

2020

EUSRAT

műhelytanulmányok



2020

EUSTRAT

műhelytanulmányok



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Impresszum

**A Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Eötvös József Kutatóközpont
Európa Stratégia Kutatóintézet kiadványa**

Szerkesztőbizottság

Bagi Nikoletta Dóra
Pató Viktória Lilla
Schmidt Laura
Tóth Bettina

Lektor:

Dr. Navracsics Tibor

A szerkesztőség címe: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

A szerkesztőség e-mail-címe: schmidt.laura@uni-nke.hu

Weboldal: <https://eustrat.uni-nke.hu>

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Tartalom

Szerzők rövid szakmai életrajza	6
---------------------------------	---

Biztonság- és védelempolitika

Tárnok Balázs

A Bizottság bemutatta a migrációs paktum új tervezetét – továbbra is a migráció menedzselése és nem annak megállítása a cél	12
---	----

Miszlivetz Áron James

Elnöki ügyek: transzatlanti partner vagy védelmi szövetséges?	19
---	----

Demokrácia és jogállamiság

Navracsics Tibor

Demokrácia és járvány	23
-----------------------	----

Gát Ákos Bence

Az Európai Unió és a jogállamiság: az elmúlt évtized trendje	28
--	----

Petri Bernadett

Münchhausen báró a mocsárban – Az Európai Parlament áprilisi távolsági plenáris ülése a koronavírus elleni küzdelemről	37
--	----

Pató Viktória Lilla

EYE 2020 – az Európai Ifjúsági Rendezvény és a részvételi demokrácia	44
--	----

Navracsics Tibor

Beszéd az Európai Unió állapotáról	51
------------------------------------	----

Kalas Vivien

Közérdek vagy önérdék? – Az Európai Parlament választási reformról szóló javaslata	54
--	----

Digitalizáció, innováció és tudományfejlesztés

Pató Viktória Lilla

Nemek közötti egyenlőtlenség a digitális térben, a Digital Gender Gap	58
---	----

Pató Viktória Lilla

Újabb mérföldkőhöz érkezett az Európai Bizottság a Digitális Európa felé vezető úton	63
--	----

Gazdaság és pénzügy

Máthé Réka Zsuzsánna

Skizofrén csiga a nyeregben?	69
------------------------------	----

<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
A német nemzeti érdekek összeütközése a lopakodó föderalizmussal		74
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
Mire lesz több és mire kevesebb pénz?		78
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
Felértékelődött a régiók szerepe		82
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
K mint katasztrófa?		85
<i>Kalas Vivien</i>		
Bizottsági jelentés egy erősebb Európáért		88
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
Szegény Európa egyre szegényebb		92
<i>Máthé Réka Zsuzsánna</i>		
Csőbörből vödörbe: krízisből válságba?		96
<i>Petri Bernadett</i>		
Lehetetlenre nem szabad vállalkozni – uniós zöldpolitikai célok és a kisvállalkozások jövője		99

Kisebbségpolitika

<i>Varga Csilla</i>		
Megemlékezés vagy ünneplés? – Trianon a szomszédainknál		105

Oktatás és kultúra

<i>Kalas Vivien</i>		
Tanulmányi mobilitás: tovább nő a különbség Kelet- és Nyugat-Európa között?		109
<i>Kalas Vivien</i>		
Az európai oktatáspolitikai új irányvonalai		113
<i>Kalas Vivien</i>		
A tagállamok oktatási és képzési eredményei a 2020-as célok tükrében		117

Szomszédságpolitika

<i>Miszlivetz Áron James</i>		
Zágrábtól Záhgrábig: Csúcson a Nyugat-Balkán?		121

Uniós intézmények

<i>Petri Bernadett</i>		
Képviselői immunitás az Európai Parlamentben – A mentelmi jog alkalmazásának aktualitásai		124

<i>Petri Bernadett</i>	Érzékcsalódás vagy integrációra mért ütés – miről is szól tulajdonképpen a Német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése?	134
<i>Petri Bernadett</i>	Luxemburg kontra Strasbourg – jogértelmezési bizonytalanságok a tranzitzona vitában	144
<i>Petri Bernadett</i>	Ockham borotvája a Jogi Bizottságban – az új biztosjelöltek összeférhetlenségi vizsgálata	158
<i>Petri Bernadett</i>	Az Európai Parlament és a kiéheztetés politikája – néhány gondolat Katarina Barley nyilatkozatának margójára	164
<i>Petri Bernadett</i>	Időközi alelnökválasztás az Európai Parlamentben és a D'Hondt-rendszer aktualitásai	171
<i>Petri Bernadett</i>	Az Európai Unió 2020-ban V. – Az Európai Parlament	177

V4

<i>Tárnok Balázs</i>	Milyen hatással lesz az új szlovák kormány a V4-es együttműködésre?	186
----------------------	---	-----

English studies

<i>Áron James Miszlivetz</i>	Reimagining European Enlargement: A New Way Forward?	192
<i>Balázs Tárnok</i>	Impact of the Coronavirus on ECI Procedures – Will the Commission Extend Deadlines?	195
<i>Áron James Miszlivetz</i>	External Remedy for a Pandemic: Supporting the Eastern Partnership	201
<i>Áron James Miszlivetz</i>	Macro-financial Assistance in Challenging Times: The EU in Ukraine	205
<i>Balázs Tárnok</i>	Slovakia Still Applying the Beneš Decrees – Principle of Collective Guilt in the European Union	210
<i>Áron James Miszlivetz</i>	Western Balkans at the Door: The New Enlargement Package	217

Szerzők rövid szakmai életrajza

töltött be. 2014-ben külgazdasági és külügyminiszter volt, majd 2014 és 2019 között az Európai Bizottság kultúráért, oktatásért, ifjúságpolitikáért és sportügyért felelős biztosaként dolgozott.

Jelenleg a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSRAT) vezetője és a Veszprém-Balaton 2023 Európa kulturális fővárosa program kormánybiztosa. E mellett a Nemzeti Közzolgálati Egyetem címzetes egyetemi tanára és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének egyetemi docense.

Pató Viktória Lilla a Nemzeti Közzolgálati Egyetem igazgatásszervező (BA) és nemzetközi közigazgatási tanulmányok szakirányon (MA) szerzett egyetemi diplomát 2012–2017 között, ami alatt az Erasmus-program keretein belül a Milánói Egyetem jogi karán is folytatott tanulmányokat, majd 2017-ben az NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában kezdte meg PhD-képzését a tudományirányítás kérdéseit kutatva. Egyetemi tanulmányai alatt több ízben szerzett szakmai tapasztalatot Magyarország Alkotmánybíróságán, az Országgyűlési Hivatalban és Magyarország Római Nagykövetségén.

2020-tól az Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetben (EUSRAT) az Európai Unió innovációs, digitalizációs és tudományfejlesztési szakterületeit vizsgálja.

Dr. Petri Bernadett a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerzett jogi diplomát. Tanulmányait Köztársasági Ösztöndíjjal végezte, emellett harmadévtől az Európai Közigazgatási Képzési Ösztöndíjprogram ösztöndíjasa. Ezt követően a Cambridge-i Egyetem képzése során angol jogi és európai uniós szakirányú tanulmányokat folytatott 2007 és 2010 között, majd közgazdasági szakterületen szerzett másoddiplomát a Budapesti Corvinus Egyetem Közgazdasági Továbbképző Intézeténél 2012-ben.

A jogi szakvizsga megszerzése után Budapesten, majd Brüsszelben folytatta szakmai tevékenységét, gazdasági jogi, szellemi alkotások joga, nemzetközi jogi és társasági jogi területen angol, német és francia nyelven.

Az Európai Parlament Schuman gyakornoki programja keretében került az uniós intézményekhez, ennek során először az Európai Parlament Elnökségi Főigazgatóságánál dolgozott, majd az Európai Néppárt Európai Parlamenti Frakciójánál szerzett további gyakorlatot. 2014-től szakmai tanácsadó

Szerzők rövid szakmai életrajza

az Európai Parlamentben, jogi, oktatásügyi területen, ezen belül szerzői jogi, valamint a digitális belső piachoz kapcsolódó egyéb jogalkotásért felelős.

Ezt követően az Európai Bizottságnál Dr. Navracsics Tibor, oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért és sportügyekért felelős uniós biztos kabinetjének Erasmus-programért, a DiscoverEU kezdeményezésért és az intézményközi kapcsolatokért felelős munkatársa.

Jelenleg politikai tanácsadó az Európai Parlamentben, és oktatói tevékenységet folytat a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Európajogi Tanszékén, intézményi kapcsolatok és az uniós intézmények gyakorlati működésének témakörében. 2020 márciusától a Nemzeti Közszerzői Egyetem keretében működő Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet (EUSTRAT) kutatója.

Dr. Tárnok Balázs 2015-ben szerzett jogi diplomát (dr. jur.) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán. Erasmus-ösztöndíjas hallgatóként egy évet töltött Hollandiában, a Radboud Egyetemen. 2015-től a PPKE Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának hallgatója, 2020-ban szerzett doktori fokozatot (PhD). Doktori kutatási témája az európai uniós kisebbségvédelem, az európai polgári kezdeményezés és az őshonos nemzeti kisebbségek ebben rejlő lehetőségei. 2018-tól angol fordító szakjogász (LL. M.).

2016-tól jogi tanácsadó a Dr. Sobor Ügyvédi Irodában, ahol a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezésének jogi képviselőjét segítette. 2017-től a Rákóczi Szövetség jogi szakértője, feladata a Minority SafePack polgári kezdeményezés magyarországi aláírásgyűjtési kampányának szakmai koordinálása. 2018-tól a Miniszterelnökség Európai Uniói Kapcsolatokért felelős Államtitkárság Uniói Intézményi Kapcsolatokért felelős Főosztály munkatársa. 2019-től 2020 végéig a Nemzeti Közszerzői Egyetem Nemzetközi Igazgatóság munkáját segítette.

2018-tól a Rákóczi Szövetség alelnöke. Az elmúlt években tanácsadóként segítette a felvidéki Magyar Közösség Pártja munkáját, 2019-ben a párt európai parlamenti képviselőjelöltje.

2020 januárjától a Nemzeti Közszerzői Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézetének (EUSTRAT) tudományos segédmunkatársa. Kutatási területei: európai uniós jog és politika, uniós kisebbségvédelem és kisebbségi jogok, európai polgári kezdeményezés, visegrádi együttműködés, civil politikai érdekérvényesítés.

Képviselői immunitás az Európai Parlamentben – A mentelmi jog alkalmazásának aktualitásai

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

¹ European Parliament: *European Parliament Decision of 12 March 2019 on the Request for Waiver of the Immunity of Jean-Marie Le Pen [2018/2247(IMM)]*. (2019. március 19.)

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

Bevezetés – a mentelmi jog tartalma

Az európai parlamenti képviselők mentelmi joga kettős természetű. A képviselők saját tagállamuk területén a nemzeti parlamentjük képviselőire vonatkozó szabályok szerinti mentességet élvezik.³ Ennek tartalmát és kereteit a nemzeti jogszabályok állapítják meg. Ezen felül a többi tagállam területén és illetékeségi körében is mentességet élveznek mindenfajta őrizetbe vétel és bírósági eljárás alól, az uniós szintű rendelkezések értelmében. Erről az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. sz. jegyzőkönyv 9. cikke rendelkezik.⁴ A szabályozás csak egyetlen konkrét esetre nézve tartalmaz korlátozást: nem lehet hivatkozni a mentességre olyan esetben, amikor valamely tagot bűncselekmény elkövetésében tetten érnek.

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

Az uniós jog 1965 óta ismeri a mentesség jogintézményét, azonban a jegyzőkönyv mentelmi jogi része 1976. szeptember 20. után nyerte el igazi jelentőségét, amikor az Európai Parlament képviselőinek megválasztásáról szóló okmányt becikkelyezték. 1994 és 2020 között mintegy 250 esetben fordult valamely tagállam hatósága az Európai Parlamenthez képviselői mentelmi jog felfüggesztése iránt, amelyet 90 esetben követett a mentelmi jog felfüggesztése. Az Európai Parlament eljárási szabályzatának 6. cikke rendelkezik⁵ a mentelmi jog esetéről, amely szerint, ha az illetékes nemzeti hatóság egy európai parlamenti képviselő vagy volt képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére kéri az Európai Parlamentet, a Parlament elnöke a plenáris ülésen bejelenti, hogy a pléniumhoz ilyen kérelem érkezett be, és a kérelmet az illetékes bizottsághoz, azaz a Jogi Szakbizottsághoz utalja.

A szakbizottság a kérelem kiegészítése érdekében további információt, tájékoztatást kérhet, az érintett képviselő pedig lehetőséget kap a meghallgatásra, és dokumentumokat vagy más írásbeli bizonyítékot nyújthat be az ügyvel kapcsolatban. A Szakbizottság zárt ülésen fogadja el arra vonatkozó javaslatát,

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

⁴ 7. Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 310/261 (2004. december 16.).

⁵ Európai Parlament: Az Európai Parlament eljárási szabályzata. I. cím. 1. fejezet. 6. cikk: A mentelmi jog felfüggesztése (2020. február).

hogy a Parlament egésze elfogadja vagy elutasítja a kérelmet, azaz felfüggeszse vagy fenntartsa az érintett európai parlamenti képviselő mentelmi jogát. A bizottsági határozatot követő plenáris ülésen a Parlament egyszerű többséggel határoz.

A mentelmi jog időbeli hatályának kiterjesztő értelmezése

A mentesség akkor is megilleti a képviselőket, amikor az Európai Parlament üléseinek helyszínére utaznak, illetve onnan visszatérnek. Ezzel összefüggésben az uniós esetjog még tovább boncolgatta az időbeli hatály kérdését. Az Európai Bíróság 1964. május 12-i Wagner ítéletben (C-101/63)⁶ és az 1986. július 10-i Wybot ítéletben (C-149/85)⁷ a Bíróság az Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 9. cikkének első bekezdését úgy értelmezte, hogy az „ülésszakok” fogalmát önállóan, és nem a tagállamok belső jogára való hivatkozással kell meghatározni annak érdekében, hogy az Európai Parlament valamennyi tagja számára ugyanolyan időtartamú mentességeket lehessen biztosítani. Megállapította továbbá, hogy az immunitás időbeli hatályát tágan kell meghatározni, így a mentelmi jog minden olyan időszakra kiterjed, amelyek során a Parlament rendes üléseket tart.

A Bíróság tavalyi, C-502/19⁸ – Junqueras Vies döntésében még ennél is tovább ment, megállapítva, hogy az immunitás már akkor megilleti a képviselőket, amikor a választási eredmények hivatalos kihirdetését követően szervezett első ülésre utaznak annak érdekében, hogy az új jogalkotó testület megtarthassa az alakuló ülését. Az olyan személyt tehát, akinek az Európai Parlamentbe való megválasztását hivatalosan kihirdették, úgy kell tekinteni, hogy az Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 9. cikk alkalmazásában e kihirdetéssel és annak időpontjával kezdve megszerezte az említett intézmény tagjának a jogállását, és ezáltal őt megilleti a mentelmi jog.

⁶ A Bíróság C-101/63 sz. M. Albert Wagner kontra MM. Jean Fohrmann és Antoine Krier ügy 1964. május 12-ei ítélete.

⁷ A Bíróság C-149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy 1986. július 10-ei ítélete.

⁸ European Parliament: *European Parliament Resolution on the Statute for Members of the European Parliament*. (2003. december 15.).

Képviselői immunitás az Európai Parlamentben...

A 2019 júliusában elfogadott módosítások⁹ alapján a magyar szabályozás sajátos abból a szempontból, hogy a mentelmi jog nemcsak a képviselőt, hanem a választáson induló képviselőjelöltet is megilleti, a képviselőkkel azonos tartalommal: ennek megfelelően az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény jelenleg hatályos 11. §-a értelmében az európai parlamenti képviselők választásán jelöltként igazolt személyt a mentelmi jog szempontjából úgy kell tekinteni, mintha európai parlamenti képviselő lenne.

A kompromittáló eljárások kizárásának garanciája, a fumus persecutionis intézménye

A *fumus persecutionis* fordulata az európai parlamenti képviselők statútumának elfogadásáról szóló Európai Parlamenti határozat (2005/684/EK,¹⁰ Euratom) alapjául szolgáló 2003-as parlamenti állásfoglalásban¹¹ jelent meg elsőként. A Pat Cox elnök idejében kezdődött, majd a jelenlegi külügyi főképvisező, Josep Borrell Fontelles parlamenti elnöksége alatt lezárult folyamat keretében tisztázták azokat a jogokat, amelyek a képviselőket megilletik, és a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntés kapcsán rögzíti az állásfoglalás, hogy a mentelmi jognak meg kell védenie a képviselőt a politikai indíttatású büntetőeljárásoktól.

Az Európai Parlament előtt folyamatban volt csaknem 250 esetből több mint 60 alkalommal vizsgálták a *fumus persecutionis* feltételeinek esetleges fennállását, vagyis azt, hogy egy büntetőeljárás megindítására pusztán csak politikai motivációk alapján került sor. Jelentős változatosságot mutat a szabály alkalmazása a gyakorlatban. A Kovács Béla képviselővel szembeni 2014-es, a képviselő mentelmi jogának felfüggesztésével záruló eljárás¹² során is megvizsgálta a Jogi Szakbizottság a *fumus persecutionis* fennállását, de nem találtak erre vonatkozó indokot. A Manolis Kefalogiannis görög képviselő esetében

⁹ Kocsis Máté – Kósa Lajos: A képviselők mentelmi jogával összefüggésben egyes törvények módosításáról. *Parlamenti Irományok*, 2019. május 23.

¹⁰ European Parliament: *Decision of the European Parliament – Adopting the Statute for Members of the European Parliament* (2005. szeptember 28.).

¹¹ „European Parliament (2013): i. m.

¹² Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2015. október 14-i határozata a Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2014/2044(IMM)]* (2015. október 14.).

lefolytatott vizsgálat¹³ során, tekintettel azokra a körülményekre, amelyek között az érintett hatóságok a képviselő ellen indított ügyet kezelték, és tekintettel a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet alátámasztó elemekkel kapcsolatban fennálló bizonytalanságokra és az eljárást övező komoly kétségekre, feltételezhető volt a *fumus persecutionis* fennállása.

Hasonlóképpen döntött a Szakbizottság Elmar Brok esetében¹⁴ is. A képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére vonatkozó kérelmet a bielefeldi ügyész azzal indokolta, hogy Elmar Brok 2005-ös adóbevallásában elmulasztott bevalani egy 5000 eurós összeget, amelyet a 2005. október 28-án Münchenben, a HypoVereinsbank Group által szervezett „Europa Forumon” tartott beszédért kapott, és amely után 2900 eurós adót kellett volna fizetnie. Az ügyész szerint ez a mulasztás a német adótörvény 370. szakasza (1) bekezdésének 2. pontja szerint bűncselekménynek minősülhet. Az eljárás megindításáról a képviselőt nem értesítette az ügyészség, azzal az indokkal, hogy „nem lehet kizárni, hogy a képviselő hasonló, az adóhatóságok számára még ismeretlen rendezvények révén további bevételekhez jutott, és a büntetőeljárás indítására vonatkozó szándékról való értesítése lehetővé tenné számára, hogy a terhelő bizonyítékot eltüntesse, és ily módon hátráltassa az igazságszolgáltatást”.

A Szakbizottság elsősorban azért vélte úgy, hogy a *fumus persecutionis* esete fennáll, mert

„Elmar Brok jól ismert politikai személyiség. Büntetőjogi vádakhoz hoztak fel ellene egy olyan összeggel kapcsolatban és olyan körülmények között, amelyek egy átlagos állampolgár esetében pusztán közigazgatási eljárást vontak volna maguk után. Az ügyész ezenfelül nem csupán megkísérelte megakadályozni, hogy Elmar Brok tudomást szerezzen az ellene hamis és rendkívül méltatlan alapokon, indokolatlanul felhozott vádakról, de azt is biztosította, hogy az ügy nagy nyilvánosságot kapjon a médiában, így érve el a legmagasabb kártérítési összeg kirovását az érintett képviselőre. Ezért nyilvánvaló, hogy a *fumus persecutionis* esete áll fenn, mivel világosan kitűnik, hogy az eljárás kizárólagos célja az érintett képviselő hírnevének csorbítása volt. E körülmények között egyáltalán nem lenne helyénvaló a képviselő mentelmi jogának felfüggesztése.”

¹³ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2018. október 23-i határozata a Manolis Kefalogiannis mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2133(IMM)]* (2018. október 23.).

¹⁴ Európai Parlament: *Jelentés az Elmar Brok mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2010/2283(IMM)]*. Jogi Bizottság, (2011. március 3.).

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

Az időbeliséget érintő ilyen fokú kiterjesztő értelmezés tükrében nem meglepő, hogy a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozóan a mentelmi jog szinte abszolút védelmet biztosít. Az Európai Parlament szabályozása ugyanis nem tartalmaz semmilyen korlátozást a véleménynyilvánítás szabadságának terén, ellentétben számos nemzeti szabályozással. Vita folyik az Európai Bíróságnál arra nézve, hogy alanyi jog-e a mentelmi jog,¹⁵ arra vonatkozóan viszont konszenzus született, hogy a mentelmi jog abszolút, tehát nem korlátozható.

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

A feljelentő azt sérelmezte, hogy a lengyelországi jogállamiság és demokrácia helyzetéről szóló 2017. november 15-i strasbourg-i plenáris vita során Verhofstadt beszédében „fasisztának, neonácinak és a fehérek felsőbbrendűségét hirdetőnek” minősítette a 2017-ben Varsóban megrendezett függetlenségi menet résztvevőit. A feljelentő maga is az említett felvonulás résztvevője volt. A feljelentést tevő lengyel magánszemély kiemelte, hogy a plenáris ülést – és így a beszédet – a média is közvetítette. Kérelmében azzal érvelt, hogy a Verhofstadt által tett kijelentések nyilvánosan megsértették őt távollétében, és állítólag olyan vádakot fogalmaztak meg vele szemben, amelyek a nyilvánosság szemében sérelmet okoznak neki, ezáltal pedig megfoszthatják őt attól a bizalomtól, amely valamely tisztség, szakma vagy tevékenységtípus gyakorlásához szükséges.¹⁶

A jelentéstevő francia zöldpárti politikus, Marie Toussaint úgy foglalt állást jelentésében, hogy feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament képviselői ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe, és nem indítható velük szemben bírósági eljárás,

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

¹⁶ Lengyel büntető törvénykönyv 212. cikkének (2) bekezdése, 11. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 216. cikkének (2) bekezdése.

s mivel Verhofstadt az Európai Parlament plenáris ülésén, a plenáris ülés-teremben, európai parlamenti képviselői feladatainak ellátása keretében tette a kijelentéseit, továbbá nyilatkozatai képviselői feladatkörének ellátáshoz kapcsolódnak és az Európai Parlamentben végzett tevékenységeinek körébe tartoznak, nem állnak fenn a mentelmi jog felfüggesztésének feltételei.

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

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

Összehasonlításként említendő két másik eset, amikor a véleménynyilvánításra az Európai Parlamenten kívül került sor: 2006-ban Alessandra Mussolini mentelmi jogának felfüggesztése ügyében¹⁷ kereste meg a Római Kerületi Bíróság az Európai Parlamentet, mivel az országos sajtóban napvilágot láttak Alessandra Mussolini állításai egy ellene elkövetett állítólagos, de be nem bizonyított összeesküvésről: Mussolini asszony szerint Lazio tartomány akkori elnöke, Francesco Storace – az akkori belügyminiszter, Giuseppe Pisano segítségével – politikai összeesküvést szőtt ellene, amelynek alapján rágalmozási ügy indult Mussolinivel szemben. A Szakbizottságban a jelentéstevő Klaus-Heiner Lehne német néppárti képviselő javaslatára úgy foglaltak állást, hogy Alessandra Mussolini a sajtóban megjelent nyilatkozatában pusztán az európai politikai vonatkozásokkal is bíró tényekre reagált a nyilvános szférában, mivel e tények közvetlen kapcsolatban álltak a választóknak a tisztességes választási kampányhoz való jogával és azon érdekével, hogy e választásokra minden részt vevő jelöltet megfelelő módon jelöljenek. Kijelentéseit a döntés szerint tehát képviselői kötelezettségének eleget téve tette Mussolini, így a Parlament mentelmi jogát fenntartotta, az Olaszországban indult rágalmozási eljárást meg kellett szüntetni.

Ana Gomes ügyében¹⁸ a portugáliai Vila Real körzeti főügyészi hivatal kérte a mentelmi jogának felfüggesztését az általa a *Diário de Notícias* napilapnak adott interjúban tett kijelentések kapcsán, ahol Gomes asszony egy komphajó

¹⁷ European Parliament: *Request for Consultation on the Immunity and Privileges of Alessandra Mussolini*. Legislative Observatory, (2006. december 18.).

¹⁸ Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2017. november 30-i határozata az Ana Gomes mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2096(IMM)]* (2017. november 30.).

eladásával kapcsolatban foglalt ügy állást, hogy szerinte az nyilvánvaló korrupciós ügy. Hasonlóképpen a tíz évvel azelőtti döntéshez, az Európai Parlament ügy foglalt állást, hogy a kijelentések megtételére Gomes asszony képviselői minőségében került sor, mivel „ma már egyre több politikai vitára kerül sor a Parlamenten kívül, kommunikációs eszközökön keresztül, többek között sajtóközlemények, interjúk, blogok és az internet révén” – fogalmazott az Öt Csillag Mozgalom jelentéstevője, Laura Ferrara olasz képviselő.

Bár az Európai Parlament mentelmi jogi szabályozása a tagállami rendelkezések esszenciája próbált lenni, ennél lényegesen összetettebb azonban a helyzet, és a fenti eljárások egyes tagállamokban egészen más eredményre zártak volna. Geert Wilders 2007-ben nyílt levélben javasolta a *Korán* betiltását, azt fasiszta könyvnek bélyegezte, és Hitler *Mein Kampf*jához hasonlította. Mivel a holland parlamenti képviselők szólásszabadságát csak a képviselőházban elmondott és a közügyek megvitatásával összefüggésben tett kijelentéseik tekintetében védi a mentelmi jog, egyéb esetben büntetőeljárás kezdeményezhető ellenük. Így történt ez Wilders esetében, aki ellen gyűlöletre izgatás és hátrányos megkülönböztetésre való felbujtás miatt indítottak eljárást, amelynek vádjai alól végül felmentették.¹⁹

Visszakanyarodva az Európai Parlamenthez: annak gyakorlata sem tekinthető annyira egységesnek, mint a fent ismertetett három esetben. Némileg eltérő ingerküszöb volt tapasztalható a Jogi Szakbizottság részéről Marine Le Pen esetében,²⁰ akivel kapcsolatban az Aix-en-Provence-i fellebbviteli bíróság főügyésze terjesztett elő mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet 2016-ban. Le Pen-t egy közfeladatot ellátó személlyel szemben elkövetett nyilvános rágalmozással vádolták meg, amely szerint 2015. május 3-án az iTÉLÉ tévécsatornán és az Europe 1 rádióban egyszerre közvetített *Le Grand Rendez-Vous* című műsorban az alábbi, becületét vagy megítélését sértő állításokat vagy feltételezéseket tartalmazó kijelentéseket tette:

„Figyeljen, én azt tudom, hogy Estrosi úr finanszírozta az UOIF-et (az Iszlám Szervezetek Franciaországi Egyesülete); hogy a közigazgatási bíróság elítélte, amiért olyan alacsony bérleti díjat állapított meg az UOIF egy mecsete számára, hogy még a bíróság is az ujára koppintott; ez valójában tükrözi, hogy az ilyen

¹⁹ Sascha Hardt: *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*. Maastricht, Intersentia, 2013.

²⁰ Európai Parlament: *Jelentés a Marine Le Pen mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2021(IMM)]*. Jogi Bizottság, (2017. június 13.).

polgármesterek miként finanszíroznak mecseteket illegális módon, ami sérti az 1905-ös törvényt”; amikor valakinek az ujját a mutyizás vallási kommunikatista lekvárosbödönjében találjuk, természetes, hogy hangosan kiabálunk és sokkoló kijelentéseket teszünk, de én nem a szavakhoz ragaszkodom, hanem a tettekhez...”

A riporter kérdésére – „Estrosi tehát a dzsihadisták bűntársa?” Le Pen asszony állítólag így válaszolt: „Segítségnyújtás, eszközök átadása, támogatás: amikor támogatjuk az iszlám fundamentalizmus berendezkedését, terjesztését, toborzását, akkor, igen, erkölcsileg részben egy kicsit bűnrészesek vagyunk.”

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

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

2020. március 22.

Felhasznált irodalom

2004. évi LVII. törvény az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról
7. Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 310/261 (2004. december 16.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:07cc36e9-56a0-4008-ada4-08d640803855.0011.02/DOC_14&format=PDF
- A Bíróság C-101/63 sz. M. Albert Wagner kontra MM. Jean Fohrmann és Antoine Krier ügy 1964. 05. 12-ei ítélete
- A Bíróság C-149/85. sz. Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ügy 1986. 07. 10-ei ítélete
Európai Parlament: *Jelentés az Elmar Brok mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2010/2283(IMM)]*. Jogi Bizottság, (2011. március 3.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2011-0047_HU.html?redirect
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2015. október 14-i határozata a Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2014/2044(IMM)]*. (2015. október 14.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0291_HU.html
- Európai Parlament: *Jelentés a Marine Le Pen mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2021(IMM)]*. Jogi Bizottság, (2017. június 13.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0223_HU.html
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2017. november 30-i határozata az Ana Gomes mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2096(IMM)]* (2017. november 30.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0459_HU.html
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament 2018. október 23-i határozata a Manolis Kefalogiannis mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről [2017/2133(IMM)]* (2018. október 23.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0386_HU.html
- Európai Parlament: *Az Európai Parlament eljárási szabályzata. I. cím. 1. fejezet. 6. cikk: A mentelmi jog felfüggesztése* (2020. február). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2020-02-03-RULE-006_HU.html
- European Parliament: *European Parliament Resolution on the Statute for Members of the European Parliament* (2003. december 15.). Online: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B5-2003-0564&language=EN
- European Parliament: *Decision of the European Parliament – Adopting the Statute for Members of the European Parliament* (2005. szeptember 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32005Q0684&%20from=HU>
- European Parliament: *Request for Consultation on the Immunity and Privileges of Alessandra Mussolini*. Legislative Observatory, (2006. december 18.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0312_GA.html
- European Parliament: *European Parliament Decision of 12 March 2019 on the Request for Waiver of the Immunity of Jean-Marie Le Pen [2018/2247(IMM)]* (2019. március 19.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0136_EN.html
- Hardt, Sascha: *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context*. Maastricht, Intersentia, 2013.
- Kocsis Máté – Kósa Lajos: A képviselők mentelmi jogával összefüggésben egyes törvények módosításáról. *Parlamenti Irományok*, 2019. május 23. Online: www.parlament.hu/irom41/06212/06212.pdf
- Mote kontra Parlament ügyben 2008. október 15-én hozott ítéletében (EBHT 2008., II- 2849. o.) kifejtett megközelítés kontra C-163/10. sz. ügy Aldo Patriciello.

Az EUSTRAT Műhelytanulmányok a Nemzeti Közszerológati Egyetem Eötvös József Kutatóközpont Európa Stratégia Kutatóintézet munkatársainak azon gyorsjelentéseit tartalmazza, amelyek meghaladják egy blogbejegyzés terjedelmét, tanulmányok előtanulmányaiként szolgálnak. Célunk, hogy minél aktuálisabb témákat dolgozzunk fel, kutatási részeredmények bemutatásával. Az elemzések az Európai Bizottság struktúrájának megfelelően a magyarországi viszonylatban is kiemelten kezelt szakpolitikákat fogják össze, úgymint a biztonság- és védelempolitika, a demokrácia és jogállamiság, a digitalizáció, a gazdaság és pénzügy, a kisebbségpolitika, az oktatás és kultúra, valamint a szomszédsg- és bővítéspolitika.

A tanulmánykötetet ajánljuk az Európai Unió iránt érdeklődő szakmai közvélemény számára, amely az európai integrációról való intenzívebb kommunikációt szolgálja magyar és angol nyelven egyaránt.

The EUSTRAT Working Papers contains quick reports from the researchers of the Europe Strategy Research Institute of the Eötvös József Research Center at the University of Public Service, which exceed the scope of a blog post, and serve as preliminary studies. Our goal is to process current topics by presenting partial research results. In line with the structure of the European Commission, the analyzes bring together policies that are a priority in Hungary, such as security and defense policy, democracy and the rule of law, digitalisation, economy and finance, minority policy, education and culture, neighborhood and enlargement policy.

I recommend the working papers to the professional public interested in the European Union, which serves for more intensive communication about European integration in both Hungarian and English languages.