsága egyrészt a vélemény természetétől és annak összefüggéseitől, másrészt annak kinyilvánítója minőségétől függ. Így például a véleménynyilvánítás szabadsága a politikai viták keretében szélesebb, mint a kereskedelmi kapcsolatokban. Figyelembe véve az újságírók és a parlamenti képviselők különleges hivatását, az ő véleménynyilvánítási szabadságuk korlátozását igazoló kényszerítő indokoknak komolyabbnak kell lenniük, mint amelyekre általában hivatkoznak.

35. A véleménynyilvánítás szabadsága olyan sajátossággal rendelkezik, hogy egyszerűen jelenti magát a jogot, illetve egy

nélkülözhetetlen keretet a többi szabadságjog számára.²⁰ A nyilvános vitával összefüggésben a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus társadalom egyik pillérének jelenti, melynek az Emberi Jogok Európai Bírósága szerinti összetevői a pluralizmus, a tolerancia és a felvilágosultság.²¹ Ugyanis a véleménynyilvánítás szabadsága a demokratikus törekvésektől elválaszthatatlan.²²

36. Az Unió legitimitációja, a tagállamokéhoz hasonlóan, a demokratikus képviselő elvén nyugszik²³. Az európai képviselőknek így a demokratikus képviselő sajátos küldetését

19 – Az Alapjogi Charta 11. cikkének (1) bekezdése.

20 – Cardozo bíró kifejezése, az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának döntése, Palko/Connecticut (302 US 319 (1937)), Hallé, M., *Discours politique et Cour européenne des droits de l'homme*, Brüsszel, 2009., 7. o.

21 – Az EJE, 1976. december 7-i Handyside kontra Egyesült Királyság ítélet, A. sorozat, 24. szám. Lásd Moyse, F., „La liberté d'expression et l'ordre public en droit européen”, *Annales du droit luxembourgeois*, 15. kötet, 2005., 57–71. o. Az Alapjogi Charta a jogok és elvek hatályáról és értelmezéséről szóló 52. cikke (3) bekezdésének megfelelően, amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az 1950. november 4-én Rómában aláírt, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben (a továbbiakban: EJE) biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét, beleértve a megengedett korlátokat, azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyeket az EJE előír.

22 – Charrière Bournazel, Ch., „La liberté d'expression et ses limites”, *Annuaire international des droits de l'homme*, II. kötet, 2007., 236. o.

23 – Ahogyan a tagállamok, úgy az Unió is köteles tiszteletben tartani a demokrácia elvét, mind a nemzeti alkotmányjogban, mind az uniós jogban. A Lisszaboni szerződés hatálybalépésétől kezdve ez az elv az EUSZ teljes egészében neki szentelt II. Címében található. Ebből következik, hogy az Unió bármely hatalmának gyakorlása a nép akaratához köthető, lásd Gennart, M., „Les parlements nationaux dans le traité de Lisbonne: évolution ou révolution”, *Cahiers de droit européen*, 2010., I. és 2. szám, 17–46. o.

kell teljesíteniük, melyet a szabad politikai beszéd útján gyakorolnak.

37. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatának megfelelően, a politikai véleménynyilvánítás szabadsága – mint a demokratikus társadalom kibontakozását megvalósítani kívánó kiváltságos eszköz – a választási és parlamenti kijelentéseket is magában foglalja. Kétségtelen, hogy a politikust e minőségében, valamint a kormányzatot érő kritika határainak tágabbnak kell lenniük, mint egyszerű magánszemélyek esetében.²⁴ A politikai beszéd szabadsága az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint nem mindig abszolút jellegű.²⁵ Ezzel szemben a becsületsértő vagy rágalmozó kijelentések a politikai vita részei lehetnek, amennyiben közérdek indokolja azok megvitatását. Biztonságos színteret kell ugyanis létrehozni a politikai párbeszéd folytatásához.²⁶ Ugyanakkor az újabb ítélkezési gyakorlatában az Emberi Jogok Európai Bírósága elfogadja a jogsértés lehetőségét a választási vitában.²⁷

38. A jelen esetben az Európai Parlament a mentelmi jog fenntartásáról

- 24 – EJEB, 1986. július 8-i Lingens kontra Ausztria ítélet, A. sorozat, 103. szám, 42. §, és 1991. május 23-i Oberschlick kontra Ausztria ítélet, A. sorozat 204. szám, 59. §.
- 25 – EJEB, 1992. április 23-i Castells kontra Spanyolország ítélet, A. sorozat 236. szám, 46. §.
- 26 – Lásd Poiates Maduro főtanácsnok indítványának 36. pontját a fent hivatkozott Marra-ügyben.
- 27 – EJEB, 2009. június 30-i Etxebarria és mások kontra Spanyolország ítélet, 35579/03. számú kereset; 2009. július 16-i Féret kontra Belgium ítélet, 15615/07. számú kereset, valamint 2009. július 16-i Willem kontra Franciaország ítélet, 10883/05. számú kereset.

szóló határozatában azt állapította meg, hogy A. Patriciello a választóinak az általános érdekében járt el. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlatában az általános érdekű kérdésekkel kapcsolatos véleményeket a politikai beszéddel azonos szinten kezeli.²⁸ Kifejezetten kimondta, hogy különösen a társadalombiztosítási alap használatának problémája²⁹, a közkiadások³⁰, a köztulajdon elvonása³¹ és a politikusok közötti vesztegetés³² tekinthető közérdeknek. A nemzeti bíróságoknak ezen ítélkezési gyakorlat alapján el kell tudniuk dönteni, hogy a valamely konkrét kérdéstről szóló kritika általánosabb vita részét képezi-e. Amennyiben ez az eset áll fenn, a szóban forgó vélemény különleges elbánást igényel, és nagyobb védelmet követel meg.³³

39. Továbbá, mivel a jelen ügy az önkormányzati rendőrség rendőret érinti, emlékeztetni kell arra, hogy jogállásukat tekintve, az Emberi Jogok Európai Bírósága szemében ők a magánszemély és a közszereplő között

- 28 – Az Emberi Jogok Európai Bírósága ilyen értelmezést követett az 1992. június 25-i Thorgeir Thorgeirson kontra Izland ítéletben, A. sorozat, 239. szám, 64. §.
- 29 – EJEB, 2009. február 10-i Eerikäinen kontra Finnország ítélet, 3514/02. számú kereset, 66–68. §.
- 30 – EJEB, 2009. november 24-i Flux kontra Moldávia ítélet, 25367/05. számú kereset, 39. §.
- 31 – EJEB, 2009. október 8-i Porubova kontra Oroszország ítélet, 8237/05. számú kereset, 43. §.
- 32 – EJEB, 2009. március 3-i Bacanu és R kontra Románia ítélet, 4411/04. számú kereset, 91. §.
- 33 – Mivel a nemzeti bíróság e szempontot nem vette figyelembe, az Emberi Jogok Európai Bírósága elmarasztalta az államot az EJE 10. cikkének megsértése miatt. Lásd a fent hivatkozott EJEB, Eerikäinen és mások kontra Finnország ítéletet, valamint a 2009. december 1-jei Karsai kontra Magyarország ítéletet, 5380/07. számú kereset, 29. §.

félúton helyezkednek el. Az említett bíróság, anélkül hogy a politikust a tisztviselővel azonosítaná, rámutat arra, hogy ez utóbbival szemben annak hivatalos feladata ellátása során a megengedhető kritika határai bizonyos esetekben szélesebbek lehetnek, mint egy egyszerű magánszemély esetében.³⁴

B – A mentelmi jogra vonatkozó elvek az Európai Parlamentben és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében

40. Ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bírósága emlékeztet arra, hogy a tisztviselőknél ahhoz, hogy feladatuknak eleget tudjanak tenni, élvezniük kell a köz bizalmát, anélkül hogy jogosulatlanul zavarnák őket, ennél fogva pedig különösen a sértő szóbeli támadások ellen szükséges őket megvédeni, amikor szolgálatban vannak. Ugyanez érvényes arra az esetre, ha a feladatuk ellátásához kapcsolódóan oly módon gyanúsítják meg őket, hogy az rágalmazásnak bizonyulhat.³⁵ A tisztviselők védelméhez kapcsolódó követelményeket a jelen esetben egyensúlyba kell hozni a sajtószabadság vagy a közérdekű kérdések szabad megvitatásának érdekével.³⁶

41. Bevezetőként megjegyzem, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének tagjait és a Parlament képviselőit megillető kiváltságok és mentességek rendszere között közös elven és azonos tartalmú rendelkezéseken alapuló történelmi kapcsolat figyelhető meg.³⁷ E kapcsolat indokolja szerintem azt, hogy e két szöveg között párhuzamot vonjak a jelen ügyben vizsgált mentelmi jog terjedelmének értelmezése végett.

42. Az EUMSZ 343. cikk értelmében az Uniót a tagállamok területén a feladatai ellátásához szükséges kiváltságok és mentességek illetik meg a jegyzőkönyvben megállapított feltételek szerint. A jegyzőkönyv III. fejezete átveszi a Parlament tagjaira vonatkozó jogi biztosítékok rendszerét.

43. Így az Európai Parlament tagjai az Európai Unió kiváltságaival és mentességeivel rendelkeznek, melyeket azért hoztak létre, hogy az Unió el tudja látni feladatát.

34 – EJEB, 1999. január 21-i Janowski kontra Lengyelország ítélet, Ítéletek és Határozatok Tára 1999-I, 33. §. Lásd még az EJEB, 2001. március 29-i Thoma kontra Luxembourg ítéletet, Ítéletek és Határozatok Tára, 2001-III, 47. §, és a 2006. november 7-i Mamère kontra Franciaország ítéletet, Ítéletek és Határozatok Tára, 2006-XIII, 27. §.

35 – Lásd különösen a fent hivatkozott EJEB, Janowski kontra Lengyelország ítéletet, a 2004. december 21-i Busuic kontra Moldávia ítéletet, 61513/00. számú kereset, 64. §, a fent hivatkozott Mamère kontra Franciaország ítéletet, 27. §, és a 2010. február 18-i Taffin kontra Franciaország ítéletet, 42396/04. számú kereset, 64. §.

36 – EJEB, 2010. április 22-i Hagener kontra Franciaország ítélet, 34050/05. számú kereset, 47. és 48. §.

37 – Harms, T., Die Rechtsstellung des Abgeordneten in der Beratenden Versammlung des Europarates und in Europaischen Parlament, Hansischer Gildenverlag, 1968., 88. o. Lásd még a Parlamenti Közgyűlés tagjainak mentességéről szóló 1325 (2003) állásfoglalást, mely az Európa Tanács parlamenti Közgyűlésének honlapján a következő címen érhető el: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta03/FRES1325.htm>. Lásd még a Nyugat-Európai Unió nemzetközi képviselőinek és személyzetének jogállásáról szóló 1955. május 11-i megállapodás azonos rendelkezéseit.

44. Ki kell emelni, hogy az európai képviselőket megillető mentességek pontosan meg nem határozható terjedelme jól mutatja azok eredetét, miszerint azokat csak a képviselőket megillető kiváltságokról szóló nemzeti szabályok kiegészítéseként hozták létre.³⁸ A Parlament különböző kezdeményezései ellenére eddig semmilyen tervezet nem készült a 8. és 9. cikk módosítására.³⁹

45. E tekintetben ki szeretném emelni, hogy az európai mentelmi jog létrehozásának fő oka nem az, hogy abból az egyéneknek előnyei származzanak, hanem az, hogy hatékony módon tudjon hozzájárulni feladataik ellátásának védelméhez. Tehát az európai mentelmi jog nem a képviselők személyes kiváltságaként jött létre, hanem ez biztosíték az intézmény számára. A Parlament integritásának védelme érdekében annak tagjai bizonyos szabadságokkal és mentességekkel rendelkeznek, hogy mint képviselők, feladatuk gyakorlása során szabadon tudjanak az Unióban

mozogni, cselekedni, illetve hogy mentesek legyenek a feladatukkal kapcsolatos minden fenyegetettségétől.⁴⁰

46. Amint az az eljárási szabályzatából következik, hatáskörének gyakorlása során a kiváltságok és a mentességek tekintetében a Parlament elsődlegesen arra törekszik, hogy demokratikus jogalkotó gyűlésként megőrizze integritását, és biztosítsa a képviselők függetlenségét feladataik teljesítése során.⁴¹

47. Összehasonlítva az Európa Tanács alapszabályával, a Tanács tagállamainak képviselői a feladatuk ellátásához szükséges kiváltságokat és mentességeket élveznek.⁴² A mentességeket az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése integritásának megőrzése és azok tagjai európai megbízatásának biztosítása

38 – A jegyzőkönyvet ugyanis 1965-ben fogadták el, amikor a Parlament még a nemzeti eljárásoknak megfelelően a nemzeti parlamentek által választott küldöttekből állt. A jegyzőkönyv a parlamenti tevékenység egyetlen „európai” részét kívánta lefedni. Lásd Benlolo Carobot, M., „Les immunités des Communautés européennes”, *Annuaire français de droit international*, 2008/2009., 549–588. o.

39 – A jegyzőkönyv kifejezéseinek pontosítására irányuló parlamenti kezdeményezésekkel kapcsolatban lásd az Európai Parlament Jogi ügyek bizottságának 2005. októberi PE 360.487/REV2. számú, „Parliamentary immunity in the European Parliament” című, a következő címen elérhető jelentését: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=17288>. Lásd az Európai Parlamentnek a kiváltságokról és mentességekről szóló jegyzőkönyv módosításáról szóló P6 TA(2006) 0314. számú 2006. július 6-i állásfoglalását, mely a következő címen érhető el: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6+TA+2006+0314+0+DOC+PDF+V0//FR>.

40 – Lásd az 1986. március 18-i Privileges and immunities of Members of the European Parliament, Eighth Report of House of Commons, Donnez, G., állásfoglalását, Select Committee on the European Communities, London, 1986., 17. pont.

41 – A Parlament eljárási szabályzata 6. cikkének (1) bekezdése. Egyébként ez a megközelítés a Bíróság ítélkezési gyakorlatának, így különösen a 149/85. sz. Wybot-ügyben 1986. július 10-én hozott ítélet (EBHT 1986., I-2391. o.) 12. pontjának alapjául szolgál. E megállapításból kiindulva, az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának a T-345/05. sz., Mote kontra Parlament ügyben 2008. október 15-én hozott ítéletében (EBHT 2008., II-2849. o.) kifejtett megközelítésében, mely a mentelmi jogok jogosultjainak javára alanyi jogot keletkeztetett, számomra vitathatónak tűnik a pozíció védelmén alapuló mentelmi logikára tekintettel; lásd az említett ítélet 29–34. pontját.

42 – A Közgyűlés tagjai az Európa Tanács 1949. szeptember 2-i kiváltságokról és mentességekről szóló általános megállapodásában és az 1952. november 6-i kiegészítő jegyzőkönyvben előírt kiváltságokat és mentességeket élveznek. Lásd az Európa Tanács alapszabályának 40. cikkét, az említett megállapodás 13–15. cikkét, valamint a kiegészítő jegyzőkönyv 3. és 5. cikkét, „Európa Tanács alapszabálya” kötet.

véggett nyújtják⁴³. Továbbá, az Európa Tanács kiváltságok és mentességekről szóló általános megállapodása kiegészítő jegyzőkönyvének értelmében, ezek a kiváltságok és mentességek a tagok képviselőit nem az ő személyes előnyük biztosítása véggett illetik meg, hanem annak biztosítására, hogy az Európa Tanács-csal kapcsolatos feladatukat teljes függetlenségben tudják végezni.⁴⁴

49. Így először is a szólásszabadság és a szavazás szabadságával kapcsolatban, a képviselő feladatai gyakorlása keretében a jegyzőkönyv 8. cikkében szabályozott anyagi értelemben vett mentelmi jog vagy „parlamentari felelőtlenség”⁴⁶ a képviselőt bizonyos cselekmények, különösen olyanok tekintetében, melyek a megbízásának ellátásához kötődnek, minden eljárás alól kivonják.

48. A fenti megállapítások mégsem kérdőjelezik meg a parlamenti mentelmi jog kétoldalú természetét, melynek egyszerre célja mind a Parlamentnek, mind annak tagjainak mint egyéneknek a védelme.⁴⁵

50. A Bíróság szerint az említett mentelmi jog abszolút jellegű.⁴⁷

51. E megállapítást az anyagi értelemben vett mentelmi jog alapjául szolgáló elv⁴⁸ fényében kell érteni, mely szerint mivel a felelőtlenség időbeli korlát nélküli, az a megbízás tartama alatt és annak lejárta után is érvényes. Abszolút jellegű a tekintetben is, hogy a jogi felelősség minden formáját, különösen a büntető- és polgári jogi felelősséget is lefedi. Továbbá feltétlen felelőtlenségről van szó, mivel nem kell, hogy a Parlament hivatkozzon rá, és a képviselő nem mondhat le róla. Azonban, a mentelmi jog abszolút jellege a jegyzőkönyv 8. cikkének megfelelően kizárólag a „parlamentari feladatok ellátása során kifejtett véleményeket és leadott szavazatokat” foglalja magában.

43 – Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés szabályzat XVII. fejezetének 65. cikke. Egyébként az említett Közgyűlés mentelmi jogi és intézményügyi bizottsága követi a parlamenti kiváltságok és mentességek jogi eszközeinek európai és nemzetközi szintű fejlődését, lásd a Közgyűlés szabályzatát, pararegumentaris szövegek, IX. Fejezet, a szabályozási, a metességek és az intézményi ügyek bizottsága (5. pont).

44 – A fent említett, a kiváltságokról és mentességekről szóló általános megállapodás kiegészítő jegyzőkönyvének 5. cikke. Ebből következik, hogy az Európa Tanács tagállamainak nemcsak joga, hanem kötelessége is képviselőjének mentelmi jogának felfüggesztése. Lásd még az általános megállapodás értelmezéséről szóló 1490 (2006) állásfoglalás 15a. cikkét, amely a következő címen érhető el: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/ERES1490.htm>.

45 – Lásd Poiarés Maduro főtanácsnok fent hivatkozott Marra-ügyben hozott ítéletre vonatkozó indítványának 12. pontját. Ugyanakkor megjegyzem, hogy a finn parlament alkotmányos törvények bizottságának ülésén, 1933-ban az akkori jeles alkotmányjogászok javasolták, hogy a képviselők anyagi mentelmi joga azt is lehetővé tegye, hogy a kormányt, a hatóságokat és más személyeket vagy dolgokat, vagy korabeli jelenségeket bírálhassák anélkül, hogy bírósági eljárástól kellene tartaniuk, vagy hogy nyilatkozatuk előtt a büntető törvénykönyv rendelkezéseit aprólékosan át kellene tanulmányozniuk. Lásd Hakkila, E., Suomen tasavallan perustuslait (A Finn Köztársaság alkotmányos törvényei), Porvoo, 1939., 416. o.

46 – Vö. 5. lábjegyzet.

47 – A fent hivatkozott Marra-ügyben hozott ítélet 27. pontja.

48 – A jegyzőkönyv 8. cikkében szabályozott nemzeti jogra való utalás hiányában az ott előírt anyagi értelemben vett mentelmi jogot úgy kell tekinteni, hogy az kizárólag az Unió jogán alapul. Lásd a fent hivatkozott Marra-ügyben hozott ítélet 26. pontját.

52. Másodsorban, a jegyzőkönyv 9. cikkében szabályozott eljárási értelemben vett mentelmi jog vagy sérthetetlenesség célja annak elkerülése, hogy a parlamenti megbíztatás gyakorlását a képviselők mint egyszerű állampolgárok által elkövetett cselekmények miatti büntetőeljárások korlátozzák. Az említett 9. cikk a Parlament tagjai számára tehát a bírósági eljárásokkal szemben nyújt védelmet megbíztatásuk tartama alatt. A 9. cikkben előírt sérthetetlenesség az ülések idejére korlátozódik, továbbá tettenérés és a mentelmi jog Parlament általi felfüggesztése esetén megszűnik.⁴⁹

53. Történetileg, az eljárási értelemben vett mentelmi jog célja annak elkerülése volt, hogy

49 – Ebben a tekintetben a Parlament gyakorlata számomra nem koherens, és ellentmondásokat szülhet. Egyrészt ugyanis a Parlament úgy vélte, hogy a jegyzőkönyv 9. (korábban 10.) cikkében található eljárási értelemben vett mentelmi jog nemcsak a megbíztatás tartama alatt elkövetett cselekményekre, hanem a Parlament korábbi tagjai által elkövetett cselekményekre visszaható hatállyal is alkalmazandó. A megbíztatás lejárta után elkövetett cselekmények a Parlament szerint nem tartoznak az eljárási értelemben vett mentelmi jog alkalmazási körébe, ezért is szükséges a korábbi tagok tekintetében azt felfüggeszteni (lásd az Európai Parlament Jogi ügyek bizottságának PE 360.487/REV2 jelentését, 7. oldal, 39. lábjegyzet). Súlyos kétségeim vannak afelől, hogy ezen értelmezés összeegyeztethető lenne a jegyzőkönyv 9. cikkében található eljárási mentesség céljával, valamint az Alapjogi Chartában előírt törvény előtti egyenlőség és a bírósághoz fordulás elvével. Másrészt, a Parlament megállapította, hogy meglehetősen kétséges, hogy a jegyzőkönyv 9. cikke alkalmazható lenne a Parlament korábbi tagjaira. Ugyanis a megbíztatás lejárta után a Parlament szerint meg kellene védeni a korábbi képviselőt a feladatainak ellátása során kifejtett véleményeivel és leadott szavazataival kapcsolatban öt ért támadások tekintetében. Ugyanakkor a jegyzőkönyv 7. (korábban 8.) és 9. cikkét a Parlament ülésein tevékenykedő tagjaira kellene korlátozni. Lásd Koldo Gorostiaga 2005. január 25-i, a mentesség és a kiváltságok fenntartásáról szóló jelentését, 2004/2102(IMM), valamint Andrzej Peczak korábbi parlamenti képviselőnek a mentesség és a kiváltságok fenntartásáról szóló 2005. november 22-i jelentését, 2005/2128(IMM).

a végrehajtó hatalom vagy magánszemélyek büntetőeljárások kezdeményezésével vagy velük szemben alaptalan büntetőjogi vádak emelésével akadályozzák vagy korlátozzák a képviselői feladatok ellátását. Az említett mentesség tehát nem abszolút jellegű, hanem csak azt követeli meg, hogy a képviselővel szemben foganatosított intézkedéseket a parlamenti ülések után vagy azok között hajtsák végre.

54. A felelőtlenséget elterelő anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog egyedül a jegyzőkönyvbeli említésből ered, és azzal a feltétellel, hogy a képviselő cselekményei az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog alkalmazási körébe tartoznak. Ezzel szemben ahhoz, hogy az eljárási értelemben vett mentelmi jogot alkalmazni lehessen, a Parlament döntése elengedhetetlen ahhoz, hogy fogvatartást vagy bírósági eljárást megengedjen vagy megtiltsón.

55. Ezen elvek felidézése után úgy tűnik számomra, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága általában, a politikai beszéd és a közérdekre vonatkozó véleménynyilvánítás szabadsága, valamint a Parlament tagját megillető anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog terjedelme olyan jogoknak minősülnek, amelyek jóllehet különböznek, mégis folyamatosan összefonódnak. Hangsúlyozni kell, hogy a parlamenti tag véleménye kifejezését védeni lehet akár a politikai beszédre kiterjedő szélesebb véleménynyilvánítás szabadságának elvével, akár az általában alkalmazandó véleménynyilvánítás szabadságának elvével, abban az értelemben, hogy az ilyen véleményt nem szankcionálják automatikusan, akkor sem, ha azt nem a Parlament tagja feladatainak ellátásához kapcsolódó anyagi

jogi értelemben vett mentelmi jog alkalmazási körébe tartozó körülmények között nyilvánították ki. A jelen ügyben a kérdés tehát az, hogyan húzzuk meg a határvonalat a véleménynyilvánítás szabadsága keretében általában az egyén, a politikai vita résztvevője és a Parlament tagja védelmének fokozata között.

57. Céljára tekintettel, a parlamenti mentelmi jog szerintem nemcsak jogokat, hanem felelősséget is magában foglal. ⁵¹ E megközelítés fontosságát az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése szintén kiemelte, mely szerint a szankciók ⁵² lehetőségét meg kellene erősíteni abban az esetben, ha e Közgyűlés tagjai által adott vélemények rágalmozást, becsület-sértést vagy hamis vádat tartalmaznának. ⁵³ Az említett Parlamenti Közgyűlés tagjainak betudható rágalmozó vélemények ritka esetei arra a javaslatra vezettek, hogy a megsértett személyek hírneve védelmét meg kell erősíteni. ⁵⁴

C – A Parlament tagjaira alkalmazandó magatartási szabályokról

56. Az EUMSZ 232. cikk értelmében a Parlament elfogadja eljárási szabályzatát. Anélkül, hogy közvetlen párhuzamot vonnánk a jegyzőkönyv és a Parlament eljárási szabályzatának rendelkezései között, ez utóbbi jogi aktus az én szememben hasznos kiindulópont a jelen ügy keretében adandó válasz tekintetében. Hozzáteszem, a Parlament jól kidolgozott intézményi gyakorlatot hozott létre a jegyzőkönyv 9. cikkének alkalmazására vonatkozóan az európai képviselők mentelmi jogának felfüggesztése kapcsán. ⁵⁰

58. Fontos hangsúlyozni, hogy a Parlament tagjai az őket megillető anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog mellett is alá vannak vetve feladatuk ellátása keretében az ugyan ezen intézmény által megállapított magatartási szabályoknak.

59. E szabályok, különösen a Parlament eljárási szabályzata 9. cikkének (2) bekezdése, továbbá 152. és 153. cikke a Parlament

50 – E gyakorlatról lásd az Európai Parlament Jogi ügyek bizottságának PE 360.487/REV2 jelentését, 39. lábjegyzet.

51 – Lásd az Union Interparlementaire (UIP) „La liberté d'expression, le Parlement et la promotion de la tolérance” című publikációját, Genf, 2005., amely a következő címen érhető el: http://www.ipu.org/pdf/publications/freedom_fr.pdf. 57.

52 – Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése szabályzatának 21. cikke.

53 – Lásd a fent említett 1325. számú állásfoglalást (5. pont). Megjegyzem, hogy a német jogban a német alkotmány 46. cikkének (1) bekezdése szerint a rágalmozó sértések a képviselők anyagi jogi értelemben vett mentelmi jogának köréből ki vannak zárva.

54 – „A személyek becsületének és jóhírnevének megsértése elleni védelem biztosítása” című, 12059. számú dokumentum, elérhető a következő oldalon: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC12059.pdf>

tagjának magatartását írják körül, valamint a jogsértések esetén kiszabandó szankciókat pontosítják. Az említett szabályzatból következik, hogy a kérdéses magatartásnak az Unió alapvető jogforrásaiban található értékeken és elveken kell alapulnia, a Parlament méltóságát meg kell őriznie, és nem veszélyeztetheti a parlamenti munka zökkenőmentes menetét.

60. Amennyiben ezek a szabályok kiemelik magának a parlamenti feladatokhoz tartozó magatartásnak a természetét, számomra úgy tűnik, hogy ezeket az iránymutatásokat figyelembe kell venni a jegyzőkönyv 8. cikke értelmezésének keretében ahhoz, hogy az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog terjedelmét meg tudjuk határozni.

D – Az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog terjedelme a jegyzőkönyv 8. cikke értelmében

61. A jogirodalom által felállított elmélet szerint az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog a parlamenti tevékenység valamennyi formájára kiterjed, jelenjen az meg írott formában a parlamenti dokumentumok esetében, vagy a beszédek és szavazások valamennyi formájaként, az üléseken vagy a parlamenti bizottságokban.⁵⁵

55 – Jeuniaux, M.-C., *Le statut personnel des membres du Parlement européen*, doktori disszertáció, Université de Toulouse, 1987, 179. o.

62. Az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jogra vonatkozóan vitathatatlanul több különböző modell és megközelítés létezik az Unió tagállamai között. Ugyanakkor ezek mind ugyanazt a célt követik, a Parlament tagja feladata ellátásának és végső soron az intézmény működésének biztosítását kívánják elérni.⁵⁶

63. Az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog klasszikus modellje, mely a képviselők feladatuk ellátása során kifejtett véleményét vagy szavazatait is lefedi, egyaránt alkalmazandó az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének tagjaira is.⁵⁷ E tekintetben a „kifejtett vélemény” kifejezés magában foglalja a tagok mind szóbeli, mind írásbeli hozzászólásait e Közgyűlésben történő feladatuk ellátása során. Egy képviselőnek a felszólaló személlyel szembeni sértései nem tartoznak a vélemény fogalmába.⁵⁸ Az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog magában foglalja a tagállamokban végzett hivatalos feladatok ellátása során kifejtett véleményeket is.⁵⁹ Így tehát az

56 – Lásd a Parlamentnek a 4. lábjegyzetben említett, PE 168.399. számú összehasonlító tanulmányát.

57 – Az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog az Európa Tanács kiváltságokról és mentességekről szóló általános megállapodásának 14. cikkének tárgyát képezi.

58 – Lásd a szabályozás és a kiváltságok bizottságának 2003. március 25-i, „A Parlamenti Közgyűlés tagjainak mentességei” című jelentését, 9718. számú javított dokumentum, amely a következő címen érhető el: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

59 – Lásd az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1325 (2003). számú állásfoglalását, valamint a szabályozás és a kiváltságok bizottságának 2003. március 25-i „A Parlamenti Közgyűlés tagjainak mentességei” című jelentését, 9718. számú javított dokumentum, amely a következő címen érhető el: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/FDOC9718.htm>.

Európa Tanács tagállamaiban hivatalos küldetésen levő képviselők védelméről van szó.

64. Továbbá, érdemes megfigyelni a Parlament 1987. évi, a jegyzőkönyv 8. cikke módosítására irányuló kezdeményezését, mely az európai képviselők védelmét célozta a parlamenti viták során kifejtett véleményük és leadott szavazataik tekintetében, az ez utóbbi által felállított szervezetekben, vagy olyanokban, amelyek a Parlamenttel működnek együtt, vagy amelyekben a képviselők mint parlamenti tagok üléseznek.⁶⁰

65. Ennélfogva, a parlamenti tevékenység meghatározása céljából a jegyzőkönyv 8. cikke tekintetében használt szempontra vonatkozó jelen vita a „térbeli” és a „funkcionális” szempontok közötti választást helyezi a középpontba. Az e vitához való hozzájárulás végett azt kérném a Bíróságtól, hogy módosítsa a kérdéses kijelentések vizsgálatá tekintetében kialakított nézetét.

66. Az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jognak véleményem szerint három vonatkozása van. Az első, objektív természetű, a képviselők számára annak lehetőségét biztosítja, hogy teljesen szabad parlamenti vitát

tudjanak kezdeményezni és lefolytatni, és így különböző politikai ügyeket segítsenek elő a Parlament saját törvényhozó, költségvetési és ellenőrző hatalmának gyakorlása végett. A második, szintén objektív jellegű vonatkozás kritikai vélemények kifejtését kívánja védeni, különösen az Unió végrehajtó hatalmával és a tagállamokkal szemben, és így hozzájárul az Unió keretében lévő hatáskörök vertikális és horizontális felosztásához. A harmadik, szubjektív jellegű vonatkozást alapvető jog gyanánt kell érteni, mely más állampolgárok jogait, különösen a bírósághoz fordulás jogát korlátozza. Az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog e három vonatkozása kivételt próbál képezni az állampolgárok közötti egyenlő elbánás elvével kapcsolatban.⁶¹ Emiatt elsődleges fontosságú, hogy e kivétel terjedelmét értelmezve a demokratikus társadalomban szükséges egyensúlyt megkeressük.

67. E tekintetben osztom a Bizottság álláspontját, amelynek érvelése szerint a jegyzőkönyv 8. cikke teljes mértékben összeegyeztethető az EJE 6. cikkével, amely az Alapjogi Charta 47. cikkének felel meg. A bírósághoz fordulás jogának a parlamenti mentelmi jog miatti korlátozása nem lehet e

60 – Lásd az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló, 1965. április 8-i jegyzőkönyv módosításáról szóló jegyzőkönyvet az Európai Parlament tagjaira vonatkozóan (HL 1987. C 99., 43. o.): „A Parlament tagjait nem üldözhetik, tarthatják fogva vagy állíthatják bíróság elé polgári jogi, büntetőjogi vagy közigazgatási eljárásban, az általuk a Parlament, az általa létrehozott szervben vagy általa működtetett szervben zajlott vita során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk alapján, vagy ott, ahol a Parlament tagjaként üléseznek.”

61 – Lásd az EJE 6. cikkét és az Alapjogi Charta 47. cikkét. E korlátozás arányosságának jellegerőll lásd Poiares Maduro főtanácsnok fent hivatkozott Mara-ügyben hozott ítéletre vonatkozó indítványának 31. pontját.

mentelmi jog által védett törvényes célhoz képest aránytalan.⁶²

68. A „térbeli” szempontra vonatkozólag, Poiares Maduro főtanácsnokhoz hasonlóan, számomra sem kérdés, hogy a felelőtlenség terjedelmének arra a helyre korlátozása, ahol a Parlament ülésezik, már nem egyezik a politikai beszéd mai felfogásával, és már nem érvényesülhet kizárólagos szempontként.⁶³

69. Megjegyzem, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése nemzetközi jellegéből adódóan fontos, hogy a felelőtlenséget annak tagjai tipikus tevékenységeivel, nem pedig egy területi fogalommal kapcsolatban határozzuk meg.⁶⁴

70. Ugyanakkor véleményem szerint nem hanyagolható el a parlamenti helyiségek fontossága sem mint a politikai vita kiemelt helyszíne, uniós szinten is. Így a parlamenti mentelmi jog értelmezése nem vezethet a Parlament mint politikai intézmény alábecsülésére

azzal, hogy a Parlamentben felszólaló európai képviselő véleményét ugyanúgy kezeljük, mint azt, amely például egy „reality show-ban” hangzik el a televízióban.

71. Ezek után fontos emlékezni arra, hogy az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog a Parlament tagjának nem minden tevékenységére terjed ki, még akkor sem, ha azok a Parlamentben vagy az ülések idején történnek.⁶⁵ A térbeli szempont érvényre juttatása végett a kérdéses tevékenységnek kapcsolatban kell állnia a Parlament tagjának e minőségében végzett tevékenységével. A tagállamokban az esetek többségében van kapcsolat egyrészt a felelőtlenség anyagi és időbeli kiterjedése, másrészt pedig a Parlament saját tevékenységével járó vélemények fogalma között.⁶⁶ Így a széles értelemben vett parlamenti munkák⁶⁷

62 – EJEB, 2006. április 20-i Patrono, Cascini és Stefanelli kontra Olaszország ítélet, 10180/04. számú kereset, 63. és 64. §, valamint 2009. február 24-i C.G.L.L. és Cofferati kontra Olaszország, 46967/07. számú kereset, 74. és 75. §.

63 – Lásd Poiares Maduro főtanácsnok indítványának 35. pontját a fent hivatkozott Marra-ügyben.

64 – A fent említett javított 9718. számú dokumentum, amelyben a következő pontosítást találjuk: „[a]z 1989 és 1991 közötti zavargások miatt a Közgyűlés és annak tagjai többször beavatkoznak a következő területeken: választások megfigyelése, válsághelyzetben és a parlamenti diplomácia keretében történő látogatások, a tagoknak az Európa Tanács jelölt tagállamainak nemzeti képviselői közötti, a felvételi eljárás keretében lefolytatott tárgyalások, és az ellenőrzési eljárás”.

65 – Például a Parlament kávézója felszolgálóival szembeni szóbeli zaklatás nem tartozik a jegyzőkönyv 8. cikke alkalmazási körébe.

66 – A belga jogban, a belga alkotmány 58. cikke szerint a felelőtlenség lefedi a képviselő véleményét és szavazatát, feltéve hogy „parlamenti megbízatásának ellátása” keretében jár el. A német jogban az alkotmány 46. cikkének (1) bekezdése hivatkozik a „Bundestagban tett kijelentésre vagy szavazatra”. A spanyol jogban a spanyol alkotmány 71. cikke, a francia jogban a francia alkotmány 26. cikke, valamint luxemburgi jogban a luxemburgi alkotmány 68. cikke használja a „feladat ellátása során” kifejezést. A finn jogban a finn alkotmány 30. cikke köti össze a parlamenti mentelmi jog területét a képviselőnek a Parlamentben kifejtett véleményével és ott tanúsított viselkedésével.

67 – Azaz az üléseken és a parlamenti munkákban való részvétel, továbbá a bizottságok, az értekezletek, sajtókonferenciák és a küldöttségek fogadása.

közbeni *intra muros* beszédek a jegyzőkönyv 8. cikkének alkalmazási körébe tartoznak.

72. Mivel Parlamenten kívüli tevékenységekről és kijelentésekről van szó, a fő nehézség a „funkcionális” szempont alkalmazásához kapcsolódik, mely az egyetlen megfelelő támpontot adja az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog terjedelmének értelmezéséhez. Szerintem a jegyzőkönyv 8. cikkének célja nem állhat abban, hogy a mentelmi jog a Parlament tagjainak minden kijelentésére kiterjedjen. Az ilyen értelmezés ütközne olyan alapvető jogokkal, mint a törvény előtti egyenlőség⁶⁸, a bírósághoz fordulás joga, még akkor is, ha úgy tűnik, hogy a Parlament a mentelmi jog felfüggesztése kapcsán ezt az álláspontot alakította ki.⁶⁹ Márpedig az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog a Parlament tagjait mint európai képviselőket védi, és nem általában a politikusokat.

73. A fent hivatkozott Marra-ügyben hozott ítéletre vonatkozó indítványában annak

68 – Például Svédországban a svéd Alkotmánynak a parlamenti mentesség alkalmazási körének a házón kívüli parlamenti vitákra való kiterjesztésére irányuló módosításának tervezetét az ilyen vitákban való különböző résztvevők közötti egyenlőtlenségből kifolyólag elvetették. Lásd az „En reformerad Grundlag–Betänkande av Grundlags Utredningen” című alkotmánymódosító bizottsági jelentést, SOU 2008:125, 609. és 610. o.

69 – A Parlament gyakorlatában a mentelmi jogot nem lehet felfüggeszteni, ha a vád a Parlament tagjának büntetőjogi értelemben vett „politikai tevékenységét” érinti. Ez utóbbi fogalmat a Parlament már értelmezte, s egy jelentésben „nagyon szélesnek és rugalmasnak” minősítette. Lásd a Parlament jogi ügyek bizottságának PE 360.487/REV2 jelentését, 39. lábjegyzet, 23. és 24. pont.

meghatározása végett, hogy egy képviselő a nyilatkozatait a feladata ellátása során tette-e, Poiaras Maduro főtanácsnok azt javasolta, hogy az európai képviselők kijelentéseinek természete és tartalma is szempontként érvényesüljön. A vélemények minősítését két feltételhez kötötte, egyrészt a véleményeknek valódi közérdeket kell képviselniük, másrészt különbséget kell tenni a tényállítások és az értékítéletek között.⁷⁰

74. Mivel e vonatkozás véleményem szerint mélyebb elemzést kíván, mielőtt választ adnék a jegyzőkönyv 8. cikkében található „a feladatai keretében kifejtett vélemény vagy szavazat” fogalom értelmezésének kérdésére, a közérdek, az értékítélet és a ténybeli kijelentés közötti megkülönböztetést szeretném megvizsgálni, hogy utána inkább intézményi, mint funkcionális kapcsolat útján állapítsam meg az anyagi mentesség tartalmát.

1. A valódi közérdekről

75. A közérdek a véleménynyilvánítás szabadságának egyik alapvető vonatkozását képviseli, mivel hozzájárul az e szabadság által megőrizni kívánt értékek pluralitásához

70 – Poiaras Maduro főtanácsnok fent hivatkozott Marra-ügyre vonatkozó indítványának 37–39. pontja.

a társadalomban. Azonban, a jegyzőkönyv 8. cikkének alkalmazási köréről lévén szó, számomra nehezen elképzelhető annak megkövetelése, hogy az európai képviselők minden kijelentése mindig a valódi közérdeket tükröző politikai tartalommal bírjon.

teljesen ellentmondana a parlamenti mentelmi jognak.⁷¹

76. A Parlament tagjait is megilletőhöz hasonló széles körű véleménynyilvánítási szabadság célja nem más, mint megadni számukra a lehetőséget, hogy a feladatukhoz kapcsolódó politikai vitákban minden indokolatlan korlátozás nélkül részt vehessenek. E szabadságnak magában kell foglalnia a szubjektív, énközpontú vagy akár szükségtelen vélemények kifejtését is, mivel a képviselő arra hivatott, hogy politikai célokat segítsen elő, anélkül hogy bármely tárgyilagossági kötelezettség alá legyen rendelve.

2. Az értékítéletekről és a ténybeli kijelentésekről

77. Tulajdonképpen a demokratikus politikai viták célja az, hogy hozzájáruljanak a közérdek meghatározásához úgy, hogy annak különböző felfogásaira tesznek javaslatot. Ugyanis a közérdek nem előzi meg a demokratikus vitákat, hanem az említett viták járulnak hozzá annak jobb megértéséhez.

79. A ténybeli kijelentés és az értékítélet közötti különbségtétel⁷², melyre különösen a Parlament és a Bizottság is hivatkozott észrevételeiben, a modern gondolkodásban teljesen elfogadottnak bizonyul. Ezen álláspont eredete David Hume kijelentésére nyúlik vissza, mely szerint a feladat nem vezethető le a tényekből⁷³. A XX. századi filozófiában ezt az elvet az úgynevezett „nemkognitivistá” elméletek vezették be, melyek szerint az értékekre vagy normákra vonatkozó kijelentések az igaz

78. A valódi közérdek fogalma tehát vélemény szerint nem releváns szempont ahhoz, hogy az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jogot a jegyzőkönyv 8. cikke alá tartozó parlamenti tagok állásfoglalásaira is alkalmazni lehessen. Ha mégis, a politikai viták tartalma az igazságügyi hatóságok utólagos ellenőrzése alá lenne vetve, mely önmagában

71 – Nem szeretném megtagadni, ahogyan az Emberi Jogok Európai Bírósága azt az ítélkezési gyakorlatában bebizonyította, a közérdek szerepét annak értékelésében, hogy egy kijelentés a véleménynyilvánítás szabadsága körébe tartozik-e, vagy pedig szankcionálni kell. A képviselők esetében az ilyen értékelés csak akkor lehetséges, ha megállapításra került, hogy a kérdéses kijelentés nem tartozik a képviselőt megillető anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog körébe.

72 – Az eredeti meghatározás szerint az értékítéletek célja azok tárgyaról vagy pozitív vagy negatív értékelés kifejezése. Lásd Villa, V., „Legal theory and value judgements”, in *Constructing Legal Systems, European Union in Legal Theory*, MacCormick Kiadó, 119. o. A parlamenti mentelmi jog elemzése végett ide kell érteni a deontológiai ítéleteket is, melyek a jogszerűsége, a cselekmények erkölcsi értékére vonatkoznak, az értékítéletek kategóriáján belül.

73 – A skót filozófus ezt az elméletet a *Treatise of Human Nature* című, 1739-ben megjelent művében fejti ki. Ezt az elméletet az angol filozófus Moore, G. E. (1873–1958) általánosította az értékítéletekre.

és hamis felosztáson kívül esnek. Ezzel szemben a ténybeli kijelentések vagy igazak, vagy hamisak. Így a tárgyilagosság annyiban lehetséges, amennyiben a vita a tényekre vonatkozik, ugyanis az értékítéletek többé-kevésbé viszonylagosak, azaz szubjektívek.⁷⁴

80. Az e megkülönböztetéshez kapcsolódó, a morális filozófia kérdéskörébe tartozó fogalmi nehézségeket tekintve veszélyesnek tartom, hogy az uniós jog valamely normáját e különbségtételre alapozva értelmezzük. A jogelmélet bizonyos képviselőihez hasonlóan fogalmi szempontból számomra is nehéznek, sőt lehetetlennek tűnik világos különbséget tenni értékítélet és ténykijelentés között a jog területén. Megjegyzem ugyanakkor, hogy teljesen lehetséges értékítéletet kifejezni egy olyan mondattal, mely szemantikai szinten pusztán tényközlésnek minősül.⁷⁵

81. Azonban emlékeztetni kell arra, hogy az értékítéletek és a ténykijelentések közötti különbségtétel az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának egyik klasszikus szempontja. Összegezve, a ténykijelentések esetében, az

EJEB megadja a tények valódisága bizonyításának lehetőségét (*exceptio veritatis*)⁷⁶, ami az értékítéletek esetében ki van zárva.

82. A jogirodalomban helytállóan megállapításra került, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága nem alkalmaz tiszta felosztást e két fogalom között, mivel nem a „puszta vélemény” és a „ténykijelentés” között tesz különbséget, hanem a „puszta ténykijelentések” és a mind ténybeli, mind véleményt magukban foglaló vegyes kifejezések között.⁷⁷

83. Véleményem szerint ez bizonyítja, hogy e két fogalom szembeállítása kétséges, ahogyan azt maga az Emberi Jogok Európai Bírósága is elismerte.⁷⁸ Az említett Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az értékítéletek és a ténykijelentések közötti különbséget a ténybeli bizonyítékok szintje dönti el.⁷⁹ Ugyanakkor kétlem, hogy ezt az ítélkezési gyakorlatot a parlamenti tagok anyagi jogi értelemben vett

74 – E vitáról lásd például Shafer-Laundau, R., *Moral Realism. A Defence*, Oxford University Press, 2005., 18–52. o.

75 – Például az a megállapítás, amely olyan tárgyilagosa tényre utal, mely szerint valamely ellenzéki politikus bizonyos etnikai származással rendelkezik, negatív értékítéletként tűnhet fel az azt kifejező személytől. A holokauszt tagadására vonatkozó kijelentések jellemző példáját adják annak, hogyan lehetséges megdöbbentő értékítéleteket látszólag teljesen ténybeli kijelentésekkel kifejezni.

76 – Lásd az Emberi Jogok Európai Bírósága klasszikus ítéletét ebben a kérdéskörben, 1999. május 20-i *Bladet Tromso A/S és Stensaas kontra Norvégia, Ítéletek és Határozatok Tára 1999-III, 65. §.*

77 – Hochmann, T., „La protection de la réputation. Cour européenne des droits de l'homme. Pfeifer c. Autriche, 15 novembre”, *revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2008/76, 1185. o. Ez hozzájárul az „értékítélet” alkalmazási köre kiszélesítéséhez és a „ténykijelentés” fogalmának leszűkítéséhez.

78 – EJEB, 2003. november 13-i *Scharsach és News Verlagsgesellschaft kontra Ausztria ítélet, Ítéletek és Határozatok Tára 2003-XI, 40. §.*

79 – Uo.

mentelmi jogának hatáira vonatkozóan világosan és egyszerűen át lehetne ültetni.

nem tesz különséget a ténykijelenségek és az értékítéletek között.⁸¹

84. Ki kell emelni, hogy a Parlament tagjaira vonatkozó anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog bizonyos véleményeket kivon az esetleges büntetőjogi vagy polgári jogi felelősség alól. E nézőpontból a véleményeket cselekményként kell vizsgálni, pontosabban nyelvhasználati cselekményekként, melyek olyan bűncselekményeket valósíthatnak meg, mint a hamis vád, rágalmozás vagy becsületsértés.⁸⁰

86. Végül felhívnam a Bíróság figyelmét arra a tényre, hogy „a képviselői feladatok ellátása” és az értékítélet fogalmának egymáshoz való közelítése a politikai beszéd szabadsága terjedelmének korlátozásához vezet.

85. A vélemények cselekményekként való minősítése kapcsán az a kérdés, hogy ténybeli kijelentésről vagy értékítéletéről van-e szó, számomra kevésbé bír jelentőséggel, mint az, hogy mi a vélemény kifejtőjének célja, valamint az, hogy e nyelvhasználat milyen hatást vált ki a partnerekben, még akkor is, ha a kijelentés valóságtartalma a kérdéses cselekmény jogi minősítésére is hatással lehet. Hozzáteszem, szerintem a Parlamentnek a mentelmi jog felfüggesztése esetén követett gyakorlata

87. Ugyanis, feladatai keretében, egy parlamenti tagnak jeleznie kell az aggodalomra intő okokat, és a választók érdekét kell védelnie. Ezen okból, az anyagi mentesség által védve, kell, hogy szabadon fejtsen ki ténybeli megállapításokat, melyeket nem ellenőriznek, és melyek hamisak is lehetnek. Leggyakrabban az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélezési gyakorlata szerinti vegyes jellegű kifejezésekről van szó. Egy parlamenti tagot tehát megilleti a „kétséghez való jogsultság”, azaz annak lehetősége, hogy a többi intézmény működését anélkül kritizálhassa, hogy az általa elmondottak miatt előzetesen bizonyítékokat kellene felkutatnia.

80 – A nyelvfilozófiában, a beszédaktus-elmélet szerint, a kijelentések nemcsak információk továbbítására szolgáló eszközök, hanem cselekmények is. Tehát különbséget kell tenni egy kijelentés ajánló jellegű tartalma és annak illokúciós jelentése között. A társadalmi érintkezés szintjeit a beszédaktusok beszélgetőpartnerek között kapcsolatot létrehozó illokúciós jelentése rendszerezi. Lásd Moreso, J.-J., *Legal Indeterminacy and Constitutional Interpretation*, Dordrecht, 1998, 12. és 13. o., valamint Ruiter, D. W., *Institutional Legal Facts*, Dordrecht, 1993, 37–51. o. Egy ténymegállapítás tehát rendelkezhet olyan illokúciós jelentéssel, mely a cselekményt rágalmozással minősíti.

81 – Például a Le Pen fejtegetéseire vonatkozó két ügyben (A3-0088/89 és A3-0040/90) az első kijelentését értékítéletnek, a másodikat pedig negatív tartalmú ténybeli kijelentésnek minősíthetjük. E két esetben a hatáskörrel rendelkező parlamenti bizottság a mentelmi jog felfüggesztését javasolta, de a parlamenti teljes ülés ezt nem hagyta jóvá. Lásd a Parlament jogi bizottságának a 39. lábjegyzetben hivatkozott jelentését, PE 360.487/REV2.

88. Ennélfogva véleményem szerint az anyagi mentességnek nem csak az értékítéleteket kell lefednie, hanem a ténybeli állításokat is, feltéve hogy az általam javasolt intézményi kötöttség követelményét teljesítik.

E – *Egy szervezeti szempont*⁸² *felállításáról*

89. Amennyiben meg vagyok győződve arról, hogy a közérdek fogalmára, valamint az értékítéletek és a ténykijelentések közötti különbségtételre alapított, „funkcionális” kapcsolatnak nevezett szempont nem ad egyértelmű választ az uniós jog által biztosított mentelmi jog alkalmazásának érdemi feltételeire vonatkozó kérdésre, azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából merítve az európai képviselők feladatai természetéhez kapcsolódó specifikus szempontot dolgozzon ki. Ez a szempont az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jogot nem a képviselő kijelentéseinek tartalmához, hanem inkább az e kijelentések megtételének hátterét képező környezethez és a parlamenti munkák közötti kapcsolathoz köti.

82 – Mely a Parlament tagjának az Unió alkotmányjogi szervezetében elfoglalt intézményi helyzetére utal. A „szervezeti” kifejezés nem a „szerves” vagy „sajátos” értelemben használatos.

1. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatából eredő arányossági szempontról

90. Ami a mentelmi jog korlátaira vonatkozó ítélkezési gyakorlatot illeti, az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint, jóllehet a véleménynyilvánítás szabadsága mindenkivel szemben nagy jelentőséggel bír, különösen nagy jelentősége van a választóit képviselő, a nép által megválasztott személlyel szemben, hiszen ő jelzi a problémákat, és védi az érdekeiket. Egy demokráciában a Parlament és a hozzá hasonló szervek a politikai vita nélkülözhetetlen tereit jelentik.⁸³ Az említett Bíróság kiemeli még a különös körülmények fényében való értelmezés fontosságát az *in abstracto* vizsgálattal szemben.⁸⁴

91. Általában úgy tűnik, hogy a parlamenti mentelmi jog terjedelmének értelmezése során az Emberi Jogok Európai Bírósága megszorító értelmezést követ. Így az EJEE-vel összeegyeztethetőnek ítélte azt a mentelmi jogot, mely a jogalkotó kamarákban zajló parlamenti viták során a Parlament egészének, és nem a tagok egyéni érdekeinek védelmét érintő kijelentésekre vonatkozott.⁸⁵

83 – EJEB, 2001. február 27-i Jerusalemban kontra Ausztria ítélet, Ítéletek és Határozatok Tára 2001-II, 36. és 40. §.

84 – *Mutatis mutandis*, EJEB, 1993. február 26-i Padovani kontra Olaszország ítélet, A. sorozat 257-B. szám, 24. §.

85 – EJEB, 2002. december 17-i A kontra Egyesült Királyság ítélet, Ítéletek és Határozatok Tára 2002-X, 84–85. §.

92. Tulajdonképpen számomra a fent hivatkozott A kontra Egyesült Királyság ítélet tűnik elvi jelentőségűnek. Miután megállapította, hogy a House of Commons képviselőjét megillető parlamenti mentelmi jog olyan törvényes célokra vonatkozik, mint a Parlamentben való véleménynyilvánítás szabadsága és a törvényhozó és a bírósági hatalommegosztás fenntartása, az Emberi Jogok Európai Bírósága a szóban forgó mentelmi jog arányosságát vizsgálta meg. Így, az EJEE-vel való összeegyeztethetőség szempontját tekintve, minél szélesebb a mentelmi jog terjedelme, az azt igazoló okoknak is annál nyomósabbnak kell lenniük.⁸⁶

93. Továbbá, különösen a Cordova kontra Olaszország ítélet⁸⁷ a mentelmi jog szűk értelmezéséhez vezetett, abban az értelemben, hogy az a parlamenti tagot nem védi, amennyiben nem e minőségében jár el. Az említett ítéletben az Emberi Jogok Európai Bírósága rámutatott, hogy a képviselő magatartása nem mindig köthető a szűk értelemben vett képviselői feladatok ellátásához, és főleg, természetéből adódóan, nem hasonlítható a képviselői feladatok ellátásához kapcsolódó cselekményekhez. A Bíróság úgy ítélte meg,

hogy a kérdéses magatartás⁸⁸ inkább magántermészetű jogvita volt, ilyen esetben pedig a bírósághoz fordulás megtagadása nem igazolható.⁸⁹

94. E megállapításból kiindulva a Bíróság úgy határozott, hogy „a parlamenti tevékenységgel való egyértelmű kapcsolat hiánya az elérni kívánt cél és az alkalmazott eszközök közötti arányosság fogalmának szűk értelmezését vonja maga után. Így van ez különösen akkor, ha a bírósághoz fordulás jogának korlátozása egy politikai szerv döntéséből ered. Ha másféle következtetést vonunk le, az az EJEE 6. cikk (1) bekezdésével összeegyeztethetetlen módon korlátozná a magánszemélyek bírósághoz fordulásának jogát mindannyiszor, ahányszor a bíróság előtt támadott kijelentések a Parlament egy tagjától származnak.”⁹⁰

95. E fejtegetésekre tekintettel a mentelmi jog alkalmazási körének arányos jellegét, szorítom, a jegyzőkönyv 8. cikkének értelmezése végett kulcsfontosságú szempontként kell értékelni, amely arra indít, hogy a Bíróságnak új, úgynevezett „szervezeti” elemzési szempont bevezetését javasoljam.

86 – EJEB, a fent hivatkozott A. kontra Egyesült Királyság ítélet, 77–78. §. Ugyanakkor amennyiben a mentesség arányosságának értékeléséről van szó, ennek abszolút szempontja nem lehet perdöntő, lásd az EJEB, 1994. szeptember 21-i Fayed kontra Egyesült Királyság ítéletet, A. sorozat, 294-B szám.

87 – EJEB, 2003. január 30-i ítélet, Ítéletek és Határozatok Tára 2003-I.

88 – A Bíróság úgy vélte, hogy a személyesen Cossiga úr által egy tisztviselőnek címzett azon ironikus vagy gúnyos levelek, amelyekhez játékszereket mellékel, természetüknél fogva nem minősülnek képviselői feladatok körébe tartozónak. Lásd a fent hivatkozott Cordova kontra Olaszország ítélet 61. és 62. §-át.

89 – A fent hivatkozott Cordova kontra Olaszország ítélet 61. és 62. §-a.

90 – Uo. (63. §).

2. A szervezeti kapcsolat szempontjáról

96. A jegyzőkönyv 8. cikkének értelmezése céljából az európai képviselő tevékenységei és az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog alkalmazási köre közötti szervezeti kapcsolat szempontjának bevezetését javasolom.⁹¹ Szerintem magának az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jognak a fogalmán belül különbséget kell tenni a kemény mag és az azt körülvevő rész között.

97. A mentelmi jog lényegének körébe a parlamenti képviselő feladatai ellátásának *par excellence* tevékenységeit sorolnám. Ezek magában foglalják különösen a parlamenti fórumon, a bizottságokban, a küldöttségekben és a Parlament politikai szerveiben, valamint a képviselőcsoportokban kifejtett véleményeket és leadott szavazatokat. Még idesorolnám a konferenciákon, missziókon és a Parlamenten kívüli politikai találkozókön való képviselői minőségben történő részvételt is.⁹²

91 – Az ilyen szervezeti kapcsolat (egy kicsit egyszerűbb formában történő) alkalmazását a jogtudomány már ismeri, Harms, T., i. m., 91. o.

92 – Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése szerint „egyértelmű, hogy a »feladataik ellátása során« kifejezés magában foglalja a plenáris ülésszakokat, a Közgyűlés bizottságainak üléseit, a Közgyűlés albizottságait és más kiegészítő szerveit is”. Az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jognak ki kellene terjednie az említett Közgyűlés tagjai által az Európa Tanács más testületeinek ülései és konferenciái keretében végzett hivatalos tevékenységeire is. Lásd a fent említett 9718. számú javított dokumentumot.

98. Elismerve, hogy lehetetlen az összes vonatkozó cselekményt felsorolni, az a véleményem, hogy a „lényegükönél fogva parlamenti tevékenységek” koncepciójának jóváhagyása megkönnyíti a nemzeti bíróság vizsgálatát, amely kétség esetén e tekintetben jogosult vagy köteles előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordulni a Bírósághoz.

99. Amennyiben az európai képviselő feladatának nem minősülő cselekményről van szó, az Emberi Jogok Európai Bíróságához hasonlóan az arányosság elvét kell alkalmazni. Ítélete szerint a parlamenti tevékenységgel való egyértelmű kapcsolat hiánya az elérni kívánt cél és az alkalmazott eszközök közötti arányosság fogalmának szűk értelmezését vonja maga után.⁹³

100. Következésképpen, minél jobban eltávolodik a Parlament tagjának cselekménye vagy megállapítása feladatának kemény magjától, annál nyomósabb indokok szükségesek a képviselő felelőtlenségének igazolására. Ez egyrészt a képviselő véleménynyilvánításának szabadsága, másrészt az állampolgárok bírósághoz fordulásának és az egyenlő bánásmóddhoz való joga közötti mérlegelést veti fel.

101. Ezzel szemben, minél jobban közeledünk érdemben a Parlament tagjának tevékenységeihez, annál inkább szélesedik az ez utóbbiakat megillető anyagi jogi értelemben

93 – A fent hivatkozott Cordova kontra Olaszország ítélet 63. pontja.

vett mentelmi jog terjedelme. Főként az európai képviselő médiában történő felszólalása veti fel az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog e szempontok alapján történő minősítésének kérdését. Úgy vélem, az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jognak le kell fednie a parlamenti vitákat közvetlenül követő, azokat megismétlő vagy kommentáló kijelentéseket is. Viszont, ami a Parlament tagjainak a választási vitákban vagy más általános politikai vitákban való részvételét illeti, ez utóbbiaknak nem kell jogilag kedvezőbb helyzetben lenniük, mint az említett vitákban részt vevő más személyeknek.

102. Ugyanakkor, ebben a kontextusban felvetődik a kérdés, miszerint az európai képviselőnek van-e joga a jegyzőkönyv 8. cikke által őt megillető védelemre hivatkozni, amennyiben pusztán nemzeti, regionális vagy helyi politikusként jár el.

103. Ugyanis az a kihívás, amellyel a parlamenteknek és a képviselőknek ezentúl szembe kell nézniük, abban áll, hogy mit tesznek a lakosság, az állampolgárok életszínvonalának emelése, és annak érdekében, hogy az üzenetük nem váljon hiteltelenné.⁹⁴

104. Mivel a jegyzőkönyvben meghatározott anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog a Szerződésen alapul, mely az EUMSZ 343. cikkben az Unió feladatainak ellátására hivatkozik, véleményem szerint ez a mentelmi jog az európai képviselő tevékenységeit is lefedi, nemcsak azért, mert olyan kérdésekkel is foglalkozik, amelyek kizárólag egy nemzeti politikust érdekelnek, hanem mert európai képviselőként is feladatokat lát el.

105. Egyértelmű, hogy a napjainkban folytatott politikai vita terjedelme tekintetében az európai képviselő kijelentéseinek többsége kettős természetű. Az európai szintű beszéd nyilvánvalóan kapcsolódhat a nemzeti, regionális vagy helyi szinthez is. Ugyanakkor, ellenkező esetben, tisztán nemzeti vagy helyi szintet érintő kijelentések esetén, az Unióval való kapcsolat megállapítása nehézkes lenne.

106. Megjegyzem e tekintetben, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének szabályzata „európai mandátumra”⁹⁵ hivatkozik, mely alátámaszthatja azt az elméletet, miszerint alkalmazási területe e területre korlátozódik.

94 – Lásd az Union Interparlementaire (UIP) fent hivatkozott „La liberté d’expression, le Parlement et la promotion de la tolérance” című kiadványát, 64–65. o.

95 – Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés szabályzata XVII. fejezetének 65.1. cikke.

107. Összegezve: tekintettel a Parlament tagjait megillető azon mentelmi jog természetére, amelyet az Unió feladatainak ellátásához nélkülözhetetlen mentelmi jogként kell érteni, az általában a politikai beszédre vonatkozó cselekményekre, vagy arra, amikor a képviselő a választópolgárok érdekeinek nemzeti vagy regionális szintű biztosítójaként nyilatkozik, a szervezeti szempont alapján nem vonatkozik a jegyzőkönyv 8. cikkében foglalt anyagi jogi értelemben vett mentelmi jog.

108. Ennélfogva azt javaslom a Bíróságnak, hogy az anyagi jogi értelemben vett mentelmi jogra vonatkozó olyan kiegyensúlyozott értelmezést alkalmazzon, melyet a szervezeti kapcsolat szempontjára alapít, és melynek szembe kell néznie az állampolgárok közötti egyenlő bánásmód és a bírósághoz fordulás jogának elvével.

109. Az alapügyben nem hiszem, hogy A. Patriciello felelőtlenségének igazolására hivatkozni lehet az említett elvekre. Ahogy az a Parlament általános jelentéséből következik, az inkább az egyénekre, mintsem az intézményekre vonatkozó rágalmozásokat általában a képviselő tevékenységén kívülinek

szokták tekinteni. Például a rendőrök elleni támadások esete egyénileg értendő, és nem a rendőrség mint intézmény elleni kritikaként.⁹⁶ Az A. Patriciello mentelmi jogának fenntartásáról szóló határozat ezen kívül esik.

110. Az előzőekben kifejtettek egészére tekintettel úgy vélem, hogy az A. Patriciello által megvalósított cselekmény az általam javasolt szervezeti értelemben a Parlament tagja tevékenységein kívül esik. Ugyanis, ahogy az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, A. Patriciello a Parlamenten kívül járt el. Továbbá cselekménye tárgyából kiindulva úgy tűnik, nemzeti politikusként járt el, vagy akár mint állampolgár. Ráadásul, feltéve hogy a tényeket a kérdést előterjesztő bíróság ellenőrzi, illetve hogy azokat az olasz büntető törvénykönyv rendelkezései alapján minősíti, A. Patriciello magatartása képviselői minőségében nem mutat releváns kapcsolatot feladatának ellátásával.

96 – Lásd a 24. oldalon a Parlament jogi ügyek bizottságának a 39. lábjegyzetben található PE 360.487/REV2 jelentését. Ugyanis a Parlament a rendőrökkel szembeni támadások esetén a mentelmi jogot felfüggesztette, lásd az A2-0130/88, A2-0105/85 és az A6-0156/2006 ügyeket. Lásd a Parlament említett, a 39. lábjegyzetben hivatkozott PE 360.487/REV2 jelentését.

VII – Véggövetkeztetések

111. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Tribunale d’Isernia által előterjesztett kérdést a következőképpen válaszolja meg:

„Az európai parlamenti képviselő által tanúsított, a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló magatartás, mivel nem mutat kapcsolatot az Európai Parlament tevékenységével, az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv 8. cikke értelmében nem minősül a képviselői feladatok ellátása során kifejtett véleménynek.”