

KITEKINTÉS

KATEŘINA ŠIMÁČKOVÁ

Parlamenti függetlenség és mentelmi jog a Cseh Köztársaság Alkotmánybíróságának esetjogában*

Egy legfelső bírósági döntést követően, az elmúlt évben a cseh Alkotmánybíróság két esetben is állást foglalt a parlamenti függetlenség, valamint a képviselői mentelmi jog terjedelmének kérdéskörében. Az alkotmánybíróság álláspontja szerint a parlamenti testületek fegyelmi jogkörük gyakorlása során nem közigazgatási hatóságként járnak el, így az eljárás és annak eredménye nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya, tekintve, hogy az eljárásban hozott döntésük a parlamenti függetlenség kifejeződése is egyben. Egy alkotmányjogi panaszt elutasító határozat indokolásában a bírói testület továbbá megállapította, hogy a képviselői mentelmi jog kivételt jelent a törvény előtti egyenlőség alól, mivel a mentelmi jog az országgyűlés egészéhez tartozik és elsődlegesen a Parlamentet, tehát a szenátori és képviselői viták fórumát védi. A szerző a két eset kapcsán arra a kérdésre hívja fel a figyelmet, hogy vajon érdemes-e a képviselőket és szenátorokat mentesíteni mind a büntetőjogi, mind a közigazgatási szankciók alól.

Az elmúlt év során a cseh Alkotmánybíróság két esetben is érintette a parlamenti függetlenség és a képviselői mentelmi jog terjedelmének kérdéskörét. A határozatok egy cseh legfelső bírósági döntést követték, amelyben a bíróság kizárta a büntetőeljárás lehetőségét olyan képviselők esetében, akik pénzügyi ellenszolgáltatás ellenében mondtak le képviselői minőségükről. Bár a döntést mind a közvélemény, mind az államügyész kritikával illette, a Legfelső Bíróság egyértelműen kizárta a fent említett képviselőnek büntetőjogi felelősségre vonását, így e kontextusban az Alkotmánybíróság nem értelmezhetette a képviselői mentelmi jog terjedelmét.

Egy alkotmányjogi panasznak köszönhetően azonban megnyílt az Alkotmánybíróság számára is a lehetőség, hogy állást foglaljon e kérdésben.¹ A panaszt egy másik képviselő nyújtotta be, aki ellen a Legfelső Bíróság engedélyezte a büntetőeljárás megindítását. Az Alkotmánybíróság – megvizsgálva az eset körülményeit–

* Fordította és az absztraktokat készítette: Boros Luca PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola.

1 A cikk szerzője, Kateřina Šimáčková az ügy előadó alkotmánybírója volt.

elutasította az alkotmányjogi panaszt.² Döntését azzal indokolta, hogy a Legfelső Bíróság helyesen járt el, amikor az érintett képviselőt nem vonta ki az igazságszolgáltatási eljárás alól, hiszen az Alkotmány 27. cikk rendelkezése szerint nem élvezte a képviselői mentelmi jogot. Az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdésének értelmében ugyanis egy képviselő vagy szenátor sem vonható büntetőjogi felelősségre a Képviselőház, a Szenátus vagy ezek valamely tanácsa előtt tett kijelentése miatt; a képviselőket és szenátorokat – fegyelmi – felelősségre csak azon testület vonhatja, amelynek a tagjai.

Az említett képviselő ellen egy közösségi oldalon tett hozzászólása miatt indítottak eljárást, amelyet egy roma csoport által fizikailag bántalmazott házaspár eseteire reagálva tett közzé. A menekültválság előtt legtöbb esetben a roma kisebbség esett áldozatul negatív diszkriminációnak Csehországban. A Facebookon közzétett bejegyzése szerint a panaszt benyújtó képviselő – többek között – a következőket állította: „Az emberek nem érzik, hogy államuk megvédené őket és csak idő kérdése, hogy mikor jön el, hogy saját kezükkel fogják megvédeni magukat [...] még néhány ilyen romák által kezdeményezett provokáció és rejtkehely után kell nézniük. Akkor a páncélba öltözött rendőrség sem fogja megmenteni őket.[...] Gyerünk, emberek, tegyünk rá még egy lapáttal, és előbb-utóbb vissza fog ütni a dolog. Már hallom az üvöltést. Nem fog számítani milyen gyorsan tudsz futni.”

Ezen kijelentésekre alapozva a cseh rendőrség büntetőeljárást indított a képviselő ellen csoporttal szembeni gyűlöletre uszítás, valamint jogaik és szabadságuk csorbításának vádjával. Az eljárás megindítását követően a panaszos kérelmet nyújtott be a Legfelső Bírósághoz, amelyben a bűnüldöző hatóságok eljárása alóli felmentését kérte. A Legfelső Bíróság – téves indokra hivatkozva – nem adott helyt a kérelemnek. Döntésében kifejtette, hogy a mentelmi jog minden képviselőt megillet a Parlamentben tett minden megszólalása esetén abban az esetben, ha kijelentését képviselői minőségének gyakorlása során teszi. A képviselő fentebb idézett megjegyzése nem esik a mentelmi jog hatálya alá arra figyelemmel, hogy azt nem kampány, jogalkotást kísérő vita, plenáris ülés során vagy a Képviselőház ülésén tette, így az nem eshet képviselői mandátuma gyakorlásának hatálya alá sem.

Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában kifejtette, hogy a képviselői mentelmi jog kivételt jelent a törvény előtti egyenlőség elve alól, amely a jogállamiság követelményének egyik alapköve. A mentelmi jog az országgyűléshez mint egészhez és nem az egyes képviselőkhöz tartozik. Ebből következik, hogy képviselői immunitás esetén elsődlegesen a Parlament mint a képviselői és szenátori viták fóruma védendő, nem pedig a képviselők és szenátorok egyéni szólásszabadsága, személyi kiváltsága és felelősségmentessége. Az Alkotmánybíróság a mentelmi jog funkcionális elméletét támogatta. A funkcionális megközelítés az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdésében

2 I. ÚS 3018/14 of 16 June 2015

<http://www.usoud.cz/en/decisions/20150616-1-us-301814-scope-of-parliamentary-immunity/>.

foglalt képviselői immunitásnak olyan értelmezését követeli meg, amely tiszteletben tartja a képviselői és szenátori mentelmi jog két alapvető célját – biztosítja a Parlament függetlenségét és működését (hatalommegosztás elve), valamint lehetővé teszi tagjainak véleményük nyilvánítását (szólásszabadság). Ilyen megközelítésben a politikai ellenzék különösen védett.

Ezen alapelvekre hivatkozva az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a képviselők és szenátorok – az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdésének értelmében vett – mentelmi jogának érvényesülése a következő feltételek együttes megléte esetén lehetséges: (1) a közlés, információközlés vagy véleménynyilvánítás szóbeli, írásbeli, vizuális vagy egyéb kommunikáció útján történik; (2) e közlésnek a Képviselőház, a Szenátus, valamely bizottságuk vagy albizottságuk (beleértve a vizsgálóbizottságokat), vagy a Képviselőház és a Szenátus, illetve ezek tanácsainak összevont ülésén kell elhangoznia; (3) az elhangzott kijelentés nem irányulhat kifelé, annak közvetlenül a széles értelemben vett parlamenti vita szereplője, azaz képviselő, szenátor és más olyan személy felé kell irányulnia, akinek joga van részt venni a testületben folyó vitában (pl. köztársasági elnök vagy olyan külső szakértő, aki tagja a Parlament adott tanácsának vagy testületének).

Ami az első feltételt illeti, az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdésének értelmében vett felszólalás csak információközlés, illetve véleménynyilvánítás lehet, és nem valósíthat meg semmilyen büntetőjogi értelemben vett olyan közlést, amely bármilyen bűncselekmény tényállásának megfeleltethető. Az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdése szerint nem tekinthető közlésnek például két természetes személy által kötött szerződés, fizikai erőszak, parlamenti térítésekkel kapcsolatos nem valós információ közlése, megvesztegetés, illetve képviselőként vagy szenátorként hivatali vesztegetés vagy lemondás elfogadása.

A második feltétel szerint az immunitás a Parlamentet mint fórumot védi (funkcionális megközelítés), nem pedig mint helyszínt (territoriális megközelítés). Ebből következik, hogy csupán a képviselők és szenátorok közötti nyílt és szabad eszmecserének vitafóruma védett (ún. védett fórum). Így az Alkotmány 27. cikk (2) bekezdése nem alkalmazható a parlamenti folyosón, éttermekben, privát beszélgetések során, választási gyűlés alatt vagy testületi tanácskozások után tett közlésekre, még ha azok a Parlament valamely tanácsának termében hangoznak is el. Határozatában az Alkotmánybíróság arról nem mondott véleményt, hogy a „védett vitafórum” magába foglalja-e a képviselők és szenátorok csoportjait, frakcióit is, tekintve, hogy jelen ügy eldöntéséhez e kérdésben való állásfoglalásra nem volt szükség.

A harmadik kitételrel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) esetjogára támaszkodott, amelynek alapján a mentelmi jog nem terjedhet túl a Parlament demokratikus működésének megőrzéséhez szükséges mértékén és nem alkalmazható képviselők személyes találkozásaira és közléseire. Ebből következik, hogy amennyiben egy képviselő a Képviselőház ülése során interjút ad egy országos televízió csatornának, mivel beszéde nem közvetlenül egy

másik képviselőhöz szól, nem esik a mentelmi jog hatálya alá, még akkor sem, ha az interjú az ülésnek helyet adó épületben adja. Ebben az esetben az interjú olyan közlésnek számít, mintha azt a Parlament épületén kívül tették volna. Ennek oka, hogy ezekben az esetekben a képviselő nem vesz részt a tényleges parlamenti politikai akarat alakításában és nem része annak a független parlamenti vitának, amely védelmének érdekében a mentelmi jogot életre hívták. Ugyanezen szabályok irányadóak a szöveges üzenetekre, blogbejegyzésekre, twitterekre és internetes cikkekre, amelyeket a képviselők a parlamenti ülések alatt küldenek vagy töltenek fel.

Később az Alkotmánybíróság e három feltétel alapján bírálta el Otto Chalopuka képviselő által benyújtott alkotmányjogi panaszt. Ennek keretében megállapította, hogy a képviselő Facebook-bejegyzésében kétséget kizáróan a véleményét fejezte ki, habár e véleményét nem a védett vitafórumok egyikén fejtette ki, nem közvetlenül egy, a parlamenti vitában résztvevőnek szánta és nem segítette elő a politikai akarat kialakítását. A panaszos véleményét egy, a közösségi hálón bárki számára hozzáférhető felhasználói profilon keresztül tette közzé, amely közvetlenül a nyilvánosságnak szóló szöveg volt. A vizsgált esetben tehát a panaszt tevő nem felelt meg a második és harmadik feltételnek, így az Alkotmánybíróság, bár más indokkal, de alkotmányosnak találta a Legfelső Bíróság azon megtámadott döntését, amelyben engedélyezte a képviselő eljárás alá vonását.

Ez az esettanulmány a mentelmi jog tartalmára próbál rávilágítani, valamint igyekszik bemutatni egy olyan tesztet, amelynek segítségével határt lehet vonni a parlamenti képviselők védett és nem védett tevékenységei közé. Egy kérdést azonban szándékosan megkerültem – egyrészt, mert az ügy szempontjából nem releváns, másrészt a helyes válasznak jómagam is híján vagyok. Sem az Alkotmány, sem a Cseh Köztársaság Parlamentjének eljárási szabályzata nem nyújt megfelelő megoldást; a német, jogalkotáson alapuló doktrína mechanikus átvétele pedig ebben a tekintetben nem kívánatos. A megoldatlan kérdés pedig az, hogy a mentelmi jog a képviselőcsoportokon belüli vitákon kifejtett véleményekre kiterjed-e.

Egy másik, az Alkotmánybíróság teljes plénuma által hozott döntés alapja egy szenátor által benyújtott alkotmányjogi panasz volt. A beadványban a Szenátus azon döntésének alkotmányosságát kifogásolta, amely pénzbüntetést szabott ki rá egy kihágás miatt. A kihágás alapját az adta, hogy a panaszos a szenátori tevékenysége ellátása során vitába keveredett egy másik személlyel, s a vita során rasszista megjegyzéseket tett az illetőre, megsértve ezzel őt nemzeti kisebbségi származásában.³ Kihágás esetén – a cseh Alkotmány 27. cikk (3) bekezdése nyomán – a szenátor vagy képviselő választhat, hogy szabálysértése miatt az illetékes közigazgatási hatóság vagy annak a parlamenti tanácsának ülése előtt indítsanak eljárást vele szemben, amelynek tagja. Az érintett szenátor a közigazgatási hatóság előtti eljárás

3 Pl. ÚS 17/14 of 13 January 2015.

helyett a szenátusi testület előtti fegyelmi eljárás mellett döntött. A testület a megengedett legmagasabb pénzbírságot szabta ki rá.

A panaszos az Alkotmánybíróság előtt folyó ügyben a tisztességes eljáráshoz való jog megsértése miatt a döntés megsemmisítését kérte. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt. Indokolása szerint – ellentétben más állampolgárokkal – a képviselők és a szenátorok választási lehetősége a szabálysértési és a fegyelmi eljárás között a kérdéses ügyben reflektál a bírói felülvizsgálatra. Bármely, a Parlament testülete által fegyelmi eljárásban hozott döntés a parlamenti függetlenség kifejeződése, így nem lehet bírói vizsgálat tárgya, beleértve az Alkotmánybíróságot is. Más szavakkal, a parlamenti testületek fegyelmi jogkörük gyakorlása során nem közigazgatási hatóságként döntenek, és döntésük nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya. Ha tehát a törvényhozás egy tagja önként választja a parlamenti tanács előtti fegyelmi eljárást, e képviselő a továbbiakban nem jogosult bírói védelmet kérni. Természetesen a helyzet más lenne, ha a többi állampolgárhoz hasonlóan, az érintett képviselőt vagy szenátort a hagyományos szabálysértési eljárás alá vonnák. Ebben az esetben ő is jogosult lenne közigazgatási bíróság előtti bírói felülvizsgálatra, illetve alkotmányjogi panasszal fordulhatna az Alkotmánybírósághoz alapvető jogainak megsértése miatt, miután az összes jogorvoslati lehetőséget kimerítette.

Az Alkotmánybíróság ezen érvelését az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogával ellentétesnek értékelte,⁴ de nem találta összeegyeztethetetlennek. A bírósági tárgyaláshoz való jog nem abszolút és a nemzeti törvényhozás által korlátozható, amennyiben a korlátozás célja legitim. Ebben az esetben a korlátozás célja a hatalmi ágak megosztásának elvén nyugvó parlamenti függetlenség tiszteletben tartása volt. Továbbá jelen ügyben az alkotmányjogi panaszt benyújtó volt az, aki a parlamenti testület által folytatott fegyelmi eljárást választotta olyan közigazgatási hatóság előtti eljárás helyett, amelynek döntése bírói felülvizsgálat tárgya lehetett volna a későbbiekben.

A határozat rendelkező részéhez a tizenöt tagú testületből négy bíró különvéleményt csatolt. Két alkotmánybíró úgy vélte, hogy az Alkotmánybíróságnak alkotmányjogi védelmet kellett volna nyújtania a szenátornak, és objektíven kellett volna tárgyalnia és döntenie az ügyben. Másik két alkotmánybíró pedig úgy vélte, hogy az alkotmányjogi panasz idő előtti benyújtása miatt volt csak elfogadhatatlan, a parlamenti testület támadott döntése közigazgatási bírósági eljárásban felülvizsgálható.

A fent említett alkotmánybírói határozatokból az alábbi következtetések vonhatók le:

A cseh képviselők gyakran ragadtatják magukat gyűlöletbeszédre magánéletükben és politikai beszédeikben egyaránt. A cseh Alkotmánybíróság – az alkotmányozó

⁴ The judgment of the Grand Chamber of the ECtHR in the case of *Kart versus Turkey* of 3 December 2009, No. 8917/05, Section 82. *Deweere versus Belgium*.

szervtől és a Legfelső Bíróságtól eltérően – inkább az alkotmányban biztosított képviselői mentelmi jog terjedelmének és alkalmazási területének szűkítésében látja a megoldást. Habár az információk és vélemények szabad cseréje a parlamenti viták során széles körben védett, bűncselekmények – a gyűlöletbeszédet is beleértve – megvalósítása a választókat és nem parlamenti szereplőket célzó képviselői és szenátori közlések révén elfogadhatatlanok.

Továbbá még az Alkotmánybíróságnak is tiszteletben kell tartania a hatalmi ágak megosztásából adódó korlátokat és a parlamenti függetlenséget. Az eljárás, amelynek a szenátort szabálysértése miatt alávetették a parlamenti testület előtt, messze volt attól a tisztességes eljárástól, amelyet egy bíróság előtt lefolytattak volna. Az viszont kétségtelen, hogy Alkotmánybíróság nem avatkozhat be az illetékes parlamenti tanács jogkörének gyakorlásába annak érdekében, hogy megvédje egyik tagjának jogait. Ezek mellett azonban üdvözlendőnek tartom, hogy a képviselők és a szenátorok kezdenek tisztában lenni azzal, hogy a „*forum shopping*” technikája nem alkalmazható szabálysértéseik eldöntésére, a könnyebb utat választva (viszszautasítani az illetékes közigazgatási hatóság előtti megjelenést, mondván, hogy a jog lehetőséget ad rá, majd panaszt benyújtani, hogy a politikai testület nem biztosított megfelelő védelmet alapvető jogainak; és elvárni, hogy az Alkotmánybíróság tartalmilag felülvizsgálja a kiszabott pénzbírságot).

Mindkét eset annak a kérdésnek a megfontolásához vezet, hogy vajon érdemes-e a képviselőket és a szenátorokat mentesíteni mind a büntetőjogi, mind a közigazgatási szankciók alól. Véleményem szerint az egyetlen elfogadható kivétel verbális bűncselekmények esetén a parlamenti vita védelme a rendőrségi, végrehajtói és bírói beavatkozástól.

Kulcsszavak: alkotmánybírósági esetjog, Csehország, képviselők és szenátorok jogállása, mentelmi jog, parlamenti autonómia

Kateřina Šimáčková alkotmánybíró, egyetemi docens • Cseh Köztársaság Alkotmánybírósága, Masaryk Egyetem • katerina.simackova@usoud.cz