

dr. Polt Péter

**A PARLAMENTI MENTELMI JOG, MINT
BÜNTETHETŐSÉGI AKADÁLY**

doktori értekezés

Témavezető: dr. Schanda Balázs P.h.D., egyetemi docens

**Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar
Doktori Iskola**

Budapest, 2010

Tartalomjegyzék

I.	A parlamenti mentelmi jog eredete	3
II.	A parlamenti mentelmi jog magyarországi története	6
III/1.	A mentelmi jog fogalma	15
	2. A mentelmi jog, mint büntethetőségi akadály	23
	3. A mentelmi jog típusai	31
IV.	A mentelmi jog jogi és erkölcsi indokltsága	38
V.	A mentelmi jog szabályai és alkalmazásuk Európában	62
VI.	A mentelmi jog az Európai Parlamentben	75
VII/1.	Az országgyűlési képviselők mentelmi jogát rendező hatályos szabályozás Magyarországon	105 114
	2. Az országgyűlési képviselőkön kívül esők mentelmi joga	119
VIII/1.	A felelősségmentességgel érintett bűncselekmények	126
	2. A képviselői szavazat büntetlensége	131
	3. A véleménynyilvánítás szabadsága	146
	4. A rágalmazás és becsületsértés megítélése	161
	5. A közösség elleni izgatás a képviselői mentelmi jog tükrében	170
	6. Visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal	175
IX/1.	A büntetőeljárás megindítása és folytatása a sérthetlenség esetén	178
	2. Büntetőeljárás kényszerintézkedések az eljárásban résztvevőkkel szemben	181
	3. A terhelt elleni kényszerintézkedések és a mentelmi jog	189
	4. A büntetőeljáráson kívüli kényszerintézkedések	193
	5. A titkos információgyűjtés és adatszerzés	200
	6. A reform lehetséges változatai. Az osztrák és a német példa	202
	7. A mentelmi jog és az elévülés	202
X.	A mentelmi eljárás fontosabb szabályai	212
XI.	Magánvád és pótmagánvád a mentelmi jogosultak esetében	224
XII.	Fegyelmi jog a parlamentben.	243

XIII/1. Számok és adatok a képviselői mentelmi eljárásokról	249
2. Válogatás a mentelmi ügyekből 1992-2010	252
XIV. A mentelmi jog újraszabályozásának főbb elvei	268
XV. Irodalomjegyzék	271

„Az első tennivaló: öljünk
meg minden törvénytudót”

(Shakespeare: VI. Henrik
II. Rész, IV. felvonás 2. szín)

I.

A parlamenti mentelmi jog eredete

A mai jogintézmények egyetemi oktatás keretében történő bemutatása gyakran kezdődik az ismert mondattal: „Már a régi rómaiak...” Ezt a – a jogtudomány sok művelője számára egyfajta legitimitást jelentő – fordulatot nyugodt szívvel alkalmazhatjuk a mentelmi jog elemzése során, hiszen ennek az intézménynek a gyökerei valóban megtalálhatók az ókori Rómában. A patríciusok és plebejusok közötti évszázados harcokban fejlődött ki a néptribunusi intézmény, amely jelentős szerepet játszott az állami életben, az állam irányításában. Az a néptribunusokra vonatkozó szabályozás, mely szerint tevékenységüket szabadon és befolyásolástól mentesen gyakorolhatják, és ennek az előírásnak a megszegőit akár halálbüntetéssel is sújthatják, joggal tekinthető a mentelmi jog előfutárának.¹

A néptribunusok sérthetlensége ugyanakkor nem csak személyükre vonatkozott. A mentesség kiterjedt házukra is, ahol más plebejusok is menedéket kaphattak. A „szent helyek” menedéke persze már jóval korábbról ismert volt, mint a menedékjog egyik előfutára.²

Nem vitásan a néptribunusi sérthetlenség kötődik az ókori Róma népgyűléséhez, azonban az is kétségtelen, hogy mint parlamenti mentesség, a mentelmi jog intézménye jóval későbbi. 1397-ben emelte fel a szavát az angol parlament alsóháza egy, a tagját ért sérelmes hatalmi döntés miatt. Az ügy előzménye az volt, hogy a parlament Thomas Haxey javaslatára elfogadott egy törvényt, amelyben elítélte II. Richárd király botrányos pénzügyi politikáját.

¹ Lásd: Vécsey Tamás: A római jog institúciói. Franklin, Budapest, 1907, 26. oldal, 57. oldal

² Polt Péter: A menedékjog története. In: Fiók Műhelytanulmányok. Budapest, 1985, szerk.: Mezey Barna, 68. oldal

Thomas Haxey ellen ezért felségárulási pert indítottak és a bíróság halálra ítélte. A parlament nyomására azonban az ítéletet nem hajtották végre és Haxey királyi kegyelemben részesült.³

A következő lépcsőfokot 1512-ben Richard Strode képviselő híres esete jelentette. Strode-nek egy, az ónbányászatra vonatkozó törvényjavaslata saját szűkebb pátriájának nemtetszését váltotta ki, mely végül egy szabadságvesztést kimondó ítéletben csúcsosodott ki. A parlament vizsgálati hatáskörébe vonta az esetet és törvényt hozott az ügygel kapcsolatban, ami a következőket mondta ki: „Mindazon panaszok, ítéletek, végrehajtások, pénzbüntetések és büntetések, amelyek Strode ellen kimondattak és hozattak, vagy pedig egy Bill, avagy valamely parlamenti ügybeni nyilatkozat miatt akár ellene, akár mások ellen később, akár a jelenlegi, akár egy későbbi parlament közül hozatnának, semmiseknek és érvényteleneknek tekintendők.”⁴

E törvény tartalma tükröződik vissza a brit parlament egy 1667-es határozatában: „Senki sem kételkedik abban, hogy ami törvényesen meg van állapítva: az törvény. Semmi sem lehet azonban törvénnyé, amit előbb valaki javaslatba nem hozott. Amilyen kevésbé okozhat jogtalanságot a törvény, éppoly kevésbé teheti ezt az, aki a törvényt javaslatba hozta. A Ház tagjainak oly szabadoknak kell lenniük, mint maga a Ház. A parlament határozata nem irányulhat az állami rend ellen, éppoly kevésbé irányulhat ellene a vitatkozás, amelynek eredménye. Mert mielőtt a törvény létrejön, javasolni és megvitatni kell azt.”⁵

Ez a határozat tehát a parlament törvényalkotási folyamatát vonja védelme alá és ezáltal nyer személyes védelmet a képviselő maga is. A képviselő szólásszabadságának szankcionálása ugyanis végső soron magát a törvényalkotási folyamatot, illetve annak objektivitását kérdőjelezné meg.

A hasonló esetek tanulságai indították arra a brit parlamentet, hogy biztosítsa tagjai számára a közügyekben történő teljes szólásszabadságot, amelyet a korona befolyásától mentesen lehet gyakorolni. Ez az elv nyert végső és határozott formát az 1689-ben kibocsátott Bill of Rights-ban, amely teljes körűvé és határozottá tette a képviselők szabad és félelemtől mentes

³ Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union. Final draft, edited by Simon McGee, B1047 Brussels, Belgium, Part One p.1.

⁴ Das englische Parlament, Leipzig 1912, 117. oldal

⁵ Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union. Final draft, edited by Simon McGee, B1047 Brussels, Belgium, Part One. 115. oldal

tanácskozási jogát. A Bill of Rights 9. Cikkelye szerint: „A parlamenti szólásszabadságot, vitákat vagy eljárást bíróságok vagy parlamenten kívüli más helyek nem vonhatják kétségbe, és emiatt eljárást nem indíthatnak.”⁶

Ennek értelmében „mindenki, legyen az magános vagy hatóság, becstelen, a nemzet árulója és büntetendő – aki bármely oldalról jövő parancs folytán a nemzetgyűlés képviselőjét valamely javaslataért, indítványáért vagy nyilatkozatáért üldözné, elfogná vagy elfogatná, letartóztatná.”⁷ Minden ma létező parlamenti felelősségmentességnek ez az alapja.

Az angol példától eltérően alakult a franciaországi fejlődés, amely az 1789-es nagy francia forradalomhoz kötődik. A forradalom során garantálták a választott képviselők sérthetlenségét, akik szabadon fejthették ki véleményüket és teljesíthették parlamenti kötelezettségüket. Az 1789. június 23-án kibocsátott dekrétumot Mirabeau javaslatára fogadták el. Ezt követte az 1790. június 26-i dekrétum, amely biztosította a nemzetgyűlés tagjai számára, hogy a nemzetgyűlés felhatalmazása nélkül a hatóságok nem indíthatnak ellenük eljárást.⁸ Ez már jóval többet jelentett, mint a képviselői szólásszabadság biztosítása, a képviselőt immár parlamenten kívüli tevékenysége okán sem korlátozhatta, zaklathatta a törvényhozástól elkülönülő hatalmi ág. Ez a francia modell vált az európai modern mentelmi jogok előképévé, itt jelent meg először – Belgiummal egyetemben a parlamenti sérthetlenség a maga teljes mivoltában.

⁶ Alkotmányok. MTA ÁJI. Budapest, 1972 63-65. oldal

⁷ Edvi Illés Károly: A szólásszabadság. Budapest, 1903. 8. oldal

⁸ Rules on.... 2. oldal

II.

A parlamenti mentelmi jog magyarországi története

A parlamenti mentelmi jog magyarországi története a középkorig nyúlik vissza. Időrendben először a mai sérthetlenséghez hasonló jogintézmények jelentek meg a jogi szabályozásban. A rendi országgyűlések követői már a Hármaskönyv szerint védelemben részesültek azokkal szemben, akik erőhatalmat alkalmaztak. Ez volt a *salvus conductus*, amely nemcsak az országgyűlésen jelen lévő, de az oda utazó hivatalos személyek védelmét is szolgálta.⁹

Ezt a védelmet aztán a későbbi törvények újra és újra megerősítették. 1723-ban kimondták, hogy a nemesember előzetes letartóztatásának nincs helye, személye és vagyona ellen irányuló bírói intézkedést pedig csak jogerős bírói ítélet alapján lehetett foganatosítani.¹⁰

A *salvus conductus* ugyanakkor több tekintetben is különbözött a mai értelemben vett sérthetlenségtől. Egyrészt alapvetően nem az országgyűlést, illetve az országgyűlés tagját, hanem a nemesembert, annak nemesi mivoltát védte. Másrészt nem csupán és nem is elsősorban az országgyűlésen kívüli hatósági zaklatást igyekezett megakadályozni, hanem minden, a képviselők ellen irányuló erőhatalmat, akár a magánosok által tanúsítottat is. Ebben a korban tehát a Bölöny által védelmi jognak nevezett fokozott oltalmazása, és a mentelmi joga a képviselőknek még keveredett.¹¹

A védelmi jog jelleget mutatja, hogy az országgyűlési tag ellen elkövetett hatalmaskodás 1723 előtt hűtlenségnek minősült, majd az 1723. X. tv. alapján úgynevezett nagyobb hatalmaskodásnak.

Nem véletlen, hogy a képviselőház 1899. december 3-i ülésén az egyik képviselő a mentelmi jogot három alkotórészre bontja: „e jognak kétféle alkotóeleme van: az egyik feltétlen, ... a másik feltételes... De ez a kétféle alkotóelem tulajdonképpen háromból áll, amelyek közül kettő feltétlen immunitást jelent, a harmadik feltételest. Az első az, ami alapja a mentelmi jog történeti fejlődésének: az ún. *salvus conductus*.... A másik, ami a parlament felelőtlenségének megóvására szolgál... a törvényhozó azért, amit mint képviselő... tesz vagy mond, senki által

⁹ Dr. Sente Zoltán: A mentelmi jog története Magyarországon 1990-ig, Képviselők jogállása I.r. 1996. 256-271.

¹⁰ Bölöny József: Mentelmi jog I. kötet. Budapest 1937, 50. oldal

¹¹ Lásd erről bővebben: Bölöny: id. mű 35. o.

nem vonható felelősségre...” A harmadik pedig, „hogya mit a képviselő mint nem képviselő tesz vagy mond, azért sem vonható másképp felelősségre, csak a háznak... előzetes beleegyezésével, engedelmével.”¹²

Érdekes vonása a magyar szabályozásnak, hogy az 1647-es LXXX-as törvénycikk kiterjesztette a védelmet a követek (képviselek) személyén kívül azok vagyonára is. 1723-ban a személyi kört bővítették ki, mivel az akkor hozott VII. törvénycikk ugyanazt a jogot biztosította a családtagok és a személyzet részére is, ami a követeket illette meg. 1790-ben jelenik meg a szólásszabadság védelemben részesítése, mivel a szabad megjelenésen kívül a „vietali negotia legali” lehetőséget nyújtott a megtorlás nélküli véleménynyilvánításra az országgyűlésben.

A szólásszabadság korábbi szabályozása a magyar országgyűlésben ugyanakkor nem hozható közvetlen kapcsolatba a későbbi felelősségmentességgel. Éppen ellenkezőleg: az 1625. évi LXII. tv. büntetni rendeli mások sértegetését, bántalmazását. Hasonló rendelkezéseket találunk az 1635. évi LXXXIX. és 1623. évi LVII. tv-ben is. Mindezek tükrében kétséges Bölönynek az a megállapítása, hogy a szólásszabadság közvetett elismerését jelenti – és így összefüggésbe hozható a mentelmi joggal – a szólásszabadsággal való visszaélés büntetése.¹³

Vargha Ferenc mindebből egyenesen azt a következtetést vonja le, hogy a korábbi törvények által biztosított szólásszabadság semmilyen alapot nem nyújt a későbbi felelősségmentesség elismerésére. A két dolog fogalmilag ki is zárja egymást: „A szólásszabadság azt jelenti, hogy a gondolatközlés szóbelileg korlátlanul szabad a büntetőjog megszűnéséig; a felelőtlenség pedig azt jelenti, hogy ez a szabadság átnyúlik a büntetőjog területére is.”¹⁴ Varghának ez a felfogása azonban kisebbségben maradt.

A történelem során a Magyar országgyűlés számos alkalommal tárgyalt olyan ügyeket, amelyekben a fent említett jogok sérelmét vélték felfedezni. A magyar rendi fejlődésnek megfelelően a XIX. századtól kezdve emelte fel a szavát többször ilyen okok miatt az országgyűlés. Az első ilyen esetnek Festetich György ügyét tekinthetjük, aki 1790-ben aláírt egy olyan folyamodványt az Országgyűléshez, amely a magyar nemzeti érdekeket kívánta

¹² Sággy Gyula felszólalása

¹³ Bölöny: id. mű 51. o.

¹⁴ Vargha Ferenc: A képviselők felelőtlensége, A jogállam könyvtára 20. Budapest, 1924 9. o.

érvényesíteni a hadseregben. Festetichet országgyűlési meghívó levele ellenére haditörvényszék elé állították, amit a rendek a mentelmi jog megsértésének minősítettek.

A szabad véleménynyilvánítás jogához fűződik Vay Miklós esete, akit az országgyűlésben elmondott beszéde miatt megfosztottak rangjától. A Főrendi Ház feliratban sérelmezte, hogy egy tagját tábornoki minőségében vonták felelősségre azért, amit országgyűlési követként tett.

Ebben az esetben azonban valójában nem azt sérelmezte az országgyűlés, hogy Vayt felelősségre vonták. Kifogását azért terjesztette elő, mert nem a királyi tábla ítélőszéke döntött az ügyben. A felelősségmentesség tehát ilyen módon szóba sem került.¹⁵

Az a felelősségmentességi felfogás, amely először az angol parlamenti jogban nyert elismerést, világosan tükröződik Tarnóczy Kázmér 1834-es ügyében. Az országgyűlés ebben az ügyben határozottan állást foglalt amellett, hogy tagja bizonyos cselekedetért csak az országgyűlésnek tartozik felelősséggel, hovatartozása szerint az Alsóháznak vagy a Főrendi Háznak. Ugyanezt az álláspontot foglalta el az országgyűlés Wesselényi Miklós ügyében is, amikor leszögezte, hogy az országgyűlés maga is csak akkor szabad, ha a követválasztó és követutasítást meghatározó megyei közgyűlésen olyan szólásszabadság érvényesül, amely nem von maga után retorziókat. Wesselényit a Szathmár megyei követgyűlésen – mely ebből a szempontból egy tekintet alá esett az országgyűléssel – elmondott beszéde miatt a királyi ügyek igazgatója vádolta meg. Az ügyben az alsótábla alakította ki azt a véleményt, hogy a megyegyűlésen vagy az országgyűlésen mondottakért nincs helye bünvádi eljárásnak. Ezt a főrendiház vitatta, a két ház az ügyben összesen 22 üzenetet váltott egymással. A király végül megkegyelmezett a közben elítélt Wesselényinek. Érdekes adalék, hogy a mentelmi joggal összefüggő esetekről Deák Ferenc készített jelentést, amely szerint még hűtlenségi per esetén is csak a végítélet foszthatja meg a képviselőt parlamenti mandátumától és jogainak gyakorlásától.

A sérthetlenség elve jelent meg Sándor Mihály ügyében. Sándort, aki gróf Dasseöffy József követ megbízólevelével volt ellátva, annak lakásán, a pozsonyi alispán vezetésével hatósági emberek elfogták. Az 1812. évi országgyűlés mind a két háza arra az álláspontra jutott, hogy ha az országgyűlés tagja, vagy vele lévő hozzátartozója törvénysértést követne el, ellene csak

¹⁵ Daruváry Géza: A mentelmi jogról. Budapest, 1890. 9. o.

a királyi tábla előtt és csak az országgyűlés elnökeivel történt egyeztetést követően indítható eljárás.¹⁶

A magyar hagyományok továbbélését is megfigyelhetjük a kiegyezést követő szabályozásban és gyakorlatban, azonban ezek gyökerét alapvetően a francia, belga modellben lehet megtalálni. Sajátos módon kifejezett jogi szabályozás a közös ügyek tárgyalására hivatott bizottság, a delegáció tagjai tekintetében készült, míg az országgyűlési képviselők mentelmi jogát házhatározati szinten rendezték.

A delegáció tagjai az 1867. évi XII. törvénycikk szerint feladatuk gyakorlása közben tett nyilatkozataikért nem voltak felelősségre vonhatók sem büntény sem vétség miatt, letartóztatással járó eljárás nem indítható ellenük, letartóztatni őket csak tettenérés esetén lehetett, és közkeresetet is csak az országgyűlés jóváhagyásával lehetett indítani velük szemben.

Külön kell foglalkoznunk az 1867. november 18-i képviselőházi határozattal, amely a mentelmi jog magyarországi gyakorlatát egészen 1945-ig alakította, de hatása később is érzékelhető volt. A határozatot Böszörményi László képviselő ügyében hozták meg. Böszörményi László képviselő a Magyar Újság című lap szerkesztője volt, amelyben egy olyan cikk jelent meg, amely kiváltotta a hatóságok rosszállását. A királyi ügyek igazgatója ezért, mint közvádoló, egy másik képviselő, Maróthy László ügyében hozott egyedi határozatra hivatkozással kérte a Ház engedélyét a bűnvádi eljárás lefolytatására.¹⁷ A Ház Böszörményi mentelmi jogát felfüggesztette, de házhatározatban kifejtette elvi álláspontját a mentelmi ügyekkel összefüggésben. A házhatározat kitért mind a képviselői felelősségmentességre, mind pedig a képviselői sérthetetlenségre. Az előbbi tekintetében kimondta, hogy „amit az országgyűlési tag, mint olyan, a Házban és a Házon kívül mond vagy tesz, azért csak az országgyűlés, és pedig annak azon Háza által vonatik feleletre, melyhez tartozik”.

E szabályban megjelenik egyrészt a képviselő külső eljárás alóli mentessége mindazért, amit a képviselői minőségében mond, másrészt pedig a képviselőház kizárólagos joga az ilyen cselekedetekért való esetleges eljárás lefolytatására.

¹⁶ Daruváry: id. mű 16.

¹⁷ Maróthy Lászlónál a katonaság házkutatást tartott. A képviselőház 1867. február 4-én úgy határozott, hogy tiltakozását fejezi ki, és követeli a Ház jogainak fenntartását, mely szerint az ilyen cselekményeknek a Ház előzetes engedelmével kell történnie.

A képviselői sérthetlenség vonatkozásában a házhatározat előírta, hogy „amit az országgyűlési tag nem mint olyan, és nem törvényhozói hivatásának gyakorlása közben mond vagy tesz, azért csak a Ház engedelmével állíttathatik bíró elé; csak a Ház engedelmével vonathatik közkereset alá, s a tettenérés esetét kivéve, csak a Ház előleges engedelmével zárathatik el”.¹⁸

Az idézett szövegből egyértelműen kitűnik, hogy a képviselői sérthetlenségre vonatkozó szabály alapjaiban mit sem változott az elmúlt majd 140 év alatt, hiszen a büntetőeljárás megindítását a nem képviselői minőségben elkövetett cselekmények miatt csak a Ház hozzájárulása esetén teszi lehetővé, és kizárólag tettenérés esetén engedélyezi a személyes szabadság korlátozását, előzetes engedély nélkül.

Máig irányadó lehetne a házhatározatnak az a rendelkezése, amely szerint az országgyűlés nem vizsgálhatja, hogy a Ház elé terjesztett tényállás helytálló-e, eljárása csupán arra terjedhet ki, hogy a megjelölt tényállás megfelel-e valamilyen bűncselekmény törvényi tényállásának és ezáltal képezheti-e vádemelés alapját, összefüggésbe hozható-e az adott cselekmény és a szóban forgó képviselő, illetve az arra jogosult szerv kezdeményezte-e a meghatározott eljárást.

A házhatározat törvénybe foglalása annak ellenére elmaradt, hogy hiányát már a XIX. században alkotmányellenesnek és a jogbiztonsággal ellentétesnek ítélték.¹⁹

A mentelmi jog szabályozása, vagy inkább szabályozatlansága a két háború közötti időszakban sem változott. Ugyanakkor a Böszörményi-féle házhatározat elvei mentén egy viszonylag állandó és következetes gyakorlat alakult ki a mentelmi ügyek intézésében. Bár többen, így Balogh Ernő is tagadta, hogy a mentelmi ügyeket egyfajta precedensjog alapján lehetne tárgyalni, a gyakorlat nem ezt mutatta.²⁰ Az viszont kétségtelen, hogy egyfajta „negatív” törvényi elismerése a mentelmi jognak ekkor is létezett.²¹

¹⁸ Véleményes jelentés... lásd Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Budapest, 2006, szerk.: dr. Karsai József, Melléklet 1.

¹⁹ Daruváry: id. mű 19. o.

²⁰ Országgyűlési Napló. 1906. XXV. kötet, 437-438. o.

²¹ Dr. Sente Zoltán: A mentelmi jog története Magyarországon 1990-ig. In: A képviselők jogállása, 1996. 256. o.

A büntető törvénykönyvről szóló 1878. évi V. tc. (**Csemegi-kódex**), továbbá a bünvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. tv., a 19., illetve a 32. §-ban egyaránt kimondta, hogy „e törvények nem érintik az országgyűlés, illetve a közös ügyek tárgyalására kiküldött bizottság tagjainak mentelmi jogát”. A Btk. a felelősségmentességet, a Bp. pedig a sérthetlenséget garantálta. Mindez, Bölöny szavaival élve, „törvényerejű szokásjoggá” emelte a mentelmi jogot.²² Ugyancsak közvetett törvényi elismerést jelent az 1920. I. tv. 3. §-ának (1) bekezdése: ez a „nemzetgyűlés tagjainak ugyanazt a mentelmi jogot biztosítja, mely az eddigi jogszabályok szerint az országgyűlés tagjait megilleti”. E szokásjog ellen tiltakozik Vargha, amikor a mentelmi jog szűkítését sürgetve fejezi ki azt a kívánságát, hogy valamikor eljuthassunk „az ígélet földjére, a desuctudo” birodalmába.²³

Az kétségtelen tény, hogy a mentelmi jog gyakran használt, élő jogintézmény volt, formálisan még a nyilas parlament sem kerülte meg, ily módon került tárgyalásra Bajcsy-Zsilinszky Endre [1886-1944, politikus, újságíró, a Magyar Nemzeti Felkelés Felszabadító Bizottsága elnöke, a nyilasok 1944. december 24-én a sopronkőhidai fegyházban felakasztották] ügye.²⁴

A képviselői mentelmi jog tekintetében sem jogszabályi, sem pedig gyakorlati változás nem következett be 1945-öt követően. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés által alkotott 1945. évi XI. törvény szerint a Nemzetgyűlés tagjainak mentelmi jogára a korábbi gyakorlat volt az irányadó. Az ügyek tényleges elintézésére a belügyminiszter 1945-ben kiadott körrendelete adott iránymutatást. Fontos szerepe volt még az 1946. január 25-én elfogadott házszabálynak, amely az eljárás menetét rögzítette.²⁵

Figyelemreméltó része volt a Házszabálynak 11. §-a, amely mintegy etikai előírásként szabályozta a képviselők házbeli magatartásának korlátait. Megjelölte azokat a kifejezéseket és nyilatkozatokat, amelyek túlmennek a képviselői szólásszabadságon. E szabály eltérő értelmezése már előre vetítette az elkövetkezendő kiélezett politikai küzdelmet, amelynek gyakorlatilag áldozatául esett a parlamenti mentelmi jog. A későbbiekben igazolódott az a

²² Bölöny: id. mű 91. o.

²³ A desuctudo nem más, mint törvényrendű szokásjog. Jakab András szerint egy hermatív aktus nem alkalmazása, aminek kockázata, hogy a nem kívánt gyakorlat újra feléledhet. (Jakab András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Unió, Budapest, 2003, 167. oldal)

²⁴ 1-25. ülés jegyzőkönyve, 24-26. old.

²⁵ Tombor László: A mentelmi jog és alkalmazása [1944-1949] Magyar Parlament, 1991. 173. oldal

tény, amire Tombor László mutat rá tanulmányában: a magyar mentelmi jog elsősorban védelmi jellegű volt, és nem szankcionálta kellő mértékben a mentelmi jog megsértését.²⁶

A mentelmi jog védelmi jellege sem tudott azonban érvényesülni azokkal a súlyos jogszabálysértésekkel szemben, amelyek a többpártrendszer felszámolását, a parlamenti demokrácia megszüntetését jelentették Magyarországon. A Magyar Kommunista Párt a Kiszgazda Párt meggyengítésére törekedett és egyre gyakrabban kezdeményezte egyes kiszgazda képviselők büntetőeljárás alá vonását.

A legismertebb és legnagyobb visszhangot kiváltó ügy a Magyar Közösség elleni eljárás volt. Az ügyben nyolc képviselő, köztük Vörös Vince volt érintve. A mentelmi jog gyengeségét mutatta, hogy a képviselők házi őrizetbe vételét és rendőrségi kihallgatását egy pártok közötti kompromisszum alapján lehetett foganatosítani, noha a hatályos szabályok, és a kialakult gyakorlat szerint erre csak a Nemzetgyűlés jóváhagyása esetén kerülhetett volna sor.

A helyzet fonákságát jelzi, hogy az érintett kiszgazda képviselők egy kivétellel szóban vagy írásban lemondtak mentelmi jogukról, és ez szolgálhatott alapul házi őrizetbe vételükhöz, illetve gyanúsítottkénti kihallgatásukhoz. Nem véletlenül hangsúlyozhatta Sulyok Dezső [1897-New York 1965, politikus, országgyűlési képviselő, Pápa város polgármestere, Nemzeti Egység Pártja, Független Kiszgazdapárt] az ügygel összefüggésben a Parlament ülésén hogy: „... nem lehet olyan nagy ok, amely miatt az ország a törvényes alapot kirúghatja a lába alól. Amely állam nem tartja be a saját törvényeit és önmagával meghasonlik, az elvész. Nem tehetjük túl magunkat a törvényen, bármilyen nagy is a veszély.”

Az események azonban már messze túlhaladtak a demokratikus jogállam játékszabályain. A Magyar Közösség ügyének ilyen módon történő intézése elvezetett egészen a Kiszgazda Párt felső vezetésének szétveréséig, amely Kovács Béla [1908-1959, kiszgazda politikus, Nagy Imre kormányának földművelésügyi minisztere] letartóztatásában és elhurcolásában csúcsosodott ki. Kovács Béla ügyében, akinek sorsát „leleplező” cikkeikben az újságok már előre vetítették, pártközi egyeztetést hívtak össze mentelmi jogának megtárgyalására. Itt a korábbiakhoz hasonlóan jogsértő megállapodás született, mely szerint Kovács Béla önként aláveti magát a kihallgatásoknak – azaz lemond mentelmi jogáról –, de semmiképpen nem

²⁶

Tombor László: Id., 181. oldal

tartóztathatják le. A rendőrségi kihallgatását követően Kovács Bélát lakásán szovjet katonák letartóztatták, majd őt a Szovjetunióba szállították. A mentelmi jog megsértését másnap a Nemzetgyűlés már csak konstatálni tudta.

Az 1947-ben összeülő országgyűlés mentelmi ügyei már gyakorlatilag alig voltak többek színjátéknál. Jól jellemzi a helyzetet az a szóváltás, amely Pfeiffer Zoltán [1900-New York 1981, ügyvéd, politikus, FKGP, Magyar Függetlenségi Párt] ügyében zajlott le a Mentelmi Bizottság ülésén Ráth Endre és Marosán György [1908-1992, baloldali politikus, MSZDP, Magyar Dolgozók Pártja, MSZMP] között: „Ráth: Kedves Marosán képviselő úr, módja lesz hozzászólnia jogi érvekkel az én jogi érveimhez. Marosán: Csak politikai érveim lesznek, Uram! Azok ütik a jogi érveket!”,²⁷ Marosánnak igaza volt. Politikai érvei valóban „ütötték” a jogi érveket. Ezt az eljárást azonban már nem lehetett jogállami eljárásnak tekinteni.

A mentelmi jog 1948-tól lényegében formailag és tartalmilag is kiüresedett. Az 1949. évi XX. törvény, az Alkotmány tartalmazta ugyan, de már megcsönkített formában. A 11. § csak a sérthetlenséget szabályozta, kimondva, hogy „országgyűlési képviselőt az országgyűlés hozzájárulása nélkül letartóztatni vagy ellene bünvádi eljárást indítani – tettenérés esetét kivéve – nem lehet”.

Kukorelli helyesen mutatott rá, hogy a szocialista berendezkedés egyszerűen feleslegesnek tartja és fél is a parlamenti szólásszabadságtól. „Egy antiparlamentáris indíttatású államrendszerben a csendesebb parlamenti élet nem igényelte a felelőtlenséget.”²⁸

A gyakorlatban azonban a sérthetlenségnek sem volt jelentősége. Az 1949 és 1990 közötti kilenc országgyűlési ciklusban összesen 16 mentelmi ügy került tárgyalásra.²⁹

A demokratikus jogállami berendezkedés 1989-ben tért vissza Magyarországra és ezzel együtt kapott ismét értelmet és valós tartalmat a parlamenti mentelmi jog. Az elmúlt évtizedek keserű tapasztalatai nyomán is elemi igény támadt a mentelmi jog teljes körű és valós feltámasztására. Ezt az igényt elégítette ki a képviselői jogállásról szóló 1990. évi LV. törvény, mely konkretizálta az Alkotmánynak azt az új rendelkezését, mely szerint a képviselőket mentelmi jog illeti meg.³⁰

²⁷ Tombor László: Id., 188. oldal

²⁸ Kukorelli István: Az országgyűlési képviselők jogállása, KJK 1989. 258. o.

²⁹ Kukorelli: id. mű 269. o.

³⁰ Alkotmány 20. § (3) bekezdés: Az országgyűlési képviselőt – az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben szabályozottak szerint – mentelmi jog illeti meg.

A jogállási törvény visszaállítja a felelősségmentességet. A 2. § szerint „a képviselő és a volt képviselő bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt.” Ez a mentesség nem vonatkozik a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint a képviselő polgári jogi felelősségére.

A hagyományos elemeket megtartva, de mégis megújítva jelenik meg a sérthetlenség. A törvény 3. § (1) bekezdése szerint „A képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.”

A mentelmi jog intézményének ezzel az újraszabályozásával új fejezet nyílt a magyar mentelmi jog történetében.

III.

A mentelmi jog fogalma

A mentelmi jog történetéből világosan kitűnik, hogy a törvényhozó hatalom függetlenségének, szabad tevékenységének egyik alapvető biztosítékát jelentette a végrehajtó, illetve bírói hatalom illetéktelen beavatkozásától való mentesség.

Jól felismerhetők azok az alkotmányos elvek is, amelyek e mentesség alapjául szolgálnak. Ezek Kukorelli István felosztása szerint a népszuverenitás, a hatalommegosztás és a parlamenti szólásszabadság.³¹

A mentelmi joggal kapcsolatban kétféle mentelmi jogot szokás elkülöníteni egymástól, jóllehet ezek nagyon szoros összefüggésben állnak egymással. Az egyik az ún. felelősségmentesség, vagy régebbi elnevezéssel felelőtlenység, a másik a sérthetlenség intézménye.³²

A mentelmi jog szabatos definícióját igen nehéz megadni. Majdnem minden, a témával foglalkozó tudományos munka a két egymással összefüggő, de elválasztható részeleme segítségével határozza meg mibenlétét. A tudományban még az is vitatott, hogy kit tekinthetünk a mentelmi jog alanyának, ami szinte lehetlenné teszi egy szintetizáló jellegű fogalom kialakítását. Sok szerző a témával foglalkozva egyszerűen átlépi ezt a kérdést, mások inkább a mentelmi jog céljának pontos meghatározásán munkálkodtak.³³

A mentelmi jog fogalmi definícióját vizsgálva azt tapasztalhatjuk, hogy a meghatározások alapvetően alkotmányjogi természetűek. Ez érthető, hiszen az intézmény történeti kialakulása a parlamentarizmushoz, a parlamenti képviselők védelméhez kötődik.

³¹ Kukorelli István: Az országgyűlési képviselők jogállása. 253. oldal

³² Petrétei József: A mentelmi jog nemzetközi szabályozása. In. Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Szerkesztette: dr. Karsai József, Budapest, 2006, 277. old.

³³ Lásd erről bővebben: Sepsi Tibor: A parlamenti képviselők mentelmi joga a gyakorlat tükrében. In.: www.ajk.elte.hu/tudomanyos/profil/kiadvanyok/elektronikus/seminarium_1. old.

Kétségtelenül igaz az is, hogy „ezek az államjogi szabályok ugyan részeivé válnak a büntetési perjognak is, azáltal, hogy az utóbbiak körében kivételt statuálnak, mégsem vezethető azonban le a mentelmi jog büntető, vagy perjogi általános elvekből”.³⁴

Baloghy Ernő szerint a képviselőház jogköre mentelmi ügyekben három irányban nyilvánul meg: mint határozó, mint engedélyező, és mint elégtételszerző hatalomé. Határoz, amidőn egy ténykedést a különös mentesség hatálya alá von, engedélyez, amidőn kimondja, hogy megtagadja a mentelmi jog felfüggesztését, és végül elégtételt szerez a mentelmi jog megsértése esetén.³⁵

Nyiri Sándor a mentelmi jogot a klasszikusnak tekintett alkotmányossági eszmék közül leginkább a hatalommegosztás és a népszuverenitás elvével, valamint a szólásszabadsággal hozza összefüggésbe. A mentelmi jog illetve a személyes mentesség szabályozása ugyanis garanciális jellegű. Célja az, hogy a jogszabályokban megjelölt személyek ellen a jogszabályokban meghatározott szerv (személy) ellenőrzési jogának gyakorlásával, annak hozzájárulásával kerülhessen sor büntetőjogi felelősségre vonásra, és annak részeként személyi szabadság korlátozására, és más eljárási kényszereselekmény alkalmazására. „Ezeknek a garanciális rendelkezéseknek tehát nem az a céljuk, hogy a hatályuk alá tartozó személyek felelősségre vonását megghiúsítsák, hanem olyan fokozott garancia létesítése, amely lehetetlenné teszi a végrehajtó hatalomtól elkülönülten tevékenykedő személyek zaklatását, alaptalan felelősségre vonását.”³⁶

Ádám Antal szerint a mentelmi jog intézménye szorosan kapcsolódik az államhatalmi ágak elválasztásának elvét követő polgári állam parlamentjének törvényhozó és ellenőrző hatalmához. Arra hivatott, hogy a képviselők az egyéb államhatalmi ágak, különösen az igazságszolgáltatáshoz tartozó szervek, valamint a közigazgatási hatóságok indokolatlan, esetleg elfogultságból fakadó beavatkozásaitól, zaklatásaitól, megtorlásaitól mentesen, zavartalanul gyakorolhassák a parlament funkcióinak betöltéséhez kapcsolódó jogaikat és feladataikat. Ádám is rámutat arra, hogy a képviselői mentelmi jognak a legtöbb polgári országban két összetevője nyert alkotmány- vagy törvényi elismerést és szabályozást. A büntetőjogi felelőtlenség (felelősségmentesség) révén a képviselő e minőségében tanúsított

³⁴ Bölöny, 15. oldal

³⁵ Baloghy Ernő: A képviselői mentelmi jog köréből. Idézi Bölöny, 15. oldal

³⁶ Dr. Nyiri Sándor: A mentelmi jog a büntetőeljárás tükrében. Rendészeti Szemle, 1993. 3. szám, 24. oldal

bizonyos megnyilvánulásaiért az igazságszolgáltatás szervei előtt nem felelős, ezekért csak a parlament vonhatja felelősségre. Az egyéb, a büntetőjog vagy a szabálysértésjog által tiltott és szankcionált magatartása tekintetében pedig ún. sérthetlenség (inviolabilitás) pontosabb kifejezéssel feltételes eljárási mentesség illeti meg a képviselőt. Bizonyos kivételektől eltekintve az ilyen megnyilvánulásokért a képviselő a parlament hozzájárulásával vonható felelősségre.³⁷

Tomcsányi a jogállásból vezeti le a mentelmi jog fogalmát. „A törvényhozó testület (országgyűlés) a király mellett az állami szuverenitás legfőbb orgánuma. Jogkörét azonban e kiváló állásának és hivatásnak megfelelően csak akkor tudja betölteni, ha tanácskozásának és határozathozatalának szabadsága és függetlensége teljes mértékben szuverén szerűen biztosítva van. Amint szuverén, korlátlan maga a legfőbb állami akarat, a törvény, éppúgy korlátlan, szuverén jellegűeknek kell lenni azoknak a tanácskozásoknak és elhatározásoknak is, amelyeknek eredményeképp áll elő a törvény. A törvényhozó testületet, nálunk az Országgyűlést, annak mindkét házat megillető ezeket a különleges jogosítványokat a maguk egészében mentelmi jognak nevezzük.”³⁸ Megjegyzem, hogy Tomcsányi definíciója alapvetően a felelősségmentességet foglalja magában.

A Pallas Nagylexikon szerint a törvény által nálunk (akkor) még nem szabályozott mentelmi jog a képviselőháznak Böszörményi László képviselőnek közkereset alá vétel alkalmából hozott, és 1867. november 18-án kelt határozata és az azóta állandóan követett gyakorlat szerint a következő két sarkalatos tételen nyugszik: „1. amit az országgyűlési tag mint olyan a házban és a házon kívül mond vagy tesz, azért csak az országgyűlés, és pedig annak ama háza által vonható feleletre, amelyhez tartozik. 2. hogy amit az országgyűlési tag nem mint olyan és nem törvényhozói hivatásának gyakorlása közben mond vagy tesz, ezért csak a ház engedelmével vonható közkereset alá, s a tettenérés esetét kivéve csak a ház előzetes engedelmével záratható el.”³⁹

A kérdéskörben az egyik összefoglaló jellegű munkát publikáló Bölöny József fogalom meghatározása is ezt a szempontot tekinti elsődlegesnek, amikor szerinte a mentelmi jog a törvényhozó testületnek az a joga, amelynél fogva tanácskozásának,

³⁷ Dr. Ádám Antal: Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog. Magyar Jog, 1999. 3. szám, 148. oldal

³⁸ Dr. Tomcsányi Móric: Magyarország közzjoga (második, átdolgozott kiadás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. 446. o.

³⁹ Pallas...

határozathozatalának és általában működésének szabadságát, függetlenségét minden közvetett befolyásolástól való mentességét önmaga biztosíthatja mindazokkal szemben, akiknek jogellenes beavatkozása ellen a büntető törvények nem nyújtanak számára kielégítő védelmet.⁴⁰

E nagyon széles meghatározást a későbbiekben Bölöny annyiban pontosítja, hogy a mentelmi jog a hatóságokkal és bíróságokkal szemben részesíti védelemben a törvényhozó testület alkotó tagokat.⁴¹

A mentelmi jog védelmi funkcióját hangsúlyozza Plósz Sándor is. „A mentelmi jog arra való, hogy kívülről jövő befolyásolását, megfélemlítését, működésében való megakadályozását a képviselőnek elhárítsák.”⁴²

Általában az intézményi szabadságot hangsúlyozza véleményében Balogh Artúr „A mentelmi jog helyesen felfogva az országgyűlés szabadságának különös biztosítéka, amely a képviselőre nézve mint fokozott oltalom jelentkezik”.⁴³

Bölöny a mentesség két típusát a szerint különbözteti meg, hogy a közvetlen vagy közvetett illetéktelen befolyásolás ellen véd. Előbbi esetben kizárja a felelősségre vonást azért a tevékenységért, amelyet a törvényhozó testület tagja a testület működésében való részvétele közben fejt ki, az utóbbiban pedig magának a testületnek engedélyétől teszi függővé az eljárás megindítását azokért a ténykedésekért is, amelyeket a törvényhozó testület tagja nem e minőségében, hanem mint magánember követ el.⁴⁴

Megfigyelhető ugyanakkor, hogy számos szerző csupán a mentesség két fajtájának külön-külön meghatározott definícióját adja meg, anélkül, hogy megpróbálná összefoglalni a két definíció közös tartalmát. Így például a felelősségmentesség Hermann Wutzer szerint egy különleges formája annak a védelemnek, amely arra szolgál, hogy garantálja a függetlenségét

⁴⁰ Bölöny József: Mentelmi jog, Budapest, 1937, 9. oldal

⁴¹ Bölöny József: Id., 10. oldal

⁴² Plósz Sándor igazságügy-miniszternek a képviselőház 1904. VIII. 9. ülésén tett kijelentése

⁴³ Balogh Artúr: A mentelmi jog. Idézi Bölöny, 13. oldal

⁴⁴ Bölöny: idézett mű, 10. oldal

és a szólásszabadságát a parlament tagjainak, különösképpen a végrehajtó hatalom irányában, s megfeleljen a hatalommegosztás elvének.⁴⁵

A felelősségmentesség Angliában alapvetően szólásszabadságként jelentkezett. Az 1689. decemberében hatályba lépett Bill of Rights 9. §-a kimondja, hogy a parlamenti szólásszabadságot, vitákat és eljárásokat a parlamenten kívül sem bíróságok, sem más helyek nem kifogásolhatják, és nem vonhatják kétségbe.⁴⁶

Vargha Ferenc úgy véli: „a történelmi nyomok arra mutatnak, hogy az ilyenkor gyakorolt szólásszabadság elvének az a célja, hogy a törvényhozás tagjai közjogi tevékenységükben szabadon mozoghassanak, gondolataikat, törvényhozói akaratukat minden akadály nélkül kinyilváníthassák, s ebbéli működésükben még a legtávolabbi erkölcsi korlátok se feshélyezzék őket”.⁴⁷

Ezzel szemben a Velencei Bizottság utal arra, hogy a sérthetlenség egy másik megközelítése a parlamenti tagok hatékony védelmének, amely garantálja a függetlenségüket, és megvédi őket az önkényes fogva tartástól. Általánosságban azt jelenti, hogy a parlament tagjai védettséget élveznek a fogva tartással és a bűnügyi nyomozással szemben, kivéve, ha a parlament ehhez hozzájárul.⁴⁸

Az Officina egyetemes lexikon hasonlóképpen csak a sérthetlenségről ír a mentelmi jog címszó alatt. Eszerint a mentelmi jog bizonyos személyek, mindenekelőtt parlamenti képviselők, miniszterek mentessége az állami kényszerintézkedések, letartóztatás, bírósági idézés stb. alól mindaddig, amíg a jogszabály előírása szerinti testület, például országgyűlés, ahhoz kifejezetten hozzá nem járul.⁴⁹

Érdemes megjegyezni, hogy az Officina-lexikon a mentelmi jog címszó alatt a sérthetlenségtől elkülönülten tárgyalja az extraterritorialitás fogalmát is. Ugyanezen címszó alatt található a római és meroving birodalomban a császári, a királyi és bizonyos egyéni birtokok közszolgáltatásoktól és adományoktól való mentességét, valamint az egyházjogban, az egyházi személyeknek, helyeknek és javaknak, főleg a katolikus egyház által igényelt, az

⁴⁵ Hermann Wutzer: Immunitat im demokratischen rechtstaadt, Berlin, 1991, Bécs 75 p.

⁴⁶ Drinóczi Tímea–Petrétei József: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. Jogtudományi Közlöny, 2006/6, 258. oldal

⁴⁷ Vargha Ferenc: A képviselők felelőtlensége. Jogállam Könyvtára, 1924, 5. oldal

⁴⁸ Report ont he regime of parliamentary immunity, Venise commission, Council of Europe, cdl-inf (1996) 007 65. p.

⁴⁹ Officina egyetemes lexikon, szerkesztette Menich Zsuzsa, Belgium, 1994.

egyház rendiségével, részint a klérus és az egyházi vagyon adómentességével összeegyeztethetetlen nyilvános szolgálattól, szolgáltatásoktól és terhektől való mentességet. A sérthetlenség jelenik meg a Magyar Értelmező Kéziszótárban is. Az itt található definíció szerint a mentelmi jog a képviselőnek az a kiváltsága, hogy eljárást csak az országgyűlés hozzájárulásával indíthatnak ellene.⁵⁰ Ez a meghatározás azonban magyar vonatkozásban pontos. Az adott korszakban a mentelmi jog felelősségmentességi részét a magyar jog nem ismerte el. Ugyanez figyelhető meg egyes internetes szótárakban.

A sérthetlenség tehát a képviselő parlamenti munkában való részvételének általános akadálymentességét biztosítja. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy nem lehet megakadályozni a parlamenti ülésen való részvételét, tilos ellene büntetőeljárást, esetleg szabálysértési eljárást lefolytatni, nem lehet vele szemben korlátozó intézkedéseket hozni egészen addig, amíg a jogi szabályozás ezt lehetővé nem teszi.⁵¹

Az amerikai Barron's jogi szótár egy címszó alatt tárgyalja a mentességet (immunities) a kiváltságokkal (privileges). Legáltalánosabban véve a mentesség egyfajta jog a valamilyen kötelezettség, vagy büntetés elkerülésére, amely általában ellentétben áll az általános szabályokkal. A tanúkkal kapcsolatban hivatkozás történik például az ötödik alkotmánykiegészítésre. Ennél is érdekesebb azonban, hogy e meghatározás körében tárgyalja a szótár a hivatalos személyek mentességét bármifajta felelősség alól abban az esetben, hogyha cselekményükkel kárt okoznak, de e cselekmény a hatáskörükben eljárva történik. Ez a mentesség egyébként a bírók esetében teljes, de bizonyos körben megilleti a kormányzati tisztségviselőket is.

A mi mentelmi jog fogalmunkhoz közelít a letartóztatás alóli kiváltság (mentesség) amerikai fogalma. Eszerint ez bizonyos személyek jogát jelenti, amely jogot vagy az alkotmány, vagy törvény, vagy esetleg a jogpolitika tartalmazza, mely mentességet ad e személyeknek a letartóztatás alól meghatározott cselekményük esetén. Így például az Egyesült Államok Alkotmánya 1. § (6) bekezdésének 1. pontja a szenátoroknak és a képviselőknek megadja azt a kiváltságot, hogy ne lehessen letartóztatni őket, amíg a képviselőházban vagy a szenátusban tartózkodnak az ülés tartama alatt, illetve oda menet, illetve onnan eljövet.

⁵⁰ Magyar Értelmező Kéziszótár. Szerkesztette: Juhász József, Szőke István, O. Nagy Gábor, Hovalovszky Miklós, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1972

⁵¹ Drinóczi-Petrétei: 258. old.

Egyebek iránt a mentességek és privilégiumok az alkotmány 14. kiegészítésére utalnak, amely az állampolgárok jogait vázolja (illetve az állampolgárok jogainak védelmét).⁵²

A mentelmi jog, fogalmi meghatározásaiból kitűnően ez az intézmény a parlamentek zavartalan működését kívánta biztosítani, nem pedig a képviselők egyéni büntetlenségét. „Kialakulásukkor e jogok a parlament olyan kiváltságai voltak, amelyek abszolút szükségesek a parlamenti hatáskörök megfelelő gyakorlásához. Hangsúlyozandó, hogy az intézmény lényegében a Ház, mint egész védelme jelent meg, s e kiváltságot a képviselők csak annyiban vehették igénybe, amennyiben jogaik bármilyen tagadása vagy fenyegetése gátolta volna a parlament működését.”⁵³

A képviselők személye ilyen értelemben csak másodlagos lehet. A mentelmi jog alapja nem az egyén, hanem a testület szabadságának és függetlenségének védelme.⁵⁴

Az említett fogalommeghatározások tartalmilag alig változtak a későbbi korokban. A lényegi vonások nagyjából összegezhetők a Sente Zoltán által adott definícióban: „A mentelmi jog fő rendeltetése azt, hogy a tagjai személyes biztonságának fokozott védelmével óvja a törvényhozó testület függetlenségét a parlamenten kívüli illetéktelen befolyásoktól és zaklatásoktól. A mentelmi jog az olyan megalapozatlan hatósági üldözéssel szemben nyújt védelmet, amely a képviselőt törvényhozói funkciója képviselői tevékenysége miatt éri”.⁵⁵ E meghatározásnál is jellegzetes az a közjogi általános megközelítés, amely az intézmény céljára helyezi a hangsúlyt.

A mentelmi jog védelmi funkciója ugyanakkor többletjogokat foglal magában.

A mentelmi jog pozitív értelemben nem más, mint olyan sajátos jogok összessége, amelyet mindkét kamara kollektíven és mindkét ház képviselői egyénileg élveznek, s amelyek nélkül nem tudnák teljesíteni feladataikat, s amelyek meghaladják azokat a jogokat, amelyeket más szervek és egyének birtokolnak.⁵⁶

⁵² Steven H. Gifis: Law Dictionary, Barron's Educational series, Inc. New York, 1984.

⁵³ Drinóczi Tímea – Petrétei József: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. Jogtudományi Közlöny, 2006/6. 257. oldal

⁵⁴ Daruvári Géza: A mentelmi jog. Budapest, 1890. 19. oldal

⁵⁵ Dr. Sente Zoltán: A képviselők jogállása, Kiadja a Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest 2004. ,204. oldal

⁵⁶ J. H. G. Griffith-Michael Ryle: Parliament Functions, Practice, and Procedures Sweet Maxwell 1989, 86. oldal

Horváth Boldizsár igazságügy-miniszter jellemezte a képviselőház 1868. július 30-i ülésén úgy a mentelmi jogot, mint a képviselőház jogát, amely nem egyéni személyes jogként jelenik meg. „Én az immunitást nem tartom olyan jognak, amelyről egyes képviselők tetszésük szerint rendelkezhetnek, hanem az nézetem szerint az összes törvényhozás függetlenségének biztosítékát képezi.” Egy másik ülésen azt is hozzátette, hogy az immunitás nem lehet privilégium.⁵⁷ Hasonló véleményen volt Pauler Tivadar igazságügy-miniszter is, aki szerint „a mentelmi jognak nem privilégiális természete van, természete az, hogy a képviselők a politikai zaklatás ellen biztosíttassanak”.⁵⁸

A mentelmi jog ily módon nem jelenhet meg egy fajta személyes, alanyi jogként. A magyar Alkotmánybíróság helyesen mutatott rá arra, hogy „Az Alkotmány 20. § (3) bekezdésében szabályozott mentelmi jog nem sorolható az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok közé, mert jogi természetét tekintve eltér azoktól. A mentelmi jog az országgyűlési képviselői jogálláshoz fűződő jog, a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében, az országgyűlés tagjaként megillető jogosultság. Olyan jog, amelyet bár a képviselő jogaként fogalmaz meg az Alkotmány, az országgyűlés védelmét is szolgálja más hatalmi ágakkal szemben. A mentelmi jog ugyan a képviselő személyes jogaként jelenik meg, e jogával a képviselő mégsem rendelkezhet, mentelmi jogáról a képviselő – a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhat le, mentelmi jogára az eljárás során hivatkoznia kell.”⁵⁹ Az Alkotmánybíróság e jellemző tükrében határozta meg a mentelmi jog definícióját. A mentelmi jog a képviselőt a törvényhozás tagjaként megillető olyan jogosultság, amely a parlament működésének szabadságát, függetlenségét, a végrehajtó és bírói hatalom befolyásától mentességét biztosítja.⁶⁰ Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a mentelmi jog határai változtathatók, nem abszolút, örökérvényű és egységesen szabályozható jogról van szó. Éppen ellenkezőleg, e jogot céljához képest az adott körülményeknek megfelelően mindig a legszűkebben kell meghatározni, hogy ne sérthessen alkotmányos alapelveket, illetve jogot.

Vigyázni kell arra, hogy a szükségszerűség és arányosság elve érvényesüljön a szabályozásban és az annak megfelelő gyakorlatban, azaz a konfrontálódó alkotmányos elvek - mint amilyen a szólásszabadság vagy a hatalommegosztás, illetve vele szemben a törvény

⁵⁷ 1865. Országgyűlési Napló, IX. kötet 287. oldal

⁵⁸ 1884. Országgyűlési Napló, IX. kötet 19. oldal

⁵⁹ 65/1992. (XII.17.) AB határozat, MK 1992/126. (XII. 17.)

⁶⁰ 34/2004. (IX. 28.) AB határozat

előtti egyenlőség és az emberi méltóság - Szküllája és Charibdisze között a helyes utat megtaláljuk.

A mentelmi jog tehát nem tartozik az alapjogok közé, viszont szoros összefüggésben van egyes alkotmányos alapelvekkel, illetve jogokkal. Ezek az elvek és jogok fontos szerepet játszanak a mentelmi joghoz kapcsolódó büntető anyagi és eljárás jogban.

Összefoglalásul megállapíthatjuk, hogy a mentelmi jog alapvetően az adott személy és rajta keresztül a parlament meghatározott tevékenységének, megnyilvánulásainak védelmét jelenti, még hozzá egyes hatósági eljárásokkal, jogkorlátozásokkal szemben. Célja az intézmény, azaz a Parlament független és szabad működésének biztosítása, a döntéshozó képviselők személyének védelmén keresztül az indokolatlan, más hatalmi ágak zaklatása ellen, amely alapvetően büntetőjogi formában jelentkezik. Magában foglalja a képviselői szólásszabadságot, a büntetőjogi (és szabálysértési) kényszerintézkedések és büntetőeljárások alóli mentességet. A mentesség büntetőjogi szempontból kétirányú: abszolút, ha teljesen kizárja a felelősségre vonást, relatív, ha időleges és feltételes akadálya a büntetőeljárásnak.⁶¹ A képviselők tekintetében nem alanyi jogként jelenik meg, korlátozható az alapvető alkotmányos jogok és elvek mentén.

Az említett korlátozások erkölcsi, morális vonatkozásait egy későbbi fejezetben tárgyaljuk.

A mentelmi jog, mint büntethetőségi akadály

A mentelmi jog legfontosabb következménye a büntetőjogi – illetve szabálysértési – üldözés alóli teljes vagy részleges mentesség. Bölöny már idézett művében ugyan az akkori a Büntető Törvénykönyv. 19. §-át és a Bünvádi Perrendtartás 32. §-át jelöli meg, mint a mentelmi jog törvényi forrását, azonban maga is utal arra, hogy ez csupán az intézmény legalitását teremti meg, azonban sem megfelelő definíciót nem tartalmaz, sem pedig az alapvető kérdésekre adandó válaszokat.⁶² A Csemegi-kódex valóban csak annyit mond a kérdésről, hogy az országgyűlés, valamint a közös ügyek tárgyalására kiküldött bizottság tagjainak mentelmi jogát a jelen törvény nem érinti. Ugyanezt tartalmazza a Bünvádi Perrendtartás is, mivel a törvényjavaslatba belefoglalni szándékozott részletes mentelmi szabályokat a képviselőház igazságügyi bizottsága végül mellőzte.

⁶¹ Az abszolút és relatív felosztásról lásd: Bölöny, id. mű 21. o.

⁶² Bölöny József: Id. mű 48-49. oldal

A büntetőjogban a mentelmi jog mint büntethetőségi akadály, egyfajta személyes mentességként jelentkezik.⁶³

Ellentétben a közjogi, alkotmányjogi megközelítéssel, a jogirodalomban viszonylag kevesen próbálták meghatározni a személyes mentesség dogmatikai jellemzőit, definiálni büntetőjogi fogalmát. Még azoknál a szerzőknél is, akik kísérletet tesznek a mentelmi jog megfelelő büntetőjogi definiálására, a személyes mentesség egyfajta egységként jelenik meg, részben mint anyagi jogi büntethetőségi akadály, részben pedig mint a büntetőeljárásnak abszolút vagy időleges jellegű gátja.

Akik egyáltalán véleményt nyilvánítanak a mentelmi jog, illetve személyes mentesség büntetőjogi természetét illetően, azok általában egyetértenek abban, hogy a felelősségmentesség anyagi jogi természetű akadály. A mentelmi jog két összetevője a felelősségmentesség – ez a büntetőjog dogmatikájában büntethetőséget kizáró ok –, és a sérthetlenség, mint a büntetőeljárás megindításának speciális feltétele, időleges akadály. A felelősségmentesség általában a képviselőnek a parlamentben, bizottságokban, a frakcióban és általában a képviselői minőségben végzett munkájára vonatkozik. Ezekben az esetekben az országgyűlési képviselő mentelmi joga a büntethetőséget kizáró ok miatt nem is függeszthető fel, annak a fennállását maga a jogszabály biztosítja és garantálja. A felelősségmentesség tehát elháríthatatlan anyagi jogi akadály a büntetőeljárás megindításának, lefolytatásának.

A mentelmi jog másik ága, tehát a sérthetlenség viszont többnyire feltételes eljárási mentességet biztosít.⁶⁴

A büntethetőségi akadályok rendszerének mentelmi szempontú mélyebb elemzése háttérbe szorul. Leginkább a büntethetőséget kizáró okok említése történik meg oly módon, hogy az ebbe a körbe tartozó taxatív felsorolt okok közül a mentelmi jogot vizsgálva csak egy jöhet komolyan szóba, a cselekmény társadalomra veszélyességének hiánya. Ezzel kapcsolatban a szakirodalom külön felhívja a figyelmet a jogszabály engedélyére, mint a bírói gyakorlat által

⁶³ Személyes mentesség illeti meg továbbá azokat, akiknek mentessége a diplomáciai és nemzetközi jogon alapul. E személyek büntetőjogi felelősségre vonására nemzetközi szerződés, illetve ennek hiányában nemzetközi jog szabályai az irányadók. 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk), 5. §

⁶⁴ Dr. Rabóczky Ede: Magánvadás mentelmi ügyek, különös tekintettel a rágalmazásra és a becsületsértésre. In.: Előadások és publikációk... 145. old.

bevettnék tekinthető jogellenességet (és a büntethetőséget) kizáró okra. Eljárásjogi szempontból ekkor az ügyben eljáró nyomozó hatóság, ügyészség vagy bíróság a büntetőeljárás törvény 174. § (1) bekezdés c) pontja alapján utasítja el az ügyet. Ha ezt a megközelítést fogadjuk el, akkor egyáltalán nem beszélhetünk az eset kapcsán bűncselekményről.⁶⁵

A társadalomra veszélyesség hiánya, mint kizáró ok a többségi álláspont szerint a mai jogtudományban már nem tartható. A társadalomra veszélyesség mint a bűncselekmény fogalmi eleme a mai szerzők jelentős részének egyöntetű álláspontja szerint a materiális, illetve részben a formális jogellenességgel azonosítható. Nem véletlen, hogy a társadalomra veszélyesség csekély fokáról szóló rendelkezés a büntethetőséget kizáró okok között a Btk. 71. §-ával összevetve kifejezetten rendszertani hibának minősült már évekkel ezelőtt is a jogtudományban.⁶⁶

Meglátásom szerint helyes az a vélemény, amely szerint a mentelmi jog, illetve a személyes mentesség felelősségmentességi része alapvetően a jogellenességet kizáró okok csoportjába tartozik. Ezek az okok a büntethetőséget kizáró okok között találhatóak meg. A büntethetőséget kizáró okok a büntethetőségi akadályok hármas tagolása alapján az első kategóriát jelentik. Ezek az okok azok, amelyek a cselekmény bűncselekményi jellegét kiküszöbölik. A második csoportba tartozó büntethetőséget megszüntető okok ugyanakkor az elkövetett cselekmény bűncselekményi jellegét érintetlenül hagyják és ugyanez jellemző a harmadik csoportra, amelyek a büntethetőséget és a büntetőeljárást egyaránt akadályozzák.⁶⁷

A büntethetőséget kizáró okok közé a szakirodalom a következő okokat sorolja:

- jogos védelem,
- végszükség,
- további jogellenességet kizáró ok,
- gyermekkor,

⁶⁵ Sepsi Tibor: A parlamenti képviselők mentelmi joga a gyakorlat tükrében, Studia Collegii de Stephano Bibo nominati Tomus II. (2000. 62. old.)

⁶⁶ Wiener A. Imre: Elméleti alapok a büntető törvény általános része kodifikálásához. Budapest, MTA Jogtudományi Intézete 2000, 55. oldal

⁶⁷ Nagy Ferenc: A büntethetőségi akadályok egyes kérdéseiről de lege ferenda, In: Tanulmányok dr. Földvári József professzor 75. születésnapja tiszteletére, szerk.: Tóth Mihály és Herke Csongor, Pécs, 2001. 60. oldal

- kóros elmeállapot,
- kényszer, fenyegetés,
- tévedés,
- törvényben meghatározott egyéb ok.

Ezek a büntethetőséget kizáró okok részben a Büntető Törvénykönyvben vannak felsorolva, részben viszont azon kívül. Ezen túlmenően léteznek jogszabályban nem szabályozott kizáró okok, amelyeket az elmélet és a gyakorlat munkált ki és a bíróságok mintegy szokásjogként alkalmazzák azokat.

A Büntető Törvénykönyvben szabályozott jogellenességet kizáró okok feloszthatók a Btk. Általános Részében, illetve a Btk. Különös Részében található okokra. A Btk. Általános Részében határozza meg a jogalkotó a jogos védelem (Btk. 29. §), illetve a végszükség (Btk. 30. §) szabályait. A korábban már említett elméleti megfontolások alapján a Btk. szabályaiból immár kimaradt a cselekmény társadalomra veszélyességének csekély foka, mint büntethetőséget kizáró körülmény. Helyette a jogalkotó az Általános Részben a tevékeny megbánást illesztette be a büntethetőséget kizáró okok körébe. Ez a jogintézmény ugyanakkor rendszertanilag vegyes jellegű és fontosak eljárásjogi szabályai is.

A Btk. Különös Részében szabályozott büntethetőséget kizáró okok egy-egy meghatározott bűncselekmény esetében jelentik a felelősségre vonás objektív akadályát. Ilyen törvényi tényállások például a beavatkozás az emberi génállományba (Btk. 173/A. § (3) bekezdés), a születendő gyermek nemének megválasztása (Btk. 173/C. § (2) bekezdés), az embrióval vagy ivarsejttel végezhető kutatás szabályainak megszegése (Btk. 173/F. § (4) bekezdés),⁶⁸ önkényuralmi jelképek használata (Btk. 269/B. § (2) bekezdés).⁶⁹

A mentelmi jog szempontjából a legfontosabb kizáró okok csoportja a más törvényben szabályozott okok. Ide tartozhat például a hivatali hatósági jog gyakorlása, kötelezettség teljesítése. Meglepőnek tűnik, de a parlamenti képviselők hivatásának gyakorlását nem szokták ebbe a körbe sorolni, pedig számos hasonlóság indokolná ezt. A hivatali hatósági jog

⁶⁸ Nem büntethető a törvényi tényállásban meghatározott cselekmény miatt, aki a beavatkozást az egészségügyről szóló törvényben meghatározott célból hajtja végre.

⁶⁹ Nem büntethető az önkényuralmi jelképek használata miatt, aki azt ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti célból vagy a történelem, illetve a jelenkor eseményeiről szóló tájékoztatás céljából követi el.

gyakorlása, illetve kötelezettség teljesítése ugyanis gyűjtőfogalomnak tekinthető, amely mögött a jogellenességet kizáró okok számos esete húzódik meg.

Ezek az okok általában törvényben vagy más jogszabályban szabályozottak. Többnyire közjogi feladatok teljesítéséhez kötött jogokról, azok gyakorlásáról, illetve kötelezettségek teljesítéséről van szó, alapvetően hivatalnokok, köztisztviselők hivatali hatósági tevékenységre irányuló különféle jogosítványokat gyakorolhatnak ezek keretében. Nagy Ferenc szerint ebben a körben a jogellenességet kizáró hatás csak akkor érvényesül, ha a beavatkozást lehetővé, illetve kötelezővé tévő normák előfeltételei teljesülnek.⁷⁰

Az országgyűlési képviselők hivatásbeli jogainak gyakorlása természetesen sokban különbözik más hivatalos személyek, hivatalnokok, köztisztviselők hatósági jogainak gyakorlásától. Ez utóbbiaknál példaként lehet felhozni a lőfegyverhasználatra, eljárási és végrehajtási kényszerintézkedések alkalmazására vonatkozó tevékenységet. Ettől függetlenül rendszertanilag mégis ide illeszthető az országgyűlési képviselő mentessége a büntetőjogi felelősség alól a parlamenti munkája során tett egyes megnyilvánulásaiival összefüggésben, bár kétségtelen, hogy ez nem hatósági tevékenység.

A fentiekben vázolt büntethetőséget kizáró okokat nem lehet összetéveszteni a hivatásbeli jogok és kötelezettségek gyakorlásával. A hivatali hatósági jog gyakorlása, kötelezettség teljesítése ugyanis alapvetően jogszabályi előírásra vezethető vissza, míg a hivatásbeli jogok és kötelezettségek gyakorlása az elmélet, illetve gyakorlat által kimunkált okok csoportját jelentik, amelyeket az eljáró hatóságok mérlegelés útján állapítanak meg. Ezek jellegzetes példája lehet az orvosi beavatkozás okszerűségének a kérdése. Belovics szerint ugyanakkor e jogokat és kötelezéseket nem lehet külön társadalomra veszélyességet kizáró okcsoportba sorolni, mivel ezek az okok nem anyagi büntető jogszabály rendelkezéseinek, engedélyén alapulnak.⁷¹

A másik lehetséges válfaja a szóba jöhető büntethetőséget kizáró, ezen belül a jogellenességet kizáró okoknak a mentelmi jog, illetve a személyes mentesség kapcsán, a jogszabályon alapuló engedély. Ennek két típusa lehetséges, az absztrakt és a konkrét engedély. Az absztrakt engedély közvetlenül a jogszabályon alapul, míg a konkrét engedéllynél a

⁷⁰ Nagy Ferenc, idézett mű 63. oldal

⁷¹ Belovics Ervin: A büntetendőséget kizáró okok. HVG-ORAC, Budapest, 2009, 41. oldal

jogszabályban adott felhatalmazás alapján az ott megjelölt szerv adja ki esetenként az engedélyt. Ilyen például a terhesség-megszakítás engedélyezése, amely kizárja magzatelhajtás cselekményének megállapíthatóságát.

Az országgyűlési képviselők felelősségmentessége esetében hasonlóképpen felmerülhet az engedély, mint büntethetőséget kizáró ok. Az engedély jelen esetben absztrakt engedélyt jelent, hiszen a képviselői jogállásról szóló törvényből fakad közvetlenül a képviselő mentessége az adott bűncselekmények alól. Ezzel együtt is erősebb érvek szólnak amellett, hogy a képviselői felelősségmentesség a hivatali hatósági jog gyakorlása, illetve kötelezettség teljesítése körébe eső büntethetőséget kizáró okokra vezethető vissza. Ez ugyanis speciális szabályt jelent az engedélyhez képest.

Az elmélet, illetve a gyakorlat által kimunkált és szokásjogilag rögzült jogellenességet kizáró okok körében egy további csoportot is meg kell említeni a képviselői felelősségmentességgel összefüggésben. A képviselői jogállásról szóló törvény alapján a rágalmozás és a becsületsértés nem tartozik a képviselői felelősségmentesség körébe. Rágalmazás és becsületsértés esetén – bizonyos kivételtől eltekintve - tehát az általános szabályok szerint akkor lehet a képviselővel szemben eljárni, hogyha mentelmi jogukat a parlament felfüggeszti. Anyagi jogi akadálya a felelősségre vonásnak azonban ilyenkor nincsen. Az általános szabályok szerint viszont, ha valamilyen védelemre méltó érdek mentén történik a rágalmazó vagy becsületsértő állítás, a képviselő felelősségre nem vonható. Ez természetesen nem csupán a képviselő esetében igaz, hanem mindenki másnál is ez a helyzet áll fenn. A képviselői felelősségmentességnél található különös szabályra tekintettel azonban mégis ki kell emelni ezeket az eseteket. Ez azért is szükséges, mert ezeknek az eseteknek a köre nem törvényileg szabályozott, ellentétben a Csemegi-kódexszel, illetve egyes más külföldi büntető törvénykönyvekkel.

Az előbb említett hivatásbeli jog, illetve kötelezettség gyakorlása miatt a rágalmazás és becsületsértés törvényi tényállásának megvalósítása esetén sem büntethető az, ha a magatartás a következő ismérveknek felel meg:

- a szakértői tevékenység keretében történő tényközlések, ténymegállapítások,
- a peres felek jogi képviselőinek jogi tényelőadásai,

- a különböző eseményekről hatósági vagy más eljárásról történő közérdekű vagy tájékoztató jellegű de a tárgyilagosság keretei között maradó sajtótudósításban, sajtóközleményben tett újságírói tényállítások,
- a munkaköri kötelezettség alapján történő véleményezések,
- a pedagógusok által készített jellemzések,
- a tudományos, kulturális és művészeti életben tett tárgyszerű megállapítások, bírálatok.

Ezek közül egyik-másik megjelenhet a képviselői tevékenység során is. Ha ez megállapítható, a képviselő nem képviselői jogállása következtében, hanem ennek a szabálynak az alapján mentesül a büntetőjogi felelősségre vonás alól. Ez a mentessége pedig nem eljárásjogi, hanem anyagi jogi abszolút akadály, amely kizárja a bűncselekmény elkövetését. Ez annyit jelent, hogy ha összevetjük a valóság bizonyításának Btk-beli szabályával, akkor az eljáró hatóságnak a rágalmazásra, illetve a becsületsértésre vonatkozóan azt kell megállapítania, hogy függetlenül annak valóságtartalmától, nem jön létre bűncselekmény. Ez akkor is igaz, ha a tény egyébként valós, mert nem a Btk. 22. § i) pontja (a törvényben meghatározott egyebek) alapján kell a büntetlenséget megállapítani, hanem a jogellenesség hiánya miatt a bűncselekmény meg nem valósulását.⁷²

Belovics Ervin a személyes mentesség körébe tartozó büntethetőségi akadályokat a büntethetőséget kizáró okok között tárgyalja, részben a mentelmi jog felfüggesztésének hiánya, részben pedig a diplomáciai és nemzetközi jogon alapuló egyéb mentesség címszó alatt. Rámutat azonban arra, hogy a büntethetőségi akadályok Btk-beli felosztása büntethetőséget kizáró, illetve megszüntető okokra nem minden büntethetőségi akadályra vonatkoztatható. Álláspontja szerint a magánindítvány, a kívánat, a kizárólagos feljelentési jog mellett a mentelmi jog is valójában eljárási és nem anyagi jogi jellegű akadály, mivel ezekben az esetekben a bűncselekmény megvalósult, de hiányzik a büntetőeljárás megindíthatóságának valamely törvényi feltétele. A szerző ugyanakkor nem szól a képviselői felelősségmentesség büntetőjogi besorolásáról⁷³.

Hasonló álláspontra helyezkedik a mentelmi jog mibenlétét illetően Nyiri Sándor, amikor az intézmény eljárásjogi jellegét hangsúlyozza, kifejtve, hogy a mentelmi jog, illetve személyes

⁷² Nagy Ferenc, idézett mű 65. oldal

mentesség a büntetőeljárás szempontjából azt jelenti, hogy a törvényekben megjelölt tisztséget betöltő személyekkel szemben nem az általános szabályok szerint, hanem a külön törvényekben megjelölt szervek, személyek hozzájárulásával lehet büntetőeljárást indítani, a büntetőeljárás során személyi szabadságukat korlátozni.⁷⁴

Gyöngyi Gyula árnyalja a képet, amikor tanulmányában a képviselői jogállásról szóló törvény 4. §-ában meghatározott képviselői felelősségmentesség szabályait egyértelműen a büntethetőséget kizáró okok közé sorolja, ugyanakkor a sérthetlenségre vonatkozó 5. § esetében nem foglal határozottan állást.⁷⁵

Gellér Balázs a mentelmi jog felfüggesztésének hiányát másodlagos büntethetőséget kizáró oknak tartja. Rámutat arra, hogy a mentelmi jog fogalmát a Btk. nem határozza meg és a mentelmi jogot fel lehet függeszteni. Ő sem tér ki a felelősségmentesség és a sérthetlenség eltérő jogi természetére.⁷⁶

Gyöngyi a mentelmi jog általános jellegű ismérveként tünteti fel, hogy az a Btk. 22. § i. pontja szerint a törvényben, ez esetben az Alkotmányban meghatározott büntethetőséget kizáró ok, ami fennállásáig akadály a büntethetőségnek.

Nézetem szerint a diplomáciai vagy nemzetközi megállapodáson alapuló mentességet büntetőjogi természetét illetően egy harmadik csoportba kell sorolni. Az ilyen jellegű mentességet élvező személyek tényállásszerű cselekménye bűncselekményt valósít meg, azonban velük szemben büntetőeljárás megindítása nem lehetséges. Nem kizárt, sőt a cselekmények többségénél általános gyakorlat, hogy ebben a minőségben elkövetett cselekményeket általában a hazai hatóságok felajánlása révén más országban bírálják el. Ennek megfelelően az ilyen típusú mentesség nem mint általános büntető anyagi jogi vagy eljárásjogi akadály jelenik meg, hanem mint a hazai joghatóság alóli kivétel.

Az összes többi személyes mentesség besorolható az anyagi vagy eljárásjogi akadályok közé. A képviselői felelősségmentesség, vagyis a képviselők e minőségében leadott szavazata vagy

⁷³ Belovics Ervin: A büntetőjogi felelősségre vonás akadályai. In: Büntetőjog. Általános Rész. Szerk.: Busch Béla, HVG-ORAC, Budapest 2009, 158. oldal

⁷⁴ Nyíri Sándor: A mentelmi jog a büntetőeljárás tükrében, Rendészeti Szemle, 3/1993. 21. oldal

⁷⁵ Gyöngyi Gyula: A mentelmi jogra és a személyes mentességre vonatkozó szabályok értelmezése és alkalmazása, Képviselők jogállása. I. r., 1996. 72-86. oldal

⁷⁶ Gellér: A magyar büntetőjog tankönyve. Magyar Lap- és Közlönykiadó, Budapest 2008, 160. oldal

kifejtett tevékenysége miatti felelősségmentesség büntető anyagi jogi természetű. Az ilyen, de csakis az ilyen tevékenység vezethet a büntethetőséget kizáró okokhoz, ami egyben azt is jelenti, hogy nem jön létre bűncselekmény az esetleges tényállásszerűség ellenére sem.

E büntethetőségi akadály jogi természetét vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy a mentelmi jog ezen része a jogellenességet kizáró okok közé tartozik. A jogellenességet kizáró okokat vagy egy általános alapelvre vezetik vissza, vagy pedig három viszonylag jól körbehatárolható elv köré csoportosítják. Ez utóbbi felfogás szerint léteznek olyan jogellenességet kizáró okok, amelyeknél a megsértett jogi tárgy védelmének érdeke összeütközésbe került más fontosabb érdekekkel és ennek folytán ez a fontosabb érdek kiszorítja a gyengébbet. Ez történik például a jogos védelem vagy végszükség esetén.⁷⁷

A mentelmi jogot vizsgálva ilyen fontos érdekek tekinthető a képviselői szólásszabadság, illetve a képviselők munkája zavartalanságának biztosítása.

A képviselői sérthetlenség, továbbá az összes személyi mentesség a Be. 551. §-án alapuló büntetőeljárás akadály. Az ebbe a körben tartozó cselekmények bűncselekményt valósítanak meg, amelyek miatt a büntetőeljárás azonban csak meghatározott engedély esetén folytatható le, illetve a tettenérés esetét kivéve felhatalmazás nélkül nem alkalmazható kényszerintézkedés. A büntetőeljárás lefolytatásához történő hozzájárulás joga az Országgyűlést, illetve a kinevezőt illeti meg.

A mentelmi jog tehát kettős természetű jogintézmény, közjogilag az adott szervezet működése érdekében egy kivételt jelent a törvény előtti egyenlőség elve alól, míg büntetőjogilag egy olyan büntethetőségi akadály, amely véglegesen vagy ideiglenesen gátja a felelősségre vonásnak.

A mentelmi jog típusai

Közhely, hogy a parlamenti képviselő az ország irányításának részese, nagyon jelentős munkát végez, és ezt akkor tudja igazán korrekt módon elvégezni, ha minden irányból biztosított a függetlensége. A közjogi irodalom a függetlenségnek három szeletét emlegeti. Ez a testi, a lelki és az anyagi függetlenség. A testi függetlenséget olyan értelemben szokták felfogni, hogy ne lehessen a képviselőt munkájának végzésében fizikailag korlátozni. Ez

elsősorban a büntetőeljárás viszonylatában védi a képviselőt. A lelki függetlenségnek nagyon sok iránya van. Ezt főleg az összeférhetetlenségre mondják, de a mentelmi jog egyik ága is ide tartozik, a parlamenti szólásszabadság intézménye. Végül de nem utolsó sorban nagyon fontos az anyagi függetlenség is.

Szemmel láthatóan az első kettő, tehát a testi és lelki függetlenség az, amely a mentelmi jog szempontjából fontossággal bír.

A mentelmi jog definíciójából kitűnően egy összetett fogalommal van dolgunk, amelynek részeit illetően sincs egyetértés. Az bizonyosnak tűnik, hogy a mentelmi jog funkciója a parlamentek viszonylatában a törvényhozó testület függetlenségének és működésének biztosítása. A tagok személyén keresztül a mentelmi jog összességében valamilyen védelmet jelent a törvényhozó testülettől elkülönült végrehajtó vagy bírói hatalom üldözésével szemben. E mentelmi jog indoka pedig a törvényhozói funkciót képviselő tevékenység zavartalan ellátásának a biztosítása.

A meghatározásokból kitűnően az egyes összetevők legalább két típusa különíthető el. Az úgynevezett felelősségmentesség vagy felelősségmentesség, míg a másik a sérthetlenség vagy inviolabilitás. Ezek, legalábbis egyes vélemények szerint, nem függetlenek egymástól, hanem inkább ugyanazon védelem két oldalát és fokozatát jelentik.⁷⁸

A tartalmi különbségekre mutat rá Daruváry 1890-ben készített dolgozatában. E szerint a Magyar Országgyűlés, a delegációk és a Horvát Országgyűlés tagjainak alkotmányjogi jogaikon kívül, amelyek gyakorlása hivatásuk és kötelességük, két privilégiumuk van. Az egyik az, hogy az általuk hivatásuk teljesítése közben szóval elkövetett jogsértések miatt jogi felelősségre nem vonhatók; a másik az, hogy ellenük azon idő alatt, míg az illető alkotmányos testületnek tagjai, csak azon testületnek beleegyezésével indítható vagy folytatható bünvádi eljárás. Az első privilégium, amelyet felelősségmentességnek nevezünk, az anyagi és főleg a büntetőjognak alkatrésze; a másik, a sérthetlenség a bünvádi eljárás jogáé.

Daruváry megérezve e két privilégium közötti alapvető különbséget, joggal mutat rá, hogy e két jogot nálunk törvényben, törvénykezésben, irodalomban, az illető testületek tagjai

⁷⁸ Nagy Ferenc, Tokaji Géza: Magyar büntetőjog Általános Része, Korona Kiadó, Budapest, 1998., 147. oldal

mentelmi joga név alatt hibásan szokták összefoglalni. A kifejezés két irányban félrevezető. „Egyrészt annyiban, hogy általa összefoglaltatik két jogszabály, amelyeknek tartalma teljesen különböző, s melyek csak legislative indokoknak hasonlósága által függenek össze, másrészt annyiban, hogy ezen kifejezés szerint a két privilégium az illetőknek szubjektív jogokat adna, ami teljesen helytelen felfogása azon szabályoknak.”⁷⁹

Az kétségtelen, hogy a mentelmi jog két létező típusának megkülönböztetése a legtöbb parlamenti jogban érvényesül, de nem minden esetben egyértelmű elkülönülésük, és gyakran csak tartalmi elemeik alapján azonosíthatók. Az inviolabilitást, felelősségmentességet, indemnitást más-más értelemben használják az egyes országokban. A felelősségmentesség megfelelője az inviolabilidad Spanyolországban, a irresponsabilidad Portugáliában, irresponsabilité Franciaországban és Belgiumban, insindacabilità Olaszországban, indemnität vagy verantwortungsfreiheit Németországban, berufliche immunität Ausztriában, absolute vagy relative immunität Svájcban, privilege vagy freedom of speech Nagy-Britanniában.

Ugyanakkor a sérthetlenséget Spanyolországban inmunidadnak, Portugáliában inviolabilidadának, Franciaországban inviolabilitédnek, Németországban immunitätnek vagy Unverletzlichkeitnek, Ausztriában ausserberufliche immunitätnek, Olaszországban inviolabilitának, vagy in procedibilitának, Nagy-Britanniában pedig freedom of arrestnek nevezik.⁸⁰

Az is látható, hogy a mentelmi jog két típusának az elkülönítése az egyes jogokban egyáltalán nem abszolút. Az elnevezésből is adódóan a sérthetlenség leginkább egyfajta büntető eljárásjogi tilalmat jelent Nagy-Britanniában, nevezetesen az őrizetbe vétel tilalmát, de Hollandiában a parlamenti képviselőket egyáltalán nem illeti meg a sérthetlenség, és hasonló a szabályozás az ír parlamenti jogban is.

Természetesen felmerül az a kérdés, hogy hogyan lehet elkülöníteni a mentelmi jog két ágát. Egyértelműnek tűnik, hogy a felelősségmentesség a képviselői minőségre, vagyis a képviselőnek a képviselői minőségében kifejtett tevékenységére vonatkozik. A

⁷⁸ Dr. Sente Zoltán: A parlamenti képviselők mentelmi joga az európai parlamenti jogokban. In: A képviselők jogállása 2. rész, Parlamenti dolgozatok, Budapest 2004., szerk.: dr. Soltész István 204. oldal

⁷⁹ Daruváry Géza: A mentelmi jogról, Budapest, 1890. Neuwald Illés Könyvnyomdája, 3. oldal

⁸⁰ Rules on... Brüsszel 2001, p.1.

felelősségmentesség mértéke ugyanakkor feltétlen és korlátlan. A felelősségmentesség örökmentességet ad és a volt képviselőt is védi. Időbeli terjedelme tehát nem korlátozható.⁸¹

A másik alakzat a sérthetlenség, amely feltételes mentességet jelent. Az eljárás akkor indulhat, ha a ház kiadja az érintett képviselőt. A sérthetlenségnél vitatott az időbeli terjedelem. Egyes büntetőjogászok szerint ha megszűnik a képviselői minőség, akkor az elévülés keretén belül még meg lehet indítani az eljárást.⁸²

Figyelemre méltó hogy Kukorelli István nem egzakt módon különbözteti meg a mentelmi jog két összetevőjét. Az elválasztás során a felelősségmentességnél utal a képviselői minőségre, annak ellenére, hogy a sérthetlenség alapja is ez a tény. A sérthetlenség lényegénél viszont a képviselő zavartalanságát hangsúlyozza, noha a felelősségmentességnél is ez a cél.

Más megközelítést alkalmaz Györgyi Kálmán. Megítélése szerint a felelősségmentesség anyagi jogi büntethetőségi szabály, amelyre a hatályos büntető törvénykönyv utal akkor, amikor azt mondja, hogy büntethetőséget kizáró ok a törvényben meghatározott egyéb ok is.⁸³

A képviselői felelőtlenességgel kapcsolatban Györgyi Kálmán jegyzi meg, hogy ez a magyar szó nem pontosan tükrözi az általa lefedett tartalmat, ezért helyesebb használni az Alkotmánybíróság 1997-es határozatában megtalálható felelősségmentesség kifejezést. Ez esetben ugyanis arról van szó, hogy a képviselő bizonyos tetteiért, megnyilvánulásaiért nem tartozik felelősséggel, nem pedig felelőtlenül cselekedett.⁸⁴

Ezzel szemben Györgyi Kálmán a képviselői sérthetlenséget időleges, feltételes és eljárási jellegű mentességeként jellemzi. Györgyinek az inkább lakonikus jellegű fogalmi meghatározásából az eljárási jelleget emelném ki.

A Velencei Bizottság jelentése leszögezi, hogy kétségtelenül számos definíció található nemzeti szinten Európában a mentelmi jog fogalmáról. Az viszont kétségtelen, hogy a legtöbb európai állam két kategóriáját ismeri a parlamenti mentelmi jognak. Az első kategória a

⁸¹ Kukorelli István: Tájékoztató az országgyűlési képviselők mentelmi jogáról. In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből, szerk.: dr. Karsai József, Budapest, 2006. 21-22. és 23. oldal

⁸² Kukorelli: id. mű, 23. oldal

⁸³ Dr. Györgyi Kálmán: Tájékoztató az országgyűlési képviselők mentelmi jogáról, In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből, szerk.: dr. Karsai József, Budapest, 2006. 28. oldal

⁸⁴ Györgyi Kálmán: A mentelmi jog fogalmi tartalma, célja és érvényesülése. In: Szerkesztett Jegyzőkönyv, az országgyűlés Mentelmi, Összeférhetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottságának 1998. szeptember 2-i nyílt üléséről

felelősségmentesség, vagy a parlamenti tagok szólásszabadsága a büntetőeljárással összefüggésben. A véleménynyilvánítás és a szavazás szabadságát biztosítja a parlamenti kötelezettségek teljesítése során. Másrészt viszont a sérthetlenség vagy egyéb kifejezéssel a szűkebb értelemben vett mentelmi jog a képviselőket védi mindenfajta letartóztatástól, őrizetbe vételtől, vagy eljárástól a parlament beleegyező véleménye hiányában.⁸⁵

A Velencei Bizottság formális definíció helyett szemmel láthatóan a mentelmi jog két összetevőjének tartalmi vonásait igyekszik összegezni meghatározásában. Így emeli ki egyrészt a szólásszabadságot, másrészt pedig a sérthetlenséget. Ez utóbbi tekintetében egy sorba helyezi az őrizetbe vételtől, a letartóztatástól, illetve az eljárástól való mentességét a képviselőknek. Felhívnam a figyelmet arra, hogy a felelősségmentesség a Velencei Bizottság megfogalmazásában ugyancsak eljárásjogi felelősségmentességként jelentkezik és nem pedig anyagi jogi akadályként. A Velencei Bizottság ugyanis a büntetőeljárás alóli mentességet hangsúlyozza a parlamenti képviselők szólásszabadságával és szavazásával összefüggésben.

Hasonló, látszólag egyszerű fogalom-meghatározás jelenik meg az Európai Unió dokumentumaiban. A parlamenti mentelmi jogról szóló tanulmány, amely kitér mind az Európa Parlament, mind pedig a tagországok parlamentjének szabályozására, a történeti fejlődés bemutatása után kifejti, hogy napjainkban a mentelmi jognak két típusát különböztethetjük meg. Az első elv a felelősségmentesség általában a véleményszabadságra vonatkozik, míg a második elv a sérthetlenség elve általában úgy jellemezhető, mint az őrizettől vagy letartóztatástól mentesség. A dokumentum utal arra, hogy ez a két összetevője a mentelmi jognak a francia modellből ered, és egész Európában, majd később a világon elterjedt. A két oldal közötti összehasonlítás során új elemként jelentkezik az a különbségtétel, hogy míg a felelősségmentesség világszerte homogén és stabilan elismert, a sérthetlenség rendkívül változatos és vitatott intézmény. Megjegyzendő, hogy ez a kettős koncepció nem bír jelentőséggel három uniós tagország vonatkozásában. Hollandiában a parlament tagjai nem élvezik a sérthetlenség intézményét, míg a brit parlament tagjai és az ír parlamenti képviselők csak részlegesen részesülnek ebben a védelemben.⁸⁶

A két intézmény összevetése tekintetében rendkívül érdekes megoldást tartalmaz az 1878. évi V. törvény a Csemegi-kódex, valamint az 1896. évi 33. törvénycikk a bűnvádi

⁸⁵ Venice Commission CDL-INF (1996) 007 § 10-11.

⁸⁶ Rules on Parliamentary ... p. 3.

perrendtartásról. A Csemegi kódex 19. §-a, valamint a Bünvádi Perrendtartás 32. §-a ugyanis szó szerint megegyezik. Ezek szerint az országgyűlés úgyszintén a közös ügyek tárgyalására kiküldött bizottság tagjainak mentelmi jogát a jelen törvény nem érinti. A Btk-hoz fűzött magyarázat ugyanakkor kimondja, hogy a mentelmi jog, mint az ügynevezett feleletmentesség (felelősség mentesség), annyit jelent, hogy az országgyűlés tagját azért, amit mint olyan a házban, s a házon kívül mond vagy tesz, csak a nemzetgyűlés és pedig ennek ama háza vonhatja felelősségre, amelyhez tartozik. A Bünvádi Perrendtartás kommentárja pedig leszögezi, hogy a mentelmi jogot, mint a felelősségmentesség biztosítását a Btk. szabályozza. Ugyanakkor a Büntető Perrendtartás 32. §-a a sérthetlenséget biztosítja. Ezen túlmenően azonban a mentelmi jog természetéről többet nem mond.

Érdekes Gyöngyi Gyula megközelítése, aki alapvetően büntetőjogi oldalról közelíti meg a mentelmi jogot. Gyöngyi megkülönbözteti a mentelmi jogot és a személyes mentességet. E megkülönböztetésnek annyiban tulajdonít tartalmi jelleget, amennyiben a különböző jogszabályok ezek tartalmát és terjedelmét nem azonosan állapítják meg, egyébként a megkülönböztetést inkább terminológiai természetűnek tartja. A továbbiakban Gyöngyi utal arra, hogy a 2006 előtti egységesítés előtt a törvények a felelősségre vonáshoz szükséges hozzájárulás megkövetelését a mentelmi jog terminussal nevezik meg az országgyűlési képviselők, az Alkotmánybíróság tagjai, az országgyűlési biztosok esetében. A számvevőszék vezető tisztségviselői és a legfőbb ügyész tekintetében viszont az előbb említett jogszabályok szóhasználatában nem található a mentelmi jog kifejezés, minthogy azonban hozzájárulás megadása az ő vonatkozásukban is az országgyűlés hatásköre, helyesebb erre figyelemmel az őket megillető e jogot is a mentelmi jog körébe sorolni. Ehhez képest a bírák, ügyészek esetében személyes mentességről beszélhetünk, mivel esetükben a felelősségre vonáshoz szükséges hozzájárulás megadása nem az országgyűlés hatásköre.⁸⁷

Gyöngyi tehát a mentelmi jogot az országgyűlés döntésével kapcsolja össze, figyelmen kívül hagyja azonban a mentelmi jog dualista jellegét és kizárólag a sérthetlenséget veszi alapul. Ez annyiban érthető is, hogy a felelősségmentesség esetében az országgyűlésnek nincsen szerepe, illetve döntési jogköre, hiszen fel sem merülhet az, hogy a szólásszabadságot érintő cselekményeknél a képviselő ellen büntetőeljárást folytathassanak.

⁸⁷ Dr. Gyöngyi Gyula: A mentelmi jogra és a személyes mentességre vonatkozó szabályok értelmezése és alkalmazása, A képviselők jogállása I. kötet 1996. 72. oldal

Ami a tartalmi kérdéseket illeti, a felelősségmentesség annyit jelent, hogy a parlament tagjai a képviselői minőségükben tett nyilatkozataikért, illetve cselekedeteikért nem vonhatók büntetőjogi felelősségre. Természetesen e büntetőjogi felelősség kereteit mindig az adott büntető törvénykönyvben kell keresni, tehát ez a kérdés akkor merül fel, hogyha ez a cselekedet vagy ez a megnyilvánulás sérti a törvénykönyvben szabályozott valamilyen tilalmat, pontosabban megfelel a különös részben foglalt valamilyen törvényi tényállásnak. Az ilyen cselekmények természetéből adódóan ez elsősorban a verbális jellegű cselekményekre vonatkozik, illetve a képviselő által leadott szavazatra. Általánosságban, ha megvizsgáljuk a nemzetközi szabályozást, akkor a felelősségvállalás itt sincs teljes mértékben kizárva, hanem esetlegesen a parlament fegyelmi jogkörébe van utalva.

A sérthetlenség a képviselőkkel szemben indított büntetőeljárások tilalmára vonatkozik. Ebben az esetben a mentelmi jog azt jelenti, hogy képviselővel szemben bármilyen bűncselekmény miatt csak az adott képviselőház, parlament engedélyével lehet büntetőeljárást indítani. Ennek a mentelmi jognak a részét képezi a képviselő személyes szabadságának a megóvása, ami jelen esetben annyit jelent, hogy a képviselőt nem lehet személyi szabadságában korlátozni, általában őrizetbe venni, illetve előzetes letartóztatásba helyezni. Ez alól is van azonban kivétel, a tettenérés esete, amelyet a későbbiekben fejtünk majd ki.

IV.

A mentelmi jog jogi és erkölcsi indokltsága

A parlamenti mentelmi jog kétségkívül mind a közjogi rendszerben, mind pedig a büntetőjogban évszázados múltra visszatekinthető, meggyökeresedett intézmény. A világ szinte összes államában csakúgy, mint egyes nemzetközi integrációkban, mint amilyen az Európai Unió, szabályozzák és alkalmazzák azokat a mentelmi jogi szabályokat, amelyek kisebb vagy nagyobb mértékben a büntető felelősségre vonás alóli kivételt tesznek lehetővé. Mindez megfelel a jogállami demokrácia elveinek és hagyományainak. Ezzel együtt túlzásnak tűnik az a nézet, amely szerint történelmi távlatból nézve a demokratikus hagyományokat tekintve nem merülnek fel a képviselői mentelmi jog alapjait bizonytalanná tévő szempontok.⁸⁸

A felelősségmentesség és a sérthetetlenség tulajdonképpen a feudális privilégiumok és azok hordozói elleni küzdelemben fejlődtek ki, így ezek a mai értelemben nem privilégiumoknak, hanem az általános jogi normák alól funkcionálisan meghatározott kivételeknek tekintendők.⁸⁹ A már korán jelentkező kritikákat lényegében ezzel az érveléssel utasították vissza.

A parlamenti képviselők mentelmi joga egyenes következménye annak a szerepnek, amelyet az országgyűlés tölt be a közjogi rendszerben. Az Alkotmány szerint az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.⁹⁰ Ahhoz, hogy ez zavartalanul megvalósulhasson, biztosítani kell a képviselők függetlenségét. A közjogi irodalomban az országgyűlési képviselők függetlenségén a testi, lelki és anyagi függetlenséget értik. „A testi és lelki függetlenséget többek között a mentelmi jog biztosítja. Egyrészt elhárítja a képviselői munkavégzés korlátozását, másrészt pedig biztosítja a képviselő szólásszabadságát.”⁹¹

Úgy tűnik azonban, hogy a mai viszonyok között a mentelmi jog szükségessége méginkább túlzott kiterjedtsége egyre jobban megkérdőjeleződik. Kétségkívül ma már gyakran nehéz első pillantásra belátni, hogy mentelmi szabályok alkalmazása minden egyes ügyben szükséges. Előfordul az is, hogy a médiában ismertetett esetekben a közvélemény az országgyűlési

⁸⁸ Sepső Tibor: A parlamenti képviselők mentelmi joga a gyakorlat tükrében, In: Studia Collegii de Stephano Bibo nominati. Tomus II. (2000) 51. oldal

⁸⁹ Drinóczi-Petrétei: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. Jogtudományi Közlöny 2006/6, 257. old.

⁹⁰ Alkotmány 20. § (2) bekezdés

képviselőknek egyfajta ki nem érdemelt kiváltságát látja. A mentelmi ügyekben történő politikai és média megnyilvánulások ugyanakkor az alkotmányos szabályoktól gyakran igen távol esnek.⁹²

Gyakran csorbát szenved az a követelmény is, hogy a mentelmi jog alapja nem az egyén, hanem a testület, annak szabadságának és függetlenségének védelme.⁹³

A mentelmi jog tartalmi jellegű megkérdőjelezése természetesen nem újkeletű. Már a múlt században is akadtak olyan szerzők, akik szerint a mentelmi jog egy felesleges atavisztikus intézmény, amely csak a törvényhozó testület egocentrikus érdekeit szolgálja.⁹⁴ Az idézett szerző nem elégszik meg a mentelmi jog egyszerű tagadásával, hanem indokát is adja véleményének. „Elvileg az emberi jogokat respektáló társadalomban minden privilégiumot fenntartó vagy alkotó jog helytelen jog, mert az a társadalom és az erkölcs princípiumaival ellentétben áll.”⁹⁵ Érdeemes ezzel kapcsolatban megfigyelni, hogy a mentelmi jogot vitató érvek forrása pontosan ugyanabban a korban és ugyanabban a szemléletben gyökerezik, amely a mentelmi jogot a kontinensen egyébként létrehozta. Hiszen a nagy francia forradalom követeléseinek közé tartozik a jogegyenlőség, a különböző privilégiumok teljeskörű eltörlése. Ugyanakkor ez a forradalom hozza létre azt a képviseleti nemzetgyűlést, amely a választójogi egyenlőség talaján áll – legalább részben -, de egyben privilégiumokat is ad e nemzetgyűlésnek, illetve rajta keresztül tagjainak. Igaz, van rá alapja, és erre hivatkozik is. Ez pedig az, hogy „a törvényhozók tevékenységének szabadsága és zavartalansága felette áll annak az elvnek, hogy a törvények mindenkivel szemben egyformán és egyidőben érvényesüljenek”.⁹⁶

A jogegyenlőség követelménye és a népképviseleti országgyűlés működésének zavartalansága tehát az első pillanatoktól kezdve egyfajta koherenciazavart jelent a mentelmi jog tekintetében. Ezt ismeri fel Vargha Ferenc, amikor úgy véli, hogy a jogegyenlőség alóli kivétel csak akkor lehetséges morálisan, ha a kivétel olyan közérdekű közhasznú cselekvésre vonatkozik, amely a kivételes cselekvési mód nélkül nem volna végrehajtható.⁹⁷ A gyakorlatban is ezt a tételt igyekeztek már a XX. század első felében érvényesíteni.

⁹¹ Dr. Karsai József: Mentelmi ügyek az új ciklusban 1990-1995. In: Képviselők jogállása I. rész, Budapest, 87. oldal

⁹² Sepsí Tibor idézett mű 51. oldal

⁹³ Daruváry Géza: A mentelmi jog. Budapest 1890, 19. oldal

⁹⁴ Vargha Ferenc: Mentelmi jog és személyes szabadság, Jogtudományi Közlöny 67. évf. 23. szám 137. oldal

⁹⁵ Vargha Ferenc: A képviselők felelőtlensége, Jogállam 1924. 32. oldal

⁹⁶ Bölöny József: Mentelmi jog I. kötet. Budapest, 1937, 13. oldal

⁹⁷ Vargha: idézett mű 32. oldal

A mentelmi jognak ez a kettős értékelése jelenik meg a hatályos szabályozás 2006-os parlamenti vitájában is. Az előterjesztő Petrétai József igazságügyi és rendészeti miniszter szerint a közjogi hagyományok az alkotmányos függetlenséggel rendelkező tisztségviselők számára annak garanciájaként biztosítják a mentelmi jogot, hogy működésük az illetéktelen befolyásolástól mentes legyen. Ez a jogintézmény alkotmányosan elfogadott kivételt képez a törvény előtti egyenlőség elve alól, társadalmi elfogadottsága azonban csak akkor tartható fenn a modern demokráciában, ha a jogintézmény megtépázott tekintélyét vissza lehet állítani. A miniszter ebben a körben utal arra, hogy a mentelmi jog kifejezés az utóbbi években erősen negatív jelentéstartalmat kapott a sajtóhírekben, a jogintézményt a társadalom indokolatlan kiváltságnak tartja, ezért az valós szerepét már nehezen tudja betölteni.⁹⁸

Az idézett miniszteri expozé természetesen egy olyan törvényjavaslatot vezetett be, amely a mentelmi jogot - bár eredeti szándéka szerint a korábbinál szűkebb keretek között is – de fenn kívánta tartani. Nem szólt, nem is szólhatott arról, hogy milyen álláspontra helyezkedik a jogalkotó az elvi alapok tekintetében. Nem oldotta fel azt az ellentmondást, hogy míg a köztisztviselőkkel, közalkalmazottakkal szemben egyre magasabb elvárások fogalmazódnak meg, ami kifejezésre jut a büntetőjog területén is, miért pont a hatályos szabályozásban felállított körben illeti meg a mentelmi jog az állam első számú „szolgáit”, az országgyűlési képviselőket. Mi a válasz arra már a múlt század harmincas éveiben megfogalmazott kérdésre, hogy a közfunkció sohasem jogcím arra, hogy annak révén valaki a büntetőjogi felelősség alól szabaduljon. Sőt éppen ellenkezőleg, „a törvény mindenhol súlyosabban büntet ott, ahol közfunkcionárius a tettes, vagy közérdekű működés alkalmából követték el a bűncselekményt.”⁹⁹

Az intézmény létjogosultságát, illetve mértékét vitató jogi érvek mellett legalább ilyen súllyal esnek latba a morális megfontolások is. Kérdéses az, hogy egy olyan társadalomban, amely a demokratikus jogállam keretei között működik, és a jóerkölcsöt vezérfonalként ismeri el a mindennapi életben, milyen erkölcsi kárral járhat a mentelmi jog biztosított privilégium, különösen akkor, ha a társadalom tagjai számos olyan üggyel szembesülnek, amelyekben a mentelmi jog - legalábbis a különböző értelmezések szerint – elvtelen menekülés az egyébként jogszerű büntetőjogi üldözés alól. Mennyiben lehet igaza Vargha Ferencnek abban, hogy „az igazsággal, erkölccsel, logikával, s a helyes joggal ellentétben álló privilégiumok

⁹⁸ Miniszteri expozé egyes törvények mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról szóló T/239. számú törvényjavaslatról

csak a magukról megfelejtkező egyeseknek használnak, ellenben erkölcsi kárral járnak azok a testületek tekintélyére, társadalmi súlyára és etikai értékére. Ugyanakkor kisebbítik azt a tiszteletet, amit egy magas testület a polgároktól és a közvéleménytől joggal megkövetelhet.”¹⁰⁰

Különösen élesen vetődik fel ez a kérdés a korrupciós ügyekben. Az Amerikai Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (USAID) által végzett összehasonlító tanulmány például rámutatott arra, hogy a korrupciótól igen erősen sújtott Örményországban a lakosság egy reprezentatív felmérés szerint többségében elutasítja a mentelmi jog lehetőségét mint olyat, amely elősegíti a korrupció jelenségét.¹⁰¹

Az Európai Unióban végzett felmérések is azt mutatják, hogy a mentelmi jognak igen sok ellenzője akad. Nem kevesen vannak, akik ezt az intézményt Vargha Ferenchez hasonlóan a XXI. században is anakronisztikusnak, abszurdnak és az alapvető alkotmányjogi elvekkel ellentétesnek tartják.¹⁰²

Nem véletlen, hogy az említett amerikai tanulmány szerzői, akik Örményország mellett Ukrajnának és Guatemalának a szabályozását és gyakorlatát vizsgálták, arra a következtetésre jutottak, hogy a demokratikus fejlődés érdekében vissza kell szorítani a mentelmi joggal történő visszaélést, különösen a korrupcióval összefüggésben.¹⁰³

A tartalmi megfontolásokon túl formai kérdések is felmerülnek a mentelmi jog szabályozását illetően. Ezek a formai kérdések nyilvánvaló és szoros összefüggésben vannak a vázolt tartalmi problémákkal, így a privilégiumok alkotmányos, illetve emberi jogi értékelésével, szabályozásával és alkalmazásával. A mentelmi jog kérdése ugyanis nem választható el a törvény előtti egyenlőség, illetve a diszkrimináció tilalma problematikájától. E fontos elvek nemzetközi dokumentumokban és a különböző alkotmányokban egyaránt megfogalmazást nyertek az elmúlt évtizedekben. A mentelmi jog szabályozását ezért nem csak tartalmi, hanem formai szempontból is érintik.

⁹⁹ Vargha Ferenc: A képviselők... 33. oldal

¹⁰⁰ Vargha: A képviselők... 34. oldal

¹⁰¹ Az Irex per Pro Média 2003-ban tartott felmérése alapján a lakosság 64%-a utasította el a mentelmi jogot. In: USAID, Parliamentary immunity brief, Summary of Lase Studier of Armenia, Ukraine and Guatemala, 2. p., www.agora-parl.org/node/1408

¹⁰² Rules on Parliamentary immunity in the European Purlliament and the Member States of the European Union, ed. Simon McGee, European Parliament. Brussels, 2001 6. p.

¹⁰³ USAID, Parliamentary immunity brief 1. p.

A fent említett alapelveket, így a törvény előtti egyenlőség elvét a magyar Alkotmány is tartalmazza. Ennek tükrében egyetértek azzal a véleménnyel, hogy fontos teendő a mentelmi jog tekintetében az Alkotmány módosítása. Egyes nézetek szerint a képviselői jogállási törvényben történő szabályozás formálisan is alkotmányellenes, mert sérti a törvény előtti egyenlőség klasszikus alapelvét. Az Alkotmány ugyanis azzal, hogy külön törvényre bízta a mentelmi jog szabályozását, nem ad arra felhatalmazást, hogy vele ellentétes rendelkezéseket állapítson meg. „Az Alkotmány szabályai alól csak akkor lehet kivételt tenni, hogyha erre maga az Alkotmány tartalmaz rendelkezést, ahogy egyébként a mentelmi jog vonatkozásában ez a legtöbb európai országban is történik.”¹⁰⁴

A formális megközelítés azonban másodlagos. A fő kérdés, amit el kell dönteni, adott. Hogyan egyeztethető össze a XXI. századi demokratikus jogállam eszméjével, elveivel, szabályozásával a többszáz évvel korábban kialakított és azóta szinte ugyanolyan formában szabályozott és alkalmazott mentelmi jog? Feltehetjük azonban látszólag sokkal egyszerűbben is a kérdést. Igazságos-e mentelmi joggal felruházni bizonyos személyeket bizonyos szempontok alapján, vagy sem?

Vizsgálódásunk alapvető két pontja tehát a jogállam és az igazságosság. Ebben a körben kell elemeznünk, elhelyeznünk a mentelmi jog intézményét.

A problémát úgy is meg lehet közelíteni: szükséges-e, hogy a jog igazságos (erkölcsös) legyen.

A válasz részben attól függ, hogy természetjogi, vagy pozitivista álláspontra helyezkedünk. Megítélésem szerint az alapvető kiindulási pont az lehet, hogy a büntetőjog jogállamisága pozitív jogi kategóriának tekinthető. Ebből két lehetséges következtetés adódik. Az egyik az, hogy formális szempontból a jogállami büntetőjog nem igazán különbözik a nem jogállami büntetőjogtól, a másik pedig, hogy nincs igazán értelme jogi szempontból különbséget tenni rendszerek között, ilyen különbségtétel csak politikai szempontból értékelhető, a meglévő jogi keretek pedig mindenfajta politikai rendszer kiszolgálására alkalmasak.

¹⁰⁴ Tóth Károly: A képviselői mentelmi jog néhány aktuális problémája. In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Szerk.: dr. Karsai József, Budapest, 2006, 95. oldal

A pozitív jog és a jogállamiság részeként megjelenített büntető jogszabályok tartalmi igazságosságának követelménye közötti látszólagos feszültséget ugyanakkor a radbruchi formula intézményesítése oldhatja fel.¹⁰⁵

A radbruchi formulának az alkalmazása annál is különlegesebb, mivel a jogpozitivizmus és a természetjog közötti XIX. században kezdődött küzdelem már több ízben úgy tűnt, hogy véglegesen eldőlt. Ismeretes, hogy a természetjog normái szerint vannak olyan értékek, amelyek íratlan formában is örök érvényűek, kortól és körülményektől függetlenek, változatlanok és ennek megfelelően kívül eshetnek az emberi törvényhozás keretén. Ezeket az értékeket a törvényhozó legfeljebb felismeri, de nem ő hozza létre. Ezzel szemben a jogi pozitivizmus nagyon nyersen megfogalmazva csupán azt tekinti jognak és ezáltal érvényesnek is, amit az állam törvénybe iktat, vagy legalábbis elismer, és ennek megfelelően nem létezhet állami törvények felett álló természeti törvény. Frivaldszky János helyesen fejt ki, hogy jogelvek elismerése komplexebbé tette a pozitivista elméleteket, de lényegüket nem változtatta meg, hogy tudniillik nincs törvények felett álló jog.¹⁰⁶

Amennyiben ezt a tételt igaznak fogjuk fel, akkor viszont nem létezhet törvényekbe iktatott jogtalanság sem, ahogy ezt a radbruchi formulában találjuk. A jogpozitivizmus szerint tehát a formális jog a legnagyobb érték, amelybe még az igazságosság érvényesítése érdekében sem férhet jogon kívüli elem, így felelősségre vonás sem.

E felismerést tükrözi a XX. század elejének jogfelfogása, ami szerint más jogról beszélni, mint pozitívról, egyszerűen nonszensz. Az állam mindenhatóságát hangsúlyozzák, amikor kijelentik, hogy az államot, amely a földön a legnagyobb jogi hatalom, semmifajta korlát nem köti, jogi szempontból omnipotens, és a brutális erőszakos cselekmények törvényi formában formálisan jogosnak minősülnek és kötelező érvényűek a hatóságokra.

Nagy hatással bírt a jogi pozitivizmusra Somló Bódog véleménye, aki 1914-ben jelentette ki, hogy megdönthetetlen igazság az, hogy a jogi hatalom, vagyis az állam törvényalkotói bármilyen tetszőleges jogi tartalmat törvénybe iktathatnak.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Az eredetileg a jogpozitivizmust hirdető Gustav Radbruch 1946-ban alkotta meg a náci büntettek hatására a róla elnevezett radbruchi formulát, amelynek lényege, hogy a pozitív jogot akkor kell jogtalanságnak tekinteni, ha a törvény és az igazságosság közötti ellentmondás olyan elviselhetetlen mértéket ért el, hogy a törvénynek az igazságosság előtt meg kell hátrálnia. Lásd erről bővebben: Wiener A. Imre: Büntetőpolitika-büntetőjog 11-80. 21

¹⁰⁶ Frivaldszky János: id. mű, 405. oldal

¹⁰⁷ Somló Bódog 1873-1920, jogász, jogfilozófus. Lásd Somló Bódog: A helyes jog elmélete. Kolozsvár, 1914 és Juristische Grundlehre, Leipzig, 1927

A jogpozitivizmusnak a tudományban aratott átütő sikere természetesen a jogalkalmazásban is érvényesült. Így Németországban a birodalmi bíróság már 1927-ben leírta egyik ítéletében, hogy „a törvényhozó önkényesen alkothat törvényeket, és nincs más korlátja ennek, mint amiket önmaga állított az alkotmányba és más törvényekbe”.

Nem véletlen Németország említése, hiszen a német történelem adja a legkézenfekvőbb és egyben a legtragikusabb példát arra, hogy egy jogfelfogás hogyan befolyásolja a véres valóságot, hiszen éppen a jogpozitivizmus az, amely korlátlan lehetőségeket teremtett a náciizmus számára, hogy jogszerű köntösbe öltöztessen olyan bűnöket, amelyek minden civilizált társadalomban égbekiáltóak. 1945, a náci rendszer összeomlása után tehát érthető az a kiábrándultság, amely a jogi pozitivizmus mindenhatóságába vetett hitet érintette, és az az útkeresés, amely ismételten elvezetett egyfajta természetjogi szemlélethez, az anyagi igazság elsőbbségének, vagy legalábbis bizonyos körülmények közötti elsőbbségének hangsúlyozásához.

Ebben az időszakban született a korábban említett, bár nálunk a jogtudományban hosszú ideig méltatlanul kevésbé feldolgozott Radbruch formula. Hozzá kell tenni, hogy Radbruch igyekezett árnyaltan fogalmazni, érezve azt a szorító ellentmondást, amely a pozitivizmus és a természetjog párhuzamos elismeréséből fakad. A kiindulási pont a jog pozitív értelme, azaz a jog a szuverén parancsa, amelynek egyetlen korlát mellett bármi lehet a tartalma. „Ennek megfelelően lehet valaki számára igazságtalan, esetleg célszerűtlen, vagy más okból helytelen a haszna, de a hibás haszna is a jog része.”¹⁰⁸ Radbruch eredendően azt mondta, hogy amikor a pozitív törvényeknek a jogossággal való ellentéte olyan elviselhetetlen mértéket ér el, hogy a törvény ezáltal jogtalan joggá válik, akkor a törvény ki kell hogy térjen a jogosság elől. A későbbiekben azonban finomította ezt az álláspontját és egy szubjektív elemet is megpróbált bevinni a formulába, amikor azt hangsúlyozta, hogy ott, ahol még csak nem is törekszenek a jogosságra, ahol az állami törvények meghozatalánál tudatosan elkerülik az egyenlőséget, ami pedig a jogosság lényege, akkor beszélhetünk valóban anyagi igazságosság teljes hiányáról és jogtalan jogról. Ennek megfelelően a nemzeti szocialista törvényhozás számos jogszabálya soha nem is jutott el az eredményes jog szintjére. Mindemellett még ez az árnyaltabb formula is számos értelmezési nehézséget vet fel a jogtudományban.

A gyakorlat maga is csak rövid ideig próbálta az anyagi igazságot a természetjogi elvek útján érvényesíteni. Erre a törekvésre hozható fel példaként a II. világháború után a Wupperthali Városi Bíróság egy 1946-os döntése, amelyben kijelentette, hogy a pozitív jognál magasabban áll a büntetőbíró abszolút kötelessége a joggal és morállal szemben. Ez az ítélet azonban tipikus példája a bírói törvénysértésnek. Nem véletlen, hogy a háborút követő közvetlen időszak elmúltával az ítéletben kifejeződő abszolút természetjogi megközelítés ismételten háttérbe szorult és a különböző büntető ügyekben a bíróságoknak komoly gondot okozott a formális jog és az igazságosság dilemmájának feloldása.

A jogpozitivistá és természetjogi megközelítés gyakorlati ütköztetésére jó példa azoknak a bírónak a pere, akik a Hitler elleni merényletben is részes Canaris tengernagy és társainak perét tárgyalták a náci Németországban. A vádlottak a korábbi bírók ebben a perben is arra hivatkoztak, hogy eljárásuk általában megfelelt az akkori törvényeknek és annak a rendkívüli helyzetnek, amelyben a német birodalom volt. Ennek a pernek az is tétje volt, hogy vajon felmentés esetén ténylegesen Canaris és társai hazaárulóknak, és a német nép érdekeit megsértőknek minősülnek-e vagy sem. A vádlottakat többször elítélték, illetve felmentették, végül 1956-ban a harmadik revíziós ítéletében a BGH felmentő ítéletet hozott. Ezt az ítéletet azonban a jogtudomány jó része azóta is elhibázott, pozitivistá jogfelfogásból eredő ítéletnek tekinti. Az ítélet más ítéletekhez hasonlóan viszont azt mutatja, hogy a természetjogi gondolkodás időnkénti előtörése ellenére a jogpozitívizmus rendelkezik nagyobb tartalékokkal a büntetőjogi felelősségre vonás területén.

A pozitivistá jogfelfogás sem kerülheti el azt a kérdést, hogy vannak-e tartalmi kellékei ennek a jognak. A törvények uralma helyes felfogás szerint annyit jelent, hogy az emberi szabadság akkor teljes, ha nem más embereknek, hanem csak a törvényeknek kell engedelmeskedni. Törvényen viszont azt is lehet érteni, hogy minden akarat és mindenféle önkényen kívüli normáról van szó, amelynek tartalmát a társadalom feltárható valóságából is le lehet vezetni. Mindettől függetlenül azt kell mondani, hogy az a valami amit jogállami büntetőjognak nevezünk, valójában inkább formális mint tartalmi megközelítéssel értelmezhető.

Különösen nehéz helyzetbe kerülünk akkor, ha a jogállami büntetőjog vagy alkotmányos büntetőjog kifejezést úgy próbáljuk értelmezni, hogy megvizsgáljuk magának a jogállamnak a fogalmát. A jogállam eredeti értelme Theodor Welcker 1813-ban megjelent, A jog, az állam

és a büntetés végső okai című művében materiális és nem pedig formális alapokon nyugszik.¹⁰⁹ A jogállam szerinte éppen azáltal különböztethető meg, hogy az objektív jogra alapoz, amely objektív jog a saját és idegen erkölcsi értékek szabad tiszteletben tartása és elismerése által keletkezik. Hangsúlyozni kell, hogy Welcker Hugo Grotiusra hivatkozik, aki az államot a szabad ember tökéletes kapcsolatával határozza meg.¹¹⁰ Márpedig ha a jogállamot ilyen értelemben fogjuk fel, akkor nehezen egyeztethető össze a büntetőjog pozitivista jogként való elismerésével, azaz a jogállami büntetőjog kifejezés önmagában paradoxont jelent.

A jogállami büntetőjoggal kapcsolatban tehát az a kérdés merül fel, hogy lehet az előbb említett paradoxont feloldani. A jogállam kifejezés persze már önmagában is sok kételyt vet fel. Elegendő itt Karl Schmitt felfogására gondolni, aki szerint a jogállam leginkább egy gyűjtőfogalom, aminek tartalma további kibontást igényel. A jogállam kifejezés oly sok mindent jelenthet, mint maga a jog, s mint ilyen, sokféle, az állam szóval jelölt szervezet is létezhet. Beszélhetünk feudális, rendi, polgári, nemzeti és szociális jogállamról, de más megközelítésben szóba jöhet a természetjogi, észjogi és történeti jogállam is. Maga Karl Schmitt az igazi különbségtételt a törvényhozó, igazságszolgáltató, kormányzó és igazgató állam között teszi meg, amelyben a törvényhozó állam az, ahol a jellemző az előre meghatározott, tartalmilag mérhető és megismerhető, hosszútávú és általános norma, amit a bírói ítélet mintegy csak alkalmaz, és amit egyébként is olyan legalitásrendszer ölel körül, amelynek zárt, tényállásszerű formában alárendelhető az állami élet.¹¹¹

Jól fel lehet ismerni e megközelítésben a pozitívizmusnak azokat a vonásait, amelyekről korábban már szoltam, és amelyek a büntetőjogi gondolkodást is jellemzik. A törvényhozó állammal szemben az igazságszolgáltató állam az, ahol a bíró közvetlenül szolgáltat jogot, és ezt a jogot a szabályalkotó törvényhozóval, illetve annak törvényével szemben is érvényesíti. Megjegyzendő, hogy maga Schmitt is azt mondja, hogy ez utóbbi tűnik inkább jogállamnak.

A magam részéről a leghasználhatóbbnak azt a megközelítést tartom, amelyet a joguralom fogalmából kiindulva Dworkin alkalmaz.

¹⁰⁹ Karl Theodor Welcker (1790-1869), német liberális jogász, politikus. Die letzten Gründe von Recht, Staat, und Stafe, Scientia Verlag 1964, Nendr. d. Ausg.

¹¹⁰ Hugo Grotius 1853-1645, németalföldi jogász. A háború és béke jogáról. Budapest, 1960

¹¹¹ Karl Schmitt: A törvényhozó állam. In: Joguralom és jogállam. Szerk.: Takács Péter. Budapest, 1995, 53-62. oldal

Dworkin a joguralomnak két felfogását különbözteti meg, amelyek közül az első az úgynevezett jogkönyv felfogás. Ez annyit jelent, hogy az államhatalom a csupán mindenki számára hozzáférhető, nyilvános szabályokban foglaltaknak megfelelően léphet fel az egyes állampolgárokkal szemben. A kormányzat és állampolgár egyaránt a szabályok szerint jár el, és a szabályokat csak meghatározott rendben lehet módosítani. Ebben a felfogásban, amely nagyon közeli Schmitt felfogásához, az igazságosság semmilyen értelemben nem része a joguralom eszményének. Hozzá kell tenni azonban azt, hogy ez az elmélet lehet szükséges, de nem elégséges feltétele egyben az igazságosságnak is.¹¹²

A joguralom másik felfogását Dworkin jogokra épülő felfogásnak nevezi. Ez már jóval összetettebb megközelítés. Azt feltételezi, hogy az állampolgároknak egymással szemben erkölcsi jogai és kötelességei, az állammal szemben pedig politikai jogai vannak. E felfogás ragaszkodik ezeknek az erkölcsi és politikai jogoknak a pozitív jogban való elismeréséhez, hogy azok a bíróságokon, illetve más intézményeken keresztül érvényesíthetők legyenek. E felfogásban a joguralom az egyéni jogok pontosan megfogalmazott közfelfogása révén megvalósuló uralom eszménye. A jogkönyv felfogással ellentétben itt nincs különbség joguralom és igazságosság között. Éppen ellenkezőleg, ez a felfogás azt követeli meg, hogy a jogkönyvben szereplő szabályok foglalják magukba és juttassák érvényre az erkölcsileg helyes követelményeket.¹¹³

Első pillantásra is ez utóbbi felfogás tűnik használhatóbbnak, hiszen tartalmazza a jogkönyv előnyeit és ugyanakkor szolgálja a tartalmi igazságosság érvényre juttatását. Probléma akkor merül fel, ha a kettő mégis ellentétbe kerül. Az ugyanis egyértelműnek tűnik, hogy az igazságosság követelménye mindig konkrét korhoz és körülményekhez kötődik. A jogokra épült felfogás tehát azon az alapon tűnik kifogásolhatónak, hogy olyan bölcséleti nézőpontot feltételez, ami önmagában ellentmondásos, és ezért nem fogadja el a közösség minden tagja.

A magyar alkotmánybírósági gyakorlat érzékeli azokat a problémákat, amelyek a korábbiakban említésre kerültek. A jogállam fogalmának értelmezése során az Alkotmánybíróság fontos megállapításokat tett.

1.) Az értelmezési gyakorlatában a jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.

¹¹² Ronald Dworkin: A politikai bírók és a joguralom, in: Joguralom és jogállam. Szerk.: Takács Péter, Budapest, Osiris 1995., 134. oldal

- 2.) A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.
- 3.) A mindig részleges és szubjektív igazságosságnál a tárgyi és formális elemekre támaszkodó jogbiztonság előbbre való.
- 4.) Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba a jogbiztonság elsődlegessége alapján.

Ezek a tételek azt bizonyítják, hogy az Alkotmánybíróság az igazságosságot nem a jogalkotásra, hanem a jogalkalmazásra értelmezi, és a jogbiztonsággal szemben az igazságosság bizonyos tekintetben háttérbe szorul.¹¹⁴

Az elmondottakból az alábbi következtetéseket lehet levonni.

- 1.) A jog uralma alapvetően a jogszabályok uralmát jelenti, függetlenül ezek tartalmától.
- 2.) Az igazságosság és a jog nem jelenti ugyanazt a fogalmat, az igazságosság valójában nem a jog szinonimája, és létezhet olyan jog, amely igazságtalan.
- 3.) A társadalmi körülmények változása minden esetben alakítja a társadalom értékrendszerét is, ennél fogva mindig adott a lehetőség arra, hogy a társadalmi értékrendszer kisebb vagy nagyobb mértékben szembekerüljön a pozitív joggal.
- 4.) Bizonyos extrém esetekben a pozitív jog tételei lehetnek annyira igazságtalanok, hogy az az érték, amit a formális jog uralma képvisel, háttérbe kell, hogy szoruljon. Ennek a helyzetnek a feloldása azonban egy demokratikus társadalomban bár történhet a bíróság által, de semmiképpen sem a bíró önkényes ítélezése alapján.¹¹⁵

A demokratikus jogállam viszonyai között tehát a pozitív jognak tartalmaznia kell az általános morállal és erkölccsel egybecsengő igazságeszményeket is. Az igazságosság érvényre juttatását tehát elsősorban a jogalkotónak kell garantálnia, míg a fennmaradó ellentmondások kezelésére kaphat lehetőséget bizonyos esetekben a jogalkalmazó. Témánk szempontjából rendkívül fontos annak vizsgálata, hogy vajon a hatalom egyes képviselői mennyire vannak alávetve a jogalkotásban, illetve a jogalkalmazásban az igazságosság követelményének.

Megítélésünk szerint is a modern jogállamban joguralom csak akkor létezik, ha

¹¹³ Dworkin: id. mű 135. oldal

¹¹⁴ Lásd pl.: 11/1992 (III. 5.) AB határozat, ABH 1992; 1459/B/1992 AB határozat, ABH 1994; 9/1992 (I. 30.) AB határozat, ABH 1992

- 1.) egy adott jogrendszer hatókörén belül minden hatalom törvények alatt áll, ide értve a szuverén hatalmat és képviselőit is,
- 2.) a jogot minden bizonyított jogsértővel szemben érvényre juttatják, s csupán velük szemben juttatják érvényre,
- 3.) a jog átfogó jellegű a társadalomban.¹¹⁶

Az, hogy mit jelent a szuverén hatalom képviselőinek felelősségre vonása, természetesen további pontosítást igényel. A joguralomhoz hozzátartozik, hogy a „törvényeknek vonatkozniuk kell minden olyan hatalomra, ami büntetteket és polgári jogsértéseket követhet el. „Az államnak is a jog hatalma alatt kell állnia, és fontos, hogy a hatáskörüket túllépő képviselői ellen peres úton fel lehessen lépni. Ezért a bíróságoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az ilyen ügyekben vizsgálatot folytathassanak, és a jog betartására kényszeríthessék az állam képviselőit.”¹¹⁷

A közjogi gondolkodásban ugyanakkor megjelenik a kivételek lehetősége is. Felvethető ugyanis, hogy a modern viszonyok között egyetlen esetben sem valósult meg teljesen a fenti meghatározás szerinti joguralom. A diplomáciai és más mentességek alapján a jogellenes cselekmények bizonyos köre minden jogrendszerben ki van véve a jog hatálya alól. Bizonyos értelemben ez azért történik így, mert az ilyen személyekre nem vonatkozik a bírói joghatóság. A jog azért nem vonatkozik rájuk, mert nincsenek alávetve annak. Előfordulhat azonban az is, hogy a hatályos jog ugyan mindenkire vonatkozik, de nem érvényesítik mindenkivel szemben.¹¹⁸

Gondoljunk csak például arra, hogy az ókorban és a középkorban a szent helyekre, a templomokba menekült bűnös oltalmat élvezett az üldözéssel szemben. Sőt a görögök ezt a területi mentességet személyes mentességgel is kiegészítették. Ilyen mentességet élveztek a dionüszoszi játékok színészei, a követek és az olimpiai játékok atlétái.¹¹⁹

Az egyenlőség tehát, mint az igazságosság egyik fontos része, nem feltétlenül érvényesül a joguralom általános uralkodása esetén. Ez persze nem csupán az egyenlőség tekintetében van

¹¹⁵ A jogállami büntetőjogról szóló vitákról, lásd például Gellér Balázs József: Rendszerváltás a büntetőjog általános részében, Állam és Jogtudomány 38. évf., 339-352. oldal

¹¹⁶ Roger Scruton: Totalitarizmus és joguralom, in: Joguralom és jogállam 105. oldal

¹¹⁷ Scruton, idézett mű 106. oldal

¹¹⁸ Scruton, idézett mű, 107. oldal.

¹¹⁹ Polt Péter: A menedékjog története. In: Fiók Műhelytanulmányok. Szerk.: Mezey Barna, Budapest, 1985, 69. oldal

így, a joguralom általában nem biztos, hogy szavatolja a közjót minden vonatkozásban, s azt lehet mondani, hogy esetenként a közjó lényegi vonatkozásait sem biztosítja.¹²⁰

Kivételes esetekben azonban még ennél is messzebb lehet menni a joguralom értelmezésében. Az is előfordulhat, hogy a joguralom és a valódi alkotmányos kormányzat révén biztosítandó értékeket néha a jogtól és az alkotmánytól való ideiglenes, bár olyakor mélyreható eltávolodás szolgálja a legjobban.¹²¹ Finnis egyébként Dicey-ra hivatkozik, amikor azt fejtegeti, hogy néha magának a jogszerűségnek az érdekében kell megsérteni egyébként helyénvaló jogszabályokat.¹²² Egy ilyen helyzet azonban valóban csak rendkívül kivételesen és indokoltan fordulhat elő. Különösen így van ez az állam választott képviselői részre biztosított privilégiumok esetében. Már David Hume megjegyezte, hogy a választott tisztségviselők féltékenyebben őrködnek a polgárok szabadságjogai fölött, ha az ő szabadságjogaikat is ugyanazok a korlátok kötik.¹²³ Ugyanez olvasható ki Kantnak az egyenlő szabadságjogok teóriájából is.

Mindezeket figyelembe véve általánosságban feltétlenül igazat kell adnunk az igazságossági elméletek egyik legkiemelkedőbb képviselőjének, John Rawlsnak. Szerinte az emberek eltérő felfogásuk ellenére is felismerhetik, hogy egy intézmény akkor igazságos, ha az alapvető jogok és köteleességek kijelölésekor a személyek között nem tesznek önkényes megkülönböztetést, s ha szabályai helyesen mérlegelik a társadalmi élet előnyeire vonatkozó ellentétes igényeket.¹²⁴

Itt szükséges megjegyezni, hogy léteznek egészen szélsőséges álláspontok is. Kelsen például azt írja, hogy az igazságosságot a jogrendszernek teljes mértékben el kell vetni. Nincs szükség ugyanis kétféle jogra. A tiszta jogtan monisztikus és ennek keretében a pozitív jognak nincs és nem is lehet semmiféle jogon kívüli, tudományosan igazolhatatlan értékhozó alapja, mivel a pozitív jog önmagát alapozza meg.

Kelsen azonban a mentelmi jog szempontjából fontos egyenlőségi elvet is kritizálja. Kifejti, hogy az egyenlőség, és ezen belül a törvény előtti egyenlőség nem lehet az igazságosság lényege. Az igazságosság ugyanis nem egyenlőség, hanem egyenlőtlenség. Az egyenlőség

¹²⁰ John Finnis: A joguralom határai. In: Joguralom és jogállam, 158. oldal

¹²¹ Finnis: idézett mű 158. oldal

¹²² Lásd: Albert Venn Dicey: A jog uralma. In: Fiók Műhelytanulmányok. Szerk.: Mezey Barna, Budapest, 1985, 69. oldal

¹²³ David Hume: Essays, Moral political and literary edited by Eugene F. Miller, Indianapolis, Liberty Classics, 1985

összes követője ugyanis arra jut, hogy az egyenlőség elv természetes következménye, hogy amennyiben az emberek egyenlőtlenek, akkor egyenlőtlenül kell velük bánni, és ez a lényegesebb mozzanat az egyenlőséggel szemben. Kelsen azonban önmagát a törvény előtti egyenlőséget is bírálja. Véleménye szerint a törvény előtti egyenlőség nem lehet más, mint a törvények szabályszerű alkalmazása, ezért ez nem egyenlőség, hanem a törvény egyszerű követése.¹²⁵

Kelsennek ezt a túlhajtott véleményét joggal kritizálja Radbruch, amikor azt veti ellene, hogy a pozitív jog mércéje és a törvényhozó célja az igazságosság, amely éppen olyan abszolút érték, mint az igaz, a jó, a szép, mert alapja önmagában van és nem vezethető le magasabb értékekből.¹²⁶

Frivaldszky meggyőzően mutat rá, milyen következményekkel jár, hogy Kelsen a jogot redukált tartományban vizsgálja.

Tárgymeghatározása és módszere Kelsennek eleve érzéketlenné teszi rendszerét a jog alternatív megismerési formáival szemben.¹²⁷

John Rawlshoz visszatérve, Rawls két fontos igazságossági elvet különböztet meg, amelyeknél már a sorrendiség felállítása is jelentőséggel bír. Az első elv szerint az alapvető jogokkal és kötelességekkel mindenki egyenlően kell, hogy felruházva legyen. A második elv ugyanakkor azt mondja ki, hogy a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenség, például a vagyon és a hatalom egyenlőtlen megosztása csak akkor igazságos, ha ez kárpótlásul előnyt teremt mindenkinek. Az első az egyenlő szabadság elvéhez kapcsolódik, hogy az alapvető szabadságjogoknak arról a legkiterjedtebb skálájáról van szó, amely mások szabadságjogaival összeegyeztethető. Ugyanakkor a második elv értelmében a társadalmi és gazdasági egyenlőtlenségeknek úgy kell alakulniuk, hogy egyrészt okkal várhassuk, hogy végső soron előnyösek legyenek mindenkinek, másrészt pedig olyan tisztségekhez és hivatalokhoz kapcsolódjanak, amelyek így mindenki előtt nyitva állnak.¹²⁸

Rawls szerint alapvetően az igazságosságot úgy lehet megteremteni, hogy a meglévő tényleges egyenlőtlenségeket szüntetjük meg, illetve kompenzáljuk. Kelsennek tehát annyiban

¹²⁴ John Rawls: A jog uralma az igazságosság elméletében, in: Joguralom, 248. oldal

¹²⁵ Kelsen: Tiszta jogtan. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001

¹²⁶ Gustav Radbruch: Forschule der Rechtphilosophie. Göttingen, 2. Auflage 1959, 24. oldal

¹²⁷ Frivaldszky János: Klasszikus természetjog és jogfilozófia. Szent István Társulat, Budapest, 2007, 418. oldal

igaza van, hogy amikor egyenlőség teremtéséről beszélünk, akkor valójában az egyenlőtlenség alapjaiból indulunk ki.

Elsődlegesen úgy tűnik, hogy a Rawls-féle igazságossági elméletekbe az olyan típusú egyenlőtlenségek törvénybe iktatása, mint amelyet a mentelmi jog is képvisel, nem fér bele elsődlegesen. Mielőtt azonban valamilyen kiegészítő elvhez fordulnánk, próbáljuk megvizsgálni, vajon a rawlsi igazságosság elmélettel szemben milyen lehetőségeket nyújt ezen a területen a konzervatív igazságfelfogás.

A konzervatív igazságossági teóriák Rawlsszal szembeni egyik legismertebb képviselője, John Kekes.¹²⁹ Kekes igen élesen bírálja a rawlsi igazság felfogást, már önmagában abból a kiindulási pontból, hogy vitatható az igazságosság, mint a társadalmi intézményeknek legfontosabb erényeként történő felfogása.

Kekes gondolatai azonban sokkal régebről eredeztetnek. Már Platón kijelentette ugyanis, hogy igazságos mindenkinek megadni, ami jár.¹³⁰ Platónnál jelentkezik az érdem, mint az igazságosság szükséges alkotóeleme. Természetesen az igazságos társadalom akkor jöhet létre, hogyha az az értelem által motivált, és nem pedig a vágyak és az érzelmek uralkodnak. Az értelem ugyanakkor pedig a jó ismeretével ruház fel mindenkit. A tudás és tehetség a szükséges kellékei a jó megismerhetőségének, míg a platóni elképzelés szerint az erkölcsileg gyengék ezt nem tudják produkálni. ezért lehetséges az, hogy a jót gyakran éri meg nem érdemelt sérelem, míg a rosszat pedig meg nem érdemelt előny. Mindez vezethet az igazságtalansághoz, amit ki kell küszöbölni.¹³¹

Arisztotelész volt az, aki jelentősen továbbfejlesztette Platón igazságelméletét. Itt jelenik meg az az alapgondolat, amelyet Kelsen a valaha létező legfontosabb igazságosság elméletnek nevezett. Arisztotelész szerint ugyanis az igazságosság lényege egyenlőség az egyenlőknek és egyenlőtlenség az egyenlőtleneknek.¹³² Arisztotelész gondolata tehát az, hogy az egyformát egyformán, a nem egyformát nem egyformán kell kezelni, vagyis mindenkit érdeme szerint. Rawls ezt a felfogást kritizálja azon az alapon, hogy erkölcsi szempontból önkényes, ki

¹²⁸ Rawls: idézett mű 250. oldal

¹²⁹ Lásd: John Kekes: A konzervativizmus ésszerűsége, Budapest, Európa Könyvkiadó 2001, valamint az Egalitarizmus illúziói, Gödöllő, Attraktor 2004.

¹³⁰ Lásd: Platón: Az állam, Gondolat 1970.

¹³¹ Platón: idézett mű, 267-276. oldal

¹³² Arisztotelész: Nikomakhoszi etika, 123-124. oldal

milyen természeti adottságok birtokában van, és ezeket hogyan tudja fejleszteni később. Kekes azonban az arisztotelészi véleményt úgy interpretálja, hogy az igazságosság azt követeli meg, hogy az emberek megkapják, amit megérdemelnek, illetve ne kapják meg, amit nem érdemelnek meg.¹³³

Természetesen az érdem, mint az igazságosság alapgondolata, meglehetősen sok fejtörést okozhat. Elsősorban azt nem könnyű tisztázni, hogy az egyenlőtlenséget hogyan lehet kiegyenlíteni, továbbá milyen egyenlőtlenség az, amely egyáltalán kiegyenlítésre szorul. Már Arisztotelésznél is megjelenik azonban egy olyan fogalom, amely a mentelmi jog igazságosságának eldöntésénél is vezérfonalul szolgálhat. Ez pedig az, hogy az az egyenlőtlenség lehet igazságos (most az egyenlőtlen kezelésről beszélünk), amely arányos is egyben.

Nem szabad azt elfelejtenünk, hogy az athéni társadalom nagyban különbözik napjaink modern jogállamaitól. A demokrácia zsinórmértékeként felfogott egyenlőség azonban hasonló jelentéstartalommal bír kortól és társadalomtól függetlenül. Általános érvényű tehát az a következtetése is Arisztotelésznek, hogy általa képviselt igazságkoncepcióba belefér, hogy ha az állami hierarchia különböző pontjain álló személyeket nem egyformán kezelünk. Arisztotelész a talióval kapcsolatban hoz egy példát, amikor azt mondja, hogy ha valakit például egy tisztségviselő megüt, akkor azt nem szabad visszaadni.¹³⁴

Arisztotelésznél az igazságosság gyakorlatilag megegyezik a törvényre épülő igazságossággal. Arisztotelész egyértelműen kimondja, hogy igazságos dolog, ami törvényes és egyenlő.¹³⁵ Azt azonban maga is belátja, hogy a törvényes önmagában nem feltétlenül igazságos. A törvény ugyanis csak akkor szolgálhatja az igazságosságot, ha nem ütközik a közösség érdekeibe, illetve megfelel az általános társadalmi erkölcsnek. A pozitív jogi szemlélet tehát itt egyértelműen vegyül a természetjogból eredő értékek keresésével. Ugyanakkor fontos elem, hogyha az érdemek alapján teszünk igazságos-arányos különbségeket, akkor ezt a jog által kell rögzíteni.

Az arisztotelészi alapokon nyugvó kekesi elmélet szerint tehát a kulcsszó az érdem. Valaki akkor juthat bármilyen előnyhöz másokkal szemben, hogyha erre érdemes. Az érdem alapjául

¹³³ John Kekes: Az egalitarizmus illúziói, 51. oldal

¹³⁴ Arisztotelész: Nikomakhoszi etika. Európa, Budapest, 1997, 128. oldal

szolgálhat egy személy jellemvonása, cselekedete, viszonya a többiekhez és még nagyon sok minden más.

Természetesen azt meghatározni nagyon nehéz, hogy milyen érdemekhez milyen előnyök kapcsolhatók. Igen sok hibalehetőségre számíthatunk akkor, amikor ezt kívánjuk megszerezni. Mindez függ az adott társadalomtól, a történelmi körülményektől is. A társadalmi igazságosság szinte minden társadalomban fellelhető és kidolgozható, de kozmikus igazságosságról mégsem beszélhetünk. Figyelembe kell vennünk az erőforrások elégtelenségét is. Ahhoz, hogy mindenkit érdeme szerint kezeljünk, megfelelő társadalmi erőforrásokra van szükség, amely nem mindig áll rendelkezésre, sőt létezhet olyan helyzet is, hogy az érdemek szerinti igazságosság megvalósítása objektíve sem lehetséges. Mindennek következtében tehát vannak korlátai az érdem szerinti igazságosságnak, és akkor járunk el helyesen, hogyha ezeket a korlátokat felismerjük és megfelelően alkalmazzuk.

Kérdésként merül fel, hogy vajon egy mentelmi jogi szabályozás esetén milyen személyes érdem az, amely az általánostól való eltérő bánásmódot indokolhatja. Nyilvánvaló azonban, hogy itt nem a személyes érdem az, ami alapján a megkülönböztetést tesszük. Maga Kekes is rámutat, hogy nem csak a személyes teljesítmény lehet az érdem alapja. Mindig az általános viszonyok, megállapodások és cselekedetek is meghatározhatják az érdem mibenlétét.

A képviselői mentelmi jognál a képviselői minőség a parlamenthez kötődik, amely a demokratikus állami működés alapegysége. A képviselő azáltal lesz érdemes az esetleges kiváltságokra, hogy ezt a működést a társadalom szükségesnek és más jelenségeknél esetenként fontosabbnak ítéli meg. Ezt az érdemet is azonban a helyén kell kezelni és nem lehet a valóságosnál nagyobb mértékben értékelni.

Mindamellet a határai is változhatnak az értékelésnek, azon az alapon, hogy a fennálló helyzet valamilyen ténybeli értékelési, aránybeli vagy logikai tévedésből fakad. Ennek megfelelően lehet az érdemmel arányos, azaz az igazságos bánásmódhoz eljutni.

Végső soron ugyanerre az eredményre jutunk egy rawlsi gondolatmenet alapján is. A kérdés itt úgy vetődik fel, hogy egy egyenlő jogokat élvező társadalomban mi indokolhatja többletjogok megteremtését. A megfelelő válasz erre az lehet, hogy ha e többletjogokat azért

adjuk, mert ez magát az alkotmányos szabadságjogok összességének a fenntartását szolgálja olyan személyek által, akik ezért többletkötelezettségeket vállalnak. A többletjogok adása azonban csak eddig a pontig igazolható, tovább már nem. A rawlsi és a kekesi gondolatmenet tehát két különböző pontból kiindulva találkozik. A rawlsi egyenlőség feloldható, ha olyan egyenlőtlenséget teremtünk, amely végső soron az egész társadalmat érintő egyenlőséget segíti elő. A kekesi érdem szerinti egyenlőtlenség pedig arra a mértékre korlátozandó, amely az igazságosságnak felel meg az adott társadalomban.

Itt kell ismételtlen visszahivatkoznunk Finnis joguralom meghatározására. Finnis hangsúlyozza, hogy a joguralom és a valódi alkotmányos kormányzat révén biztosítandó értékeket néha a jogtól és az alkotmánytól való ideiglenes, bár olykor mélyreható távolodás szolgálhatja a legjobban.¹³⁶

Természetesen az igazságosság tekintetében különbséget kell tenni a felelősségmentesség és a sérthetlenség között. Míg az első abszolút és teljes, a második relatív és időleges jellegű. Ez utóbbi ugyanakkor kevésbé igazolható akár az érdem, akár az egyenlőség szempontjából vizsgálva.

A mentelmi jognak az egyenlőség és az igazságosság szempontjából történő értékelése a magyar alkotmányosság tükrében is felmerült.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott egyik indítványban azt hangsúlyozták, hogy szinte korlátlan a képviselők mentessége a büntetőjogi felelősség alól, ráadásul egy olyan helyzetben, amikor politikai pártok küldötteiből álló parlament az esetek többségében éppen a politikai szempontjai miatt nem függeszti fel a bűncselekménnyel gyanúsított képviselők mentelmi jogát. Ilyen módon viszont a parlament megakadályozza a pártatlan bíróság által lefolytatandó eljárást, és az igazságszolgáltatás érvényesülését, ami ellenkezik a büntetőeljárás törvény 20. §-ában foglaltakkal. Az indítvány minderre tekintettel az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 4., továbbá 5. §-ának (1) és

¹³⁶

Finnis: idézett mű 158. oldal

Finnis a joguralomnak egyébként nyolc kritériumát határozza meg. Ezek a következők.

- 1.) Tilos a visszaható hatály.
- 2.) Tilos olyat előírni, amit lehetetlen teljesíteni.
- 3.) A szabályokat nyilvánosan kell kihirdetni.
- 4.) A kihirdetett szabályok egyértelműek kell, hogy legyenek.
- 5.) A kihirdetett szabályok nem mondhatnak ellent egymásnak.
- 6.) A szabályok állandóak kell, hogy legyenek.
- 7.) A törvény és rendeletalkotás kellőképpen szabályozott kell, hogy legyen.

(6) bekezdései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta azzal, hogy e törvényszakaszok sértik az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdésében deklarált bíróság előtti egyenlőséget.¹³⁷

Az Alkotmánybíróság helyesen rámutatva arra, hogy az alkotmányos szabály egy eljárási alapelv, arra a következtetésre jutott, hogy ez viszont nem áll alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben az Alkotmány 20. §-ának (3) bekezdésében deklarált mentelmi joghoz kapcsolódó képviselői jogállási törvény rendelkezéseivel. Nincs szó ugyanis arról – mondja ki az Alkotmánybíróság -, hogy a képviselők valamely privilegizált perbeli jogállása a törvény előtti egyenlőség sérelméhez vezetne. Ha ugyanis az országgyűlés a képviselő mentelmi jogát felfüggeszti, nincs akadálya annak, hogy őt bíróság elé állítsák, és ez esetben ügyét ugyanolyan szabályok szerint bírálják el, mint a többi állampolgárét. A mentelmi jog felfüggesztése esetén a bíróság előtti egyenlőség elve maradéktalanul érvényesül, és a képviselőt a bírósági eljárásban többletjogok nem illetik meg.¹³⁸

Ez az alkotmánybírósági határozat azonban több szempontból sem teljesen kielégítő. Egyrészt az Alkotmánybíróság ebben a döntésében nyilvánvalóan a sérthetlenségről nyilvánít véleményt, a felelősségmentességről azonban nem. Ráadásul a sérthetlenségről is közvetett módon. Az ugyanis nem vitatható, hogy a bíróság előtt már tényleg mindenki egyenlő, ha oda kerül. Legalábbis így van ez a közvadás ügyekben. Nincs azonban így a magánvadás, illetve pótmagánvadásra üldözendő ügyekben, hiszen itt az eljárás közvetlenül a bíróság előtt kezdődhet, és a képviselő-nem képviselő közötti különbségtétel a bíróság előtti eljárásban mutatkozik meg. Másrészt viszont az alapproblémát az jelenti, hogy valaki egyáltalán bíróság elé kerülhet-e.

Az Alkotmánybíróságnak kétségekívül igaza van abban, hogy az Alkotmány nem általában törvény előtti egyenlőségről, hanem a bíróság előtt folyamatban lévő eljárási egyenlőségről beszél. Maga az Alkotmánybíróság azonban az, aki ezt a különbségtételt némileg relativizálja. Egy másik határozatában ugyanis kimondja, hogy a jogalkalmazás során általános érvényű elv az Alkotmány 57. §-ában deklarált törvény előtti egyenlőség, amely a személyek általános jogegyenlőségének a bírósági eljárásra való vonatkoztatása. Az Alkotmánybíróság arra is

8.) A jogalkalmazásnak következetesnek kell lennie.
¹³⁷ Alkotmány 57. § (1) bekezdés: A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

rámutat, hogy az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdése a törvény előtti egyenlőséget jogérvényesítési szempontból deklarálja, tehát valójában eljárásjogi garancia arra, hogy jogainak érvényesítése tekintetében a bíróság (törvény) előtt mindenki egyenlő eséllyel rendelkezik.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság mindezt nem szűkíti le a büntetőeljárás törvény által deklarált egyenlőségre. Rámutat ugyanis arra, hogy a bíróságok és hatóságok által alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés lehetőségét egyrészt a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 10. §-a biztosítja kimondva, hogy a bíróság előtt mindenki egyenlő, másrészt a különböző hatóságok eljárásaira vonatkozó törvények is, így például az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény. A különböző bíróságok és hatóságok határozatai, illetve eljárása elleni jogorvoslat pedig bármilyen jog vagy érdeksérelem esetén igénybe vehető, így akkor is, ha annak alapja a diszkrimináció tilalmának megsértése.¹³⁹

Az Alkotmánybíróság idézett döntése, bár továbbra is eljárási alapelvként kezeli az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdését, ugyanakkor ezt nem csupán a bírósági, hanem más eljárásokra is értelmezni tudja, másrészt szoros összefüggést állapít meg általában a törvény előtti egyenlőséggel, végül de nem utolsó sorban utal arra is, hogy ez az elv közvetlen összefüggésben van a mindenkire kötelező diszkrimináció tilalmának elvével.

Azt, hogy a tárgyaláshoz való jognál többről van szó, az Alkotmánybíróság más határozatban is megerősíti. Az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdése, figyelemmel az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikke 1.) pontjának, valamint az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az Emberi Jogok és az Alapvető Szabadságjogok Védelméről Szóló Egyezmény 6. cikke 1. pontjának értelmezésére is a tárgyaláshoz való jognál szélesebb jogokat, illetve az állam büntetőhatalmának gyakorlásával szemben szélesebb alkotmányos követelményeket állít. A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül (tudniillik mint igazságos tárgyalás), hanem az idézett alkotmányi rendelkezésben foglalt követelményeken túl – különösen a büntetőjogra és – büntetőeljárásra vonatkozóan az 57. § többi garanciájának teljesedését is átfogja. Mi több,

¹³⁸ 830/B/1998. AB határozat, ABK 2003/12 (XII.31.)

¹³⁹ 45/2000. (XII. 8.) AB határozat, MK 2000/120 (XII. 8.), ABK 2000/12 (XII. 31.)

az Egyezségokmánynak, és az Európai Jogok Európai Egyezményének – az Alkotmány 57. §-a tartalmához és szerkezetéhez mintát adó – eljárási garanciákat tartalmazó cikkei általában elfogadott értelmezése szerint a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni.¹⁴⁰

A büntetőeljáráshoz pedig az eljárás megindulása, annak feltételrendszere, az itt található akadályok – eljárási, de részben anyagi jogi akadályok is – nyilvánvalóan hozzátartoznak.

Az Alkotmánybíróság a fentiekkel ellentétben a mentelmi joggal összefüggésben más határozatában az 57. § (1) bekezdés szűkítő értelmezését tartja irányadónak. Az ügyészek mentelmi jogát taglaló határozatában a bíróság kimondta, hogy az 57. § (1) bekezdés a bírósághoz fordulás alapjogát állapítja meg csupán. Ez az alkotmányos rendelkezés ugyanis mindenkinek alanyi jogosultságot biztosít ahhoz, hogy jogát a független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse. Az akkor hatályos ügyészségi törvény által biztosított sérthetlenség az Alkotmánybíróság felfogásában nem azt jelenti, hogy az érintettek valamely privilegizált perbeli jogállása a törvény előtti egyenlőség sérelmével járna. Ha ugyanis a jogosult az eljárás megindításához hozzájárul, nincs akadálya annak, hogy az érintettet bíróság elé állítsák, és ez esetben ügyét a többi állampolgárhoz hasonló szabályok alapján bírálják el.

Az Alkotmánybíróságnak ez a határozata ugyanakkor tartalmaz egy olyan megállapítást is, amely szoros összefüggésbe hozható azokkal az elméleti kérdésekkel, amelyeket korábban tárgyaltunk. Az indítványozó szerint ugyanis az ügyészségi törvény kifogásolt rendelkezése a diszkrimináció tilalmába is ütközik, mert a legfőbb ügyész és az ügyészek részére az állampolgárokéhoz képest indokolatlan privilegizált mentelmi jogot biztosít.¹⁴¹

Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése nem mindenfajta különbségtételt tilt. Az alkotmányos tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre vonatkozik. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, a megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az emberi méltósághoz való jogot sérti, és a

¹⁴⁰ 6/1998. (III.1.) AB határozat MK 1998/18 (III. 11.)

¹⁴¹ Alkotmány 70/A. §

- (1) bekezdés: A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.
- (2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.
- (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.

megkülönböztetésnek nincs a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, vagyis az önkényes.¹⁴²

Az Alkotmánybíróságnak az ilyen irányú gondolkodása még plasztikusabban fejeződik ki más határozataiban. Így kifejtette, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma szerint az állam az azonos típusú jogviszonyokon belül az alanyi jogok elosztását illetően kellő súlyú alkotmányos indokok hiányában nem különböztethet az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt szempontok szerint. Nem tartozik azonban ebbe a körbe, vagyis nem tilalmazott a megkülönböztetés, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg rendelkezéseket. A jogalanyok közötti megkülönböztetés tehát abban az esetben minősülhet alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között tett önkényesen, ésszerű indokok nélkül különbséget.¹⁴³

Az Alkotmánybíróság mindezekből arra a következtetésre jutott, hogy a nem azonos jogállású és tevékenységű személyek között tett különbségtétel nem minősíthető diszkriminatívna.¹⁴⁴

Legegyértelműbben azonban az Alkotmánybíróság akkor fogalmazott, amikor kimondta, hogy alkotmányellenes megkülönböztetés csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti.¹⁴⁵

Az Alkotmánybíróságnak ez a megállapítása tartalmilag szinte semmiben sem különbözik az arisztotelészi igazságosság elmélet alaptételétől. Ahogy Arisztotelész megfogalmazta, egyenlőség az egyenlőknek, és egyenlőtlenység az egyenlőtleneknek.¹⁴⁶

Az Alkotmánybíróság megítélésem szerint helyesen mutat rá a 70/A. § és az Arisztotelész által lefektetett igazságelv közötti összefüggésre. Nincs másról szó, mint hogy nem minősül megengedhetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő, esetenként erre a jogalanyi körre kedvező rendelkezéseket. Ugyanez a gondolat az Európai Bíróság gyakorlatában is megjelenik: „Az egyenlő bánásmód és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének tiszteletben tartása megköveteli, hogy az

¹⁴² 865/B/2003. AB határozat, ABK 2004/11 (XI. 30.)

¹⁴³ 191/B/1992. AB határozat, ABK 1992/10 (X. 31.)

¹⁴⁴ 954/B/1997. AB határozat, ABK 2001/11 (XI. 30.)

¹⁴⁵ 865/B/2003. AB határozat, ABK 2004/11 (XI. 30.)

összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket nem kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíve nem igazolható.”¹⁴⁷

Így Drózdy Győző mentelmi ügyének tárgyalásakor Szilárd Béla képviselő fejtette ki a Nemzetgyűlés ülésén, hogy „a mentelmi jog által nyújtott jogi helyzet nem tekinthető a jogegyenlőség elvével összeütközésben álló privilégiumnak, mert abban kizárólagosan a törvényhozási funkciót természete szerint megillető különös biztosítás és nem egyúttal a képviselőt mint magánszemélyt is különösen védelmező szempont nyilvánul meg.”¹⁴⁸

A nehézség abból adódik, hogy az egyenlőtlen jogalkotás határait ki kell ahhoz jelölni, hogy az egyenlőtlenség a rawlsi egyenlőséget, illetve az arisztotelészi-kekesi érdemet megfelelően kiküszöbölje, illetve szolgálja. Az Alkotmánybíróságnak az idézett határozatai ezért csak az első lépésig jutottak el, míg ezzel a második lépéssel mind a mai napig bizonyos tekintetben adósak vagyunk.

Megjegyzendő, hogy a büntetőeljárás törvény 3. §-a az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdéséből származtatandó. A Be-nek ez a rendelkezése a büntetőeljárás jogi alapelvek közül a működési elvek közé tartozik. E szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádról bíróság döntsön. Ezt a büntetőeljárásban olyan elvnek tekintjük, amely az eljárási feladatok megoszlásának következménye, s tágabb értelemben foglalja magában a törvényes, pártatlan bírósághoz és a tisztességes „fair” bírói eljáráshoz való jogot is.¹⁴⁹

Az Alkotmányhoz ilyen módon nem kötődő, de a mentelmi jog tekintetében annál fontosabb rendelkezése a büntetőeljárás törvénynek a büntetőjogi felelősség önálló elbírálásáról szóló szakasza.¹⁵⁰

A büntetőjogi felelősség önálló elbírálását a törvény elsősorban a polgári jogi, szabálysértési vagy fegyelmi eljárás tekintetében állapítja meg. Ez azonban a törvény szövege szerint sem taxatív felsorolás, hiszen a 10. § azt a megfogalmazást alkalmazza, hogy különösen a polgári

¹⁴⁶ Arisztotelész: Nikomakhoszi etika, 123-124. oldal

¹⁴⁷ C-248/09 számú Koninklike Cooperative Cosun (EBHT 200. I-10 211.P.)

¹⁴⁸ 1990, Nemzetgyűlési Napló, IV. kötet 126. oldal

¹⁴⁹ Dr. Bánáti János-dr. Belovics Ervin-dr. Csák Zsolt-dr. Sinku Pál-dr. Tóth Mihály-dr. Varga Zoltán: Büntetőeljárás jog, HVG ORAC 2006. Budapest, 43. oldal

¹⁵⁰ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról 10. §-a: Abban a kérdésben, hogy a terhelt követett-e el és milyen bűncselekményt, a bíróságot, az ügyészt, a nyomozó hatóságot nem köti a más eljárásban, így különösen a polgári eljárásban, szabálysértési vagy a fegyelmi eljárásban hozott határozat, illetőleg az abban megállapított tényállás.

eljárás, a szabálysértési eljárás vagy fegyelmi eljárás határozatairól van szó. Lehetséges tehát bármilyen más eljárás, amelyben a büntetőjogi felelősség szerepel. Bizonyos tekintetben ilyennek tekinthetjük a mentelmi eljárást is, ahol a parlament arról dönt, hogy vajon szabad folyást enged-e a végső soron büntetőbíróóság hatáskörébe utalt büntetőeljárásnak. Az általános felfogás szerint a büntetőbíróóság döntésétől függ végső soron, hogy történt-e bűncselekmény vagy sem, előfordulhat azonban, hogy ez a döntés egy előzetes kérdéstől függhet. Ilyenkor pedig az eljárás felfüggesztésének lehet helye.¹⁵¹

Végső következtetésként azt állapíthatjuk meg, hogy a mentelmi jog formai és tartalmi értelemben is megfelel a jogállam által támasztott követelményeknek, léte önmagában nem kérdőjelezhető meg. Igazságos, és olyan alapelvekkel összeegyeztethető, mint a törvény előtti egyenlőség, csak akkor lesz, ha nem terjeszkedik túl a céljának megfelelő legszűkebb határokon.

¹⁵¹

Bánáti... idézett mű 46. oldal

V.

A mentelmi jog szabályai és alkalmazásuk Európában

A XXI. század demokratikus jogállamai – legyenek régi vagy új demokráciák – egyaránt ismerik és elismerik a mentelmi jogot. Természetesen jelentős különbségek vannak mind a szabályozást, mind pedig a mentelmi jog korlátait illetően. A mentelmi jog funkciójára vonatkozó nézetek azonossága, a közös történelmi gyökerek azonban szinte mindenhol felismerhetők. Semmiképpen sem érdektelen a különböző szabályozásokat és ezek gyakorlati következményeit néhány európai ország, illetve az Európai Parlament példáján keresztül összehasonlítani.

A parlamenti mentelmi jog, ahogy erről korábban már szó esett, hagyományosan két alapvető típusra osztható. Néhány országban, az úgynevezett Westminster-országokban (közéjük tartozik Nagy-Britannia és az Egyesült Államok is) a mentelmi jognak egy szűkített felfogása – a felelősségmentesség - létezik. Itt a védelem a parlamenti képviselőknek törvényhozó tevékenységük során tanúsított magatartásukra, alapvetően a szavazásra, illetve felszólalásaikra korlátozódik. Ezekben az országokban ha a törvényhozás tagjai nem képviselői minőségükben valamilyen bűncselekményt követnek el, akkor ugyanolyan módon vonhatók felelősségre, mint bármely más állampolgár.

A kontinentális modell országaiban, amelyek alapvetően a francia-belga példát követik, egy szélesebb felfogása honosodott meg a parlamenti mentelmi jognak. Ez a modell tartalmazza egyrészt az előbb említett felelősségmentességet a törvényhozó tevékenység során tanúsított szavazásért, illetve véleménynyilvánításért, másrészt viszont időleges és korlátozott mentességet ad a büntetőjogi üldözés alól – valamint a polgári jogi következmények alól is – bármilyen egyéb bűncselekmény elkövetése esetén. Az országok többsége, beleértve az újabb demokráciákat is, ehhez a második nagy csoporthoz tartozik. Hozzá kell tenni, hogy ezekben az országokban nagyon színes a szabályozás, nincs a sérthetetlenségnek egy viszonylag állandó és minden országra jellemző tartalma, ellentétben a felelősségmentességgel. Ennek nyilvánvalóan oka az eltérő politikai berendezkedés, kulturális, jogi és intézményes hagyományok létezése.

Mindez természetesen kihat a büntetőjogi, büntető eljárásjogi szabályozásra és jogalkalmazásra, ezért jellemző az országoként, azon belül a közfunkciókat gyakorló személyek eltérő köreiként változó szabályozás, valamint a büntetőjogi felelősség megállapítása, a szabálysértési és a büntetőeljárást megelőző hatósági szakban fogatosítható eljárási cselekmények, illetve a büntetőeljárás során alkalmazható kényszerintézkedések jellegzetessége. Ezek a különbségek felvetnek a magyar szabályozás és gyakorlat szempontjából is elemzésre érdemes problémákat.

A gyakorlat azt mutatja, hogy Olaszországban, Görögországban viszonylag gyakran kezdeményezik a parlamenti képviselők mentelmi jogának felfüggesztését. Ezzel ellentétben Franciaország, Dánia, Svédország és Finnország példája, ahol viszonylag kevés kérelmet nyújtanak be ilyen felfüggesztés iránt. A viszonylag nem túl hosszú demokratikus múltra visszatekintő Portugáliában és Görögországban a gyakorlat inkább azt mutatja, hogy elutasítják a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet. Ezzel szemben Németországban szinte mindig helyt adnak a mentelmi jog felfüggesztése iránti kérelemnek, ha arra sor kerül.¹⁵²

Néhány tipikus indokot is fel lehet fedezni, amelyek közösek az európai országokban, amikor elutasítják a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet. Ilyennek minősül – a mentelmi jog természetéből adódóan – ha a döntéshozó a parlamenti képviselő ok nélküli zaklatásának minősíti az ellene irányuló kérelmet, amely akadályozza, hogy a megbízatását szabadon és befolyásolás mentesen tudja ellátni. Ugyancsak ide tartozik az az eset, ha úgy értékelik a felfüggesztés iránti kérelmet, hogy az inkább politikai természetű, mint büntetőjogi jellegű. Végül, de nem utolsó sorban az is jellegzetes elutasítási ok, ha a tényállítások minden alapot nélkülöznek, illetve a gyanúsítás is nyilvánvalóan alaptalan. A mentelmi jog felfüggesztésére viszont általában sor került, ha ezt súlyos bűncselekmény esetében kérik, illetve a bűncselekmény olyan jellegű, amely kizárja a politikai színezetet. Ez utóbbi akkor következhet be, ha a parlament egészének tekintélye, jó hírneve, harmadik személyek alapvető emberi jogainak sérelme áll fenn a képviselő állítólagos magatartása kapcsán.

¹⁵² Lásd: Marilia Crespo Hallen: Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament, Working Paper 1999.

Előbbire pedig olyan kiemelkedő súlyú bűncselekmények szolgáltathatnak alapot, amelyek esetén halaszthatatlan nyomozati cselekményeket kell fogantatosítani.¹⁵³

Azt is megfigyelhetjük, hogy egyes országokban a mentelmi jogot nem csupán egészében lehet felfüggeszteni, de részleges felfüggesztésre is lehetőség van. Ez a helyzet például Franciaországban, ahol a mentelmi jog részleges felfüggesztése is kérhető, amely során a parlament adott esetben engedélyezheti a képviselői mandátum bizonyos korlátozását. Belgiumban a parlament arra is engedélyt adhat, hogy a parlamenti képviselőt bíróság elé állítsák, azonban ilyenkor is mentes lehet a képviselő a személyi szabadság korlátozása alól.

A felelősségmentesség, ahogy ezt már korábban kifejtettem, szinte minden országban annyit jelent, hogy a parlamenti képviselő a hivatali kötelessége gyakorlása során mondott szavaiért, véleményéért, cselekedeteiért, illetve szavazatáért nem vonható felelősségre. Ezt az uniós tagállamok alkotmányainak túlnyomó része, így például az osztrák, belga, francia, görög, olasz, luxemburgi, portugál kifejezetten tartalmazza is.

Problémát okozhat, hogy mit jelent a „kötelessége gyakorlása során” kifejezés: ez mennyiben tág, illetve mennyiben széleskörű meghatározás, hol húzódhatnak határai. Az alkotmányosság szempontjából kifejezetten üdvözlendő az a megoldás, amit néhány tagállam alkalmaz, tudniillik hogy magában az alkotmányban adja meg az értelmezését ennek a fogalomnak. Ez általában annyit jelent, hogy a felelősségmentesség csak a parlament plenáris üléseire és a bizottsági ülésekre korlátozódik. Az ilyen „területi” korlátozás egzakt, nem ad lehetőséget eltérő értelmezésre, joggyakorlat folytatására. Nehezebb már az elhatárolás, ha a cselekmény jellegéből indulunk ki. Szinte valamennyi uniós tagállamban az figyelhető meg, hogy a választási anyagokban, nyilvános vitákon, újságcikkekben történő véleménynyilvánításra már nem terjed ki a parlamenti képviselő felelősségmentessége. Az is jellemző, hogy a személyes vagy állampolgári kötelezettségek teljesítése során megnyilvánuló magatartások sem esnek a felelősségmentesség hatálya alá.

Más országokban viszont nem az alkotmány végzi el ezt az értelmezést, hanem a joggyakorlat alakítja ki a bíróságok, illetve az állami hatóságok álláspontját. Franciaországban a

¹⁵³ Marilia Crespo Hallen: Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament, Working Paper 1999.

„kötelessége gyakorlása során” kifejezést úgy értelmezik, hogy abba semmiképp sem tartozhatnak a parlamenti képviselők sajtónyilatkozatai.

Néhány országban megfigyelhető, hogy a mentelmi joggal rendelkező személyek nem általában az állami joghatóság alól vannak kivéve. Ezekben az országokban egy különleges joghatóság érvényesül felettük. Ennek alanya gyakran a legfelsőbb bíróság, mint például Spanyolországban vagy Hollandiában, illetve a szövetségi bíróság Svájcban. Görögországban ez a fórum a fellebbviteli bíróság. Más országokban, mint például az Egyesült Királyságban vagy Máltán, maga a parlament az, amely joghatósággal bír a parlamenti képviselőknek a mentelmi jog alá eső meghatározott cselekedetei fölött. A népképviselői szerv ilyenkor egyfajta bíróság szerepét tölti be.

A legtöbb európai államban a felelősségmentesség abszolút természete következtében a parlamentek természetesen nincsenek arra felhatalmazva, hogy felfüggeszék a képviselő mentelmi jogát ilyen ügyekben. Néhány államban azonban, így Dániában, Finnországban, Svédországban, Németországban és Görögországban a törvényhozásnak van ilyen lehetősége. Hasonló a helyzet a mentelmi jogról történő lemondás eseteiben is. Figyelemmel arra, hogy közjogi intézményről van szó, ahol a mentelmi jog alapvetően a parlamentet és nem pedig a képviselőt személyesen illeti meg, a mentelmi jogról történő személyes lemondás általában tilalmazott. Kivételek azonban itt is akadnak, mint például az Egyesült Királyságban, ahol az 1996-ban hatályba lépett rágalalmazási törvényt követően a parlamenti képviselőknek lehetőségük van a mentelmi jogukról történő lemondásra rágalalmazási ügyekben. Meg kell említeni még Szlovéniát is, ahol szintén lehetőség van arra, hogy a képviselő lemondjon a felelősségmentesség jogáról.¹⁵⁴

Egyes országokban, így például Görögországban, vagy Fehéroroszországban arra is lehetőség nyílik, hogy a mentelmi joggal érintett személy a tanúvallomást is megtagadja mások ügyében.

A mentelmi jog közjogi jellege indokolja azt, hogy bizonyos országokban a mentesség nem csupán a parlamenti képviselőkre terjed ki, amennyiben a vita, illetve az adott történés a parlament épületében zajlik le. Így például az Egyesült Királyságban, Hollandiában és

¹⁵⁴

Venise Commission, 48-58.

Írországban minden olyan személy, aki részt vesz a parlamenti eljárásban, rendelkezik ezzel a mentességgel. Ez jellemző az úgynevezett Westminster-országok szabályozására. Ugyanakkor egyes szövetségi államokban (például Ausztriában), nem csupán a központi törvényhozás, hanem a helyi parlamentek tagjai is rendelkeznek mentelmi joggal. Ugyanez a helyzet Belgiumban, ahol a regionális tanácsok, valamint a miniszterek élveznek hasonló jogosítványokat. Érdekes megfigyelni Németország helyzetét, ahol a Bundestagnak, tehát a képviselőháznak a tagjai mentességet élveznek, ugyanakkor a Bundesrat, a szövetségi gyűlés képviselői ilyennel nem rendelkeznek.¹⁵⁵

Bizonyos változások figyelhetők meg az utóbbi időben a sérthetlenség területén. Néhány országban a sérthetlenség mintha visszaszorulóban lenne az 1990-es évek óta. Így például Olaszországban és Franciaországban többé nem szükséges a parlament felhatalmazása a büntetőeljárás megindításához, erre csupán akkor van lehetőség, hogyha a képviselővel szemben valamilyen kényszerintézkedést, például előzetes letartóztatást kívánnak foganatosítani. Belgiumban a parlament hozzájárulását a bíróság elé állításnál kívánják meg, illetve itt is ebbe a kategóriába esik az előzetes letartóztatás. Ugyanakkor nincs szükség a képviselőház engedélyére ahhoz, hogy a büntetőeljárást megindítsák.

Megfigyelhető az is, hogy számos országban a sérthetlenség nem terjed ki valamennyi bűncselekményre. Sok helyen kizárják a legsúlyosabb büntetéssel fenyegetett bűncselekményeket. Így például Írországban nem tartozik a sérthetlenség körébe az árulás, vagy a közrend elleni erőszakos cselekmény. Portugáliában engedély nélkül lehet bizonyos feltételek mellett eljárást indítani a három évnél súlyosabban büntetendő cselekményeknél, míg a svéd alkotmány szerint ugyanez a terminus kettő év.

Más országokban ennek a folyamatnak éppen az ellentéte figyelhető meg. Ezekben a jogrendszerekben a kis súlyú bűncselekmények azok, amelyek kikerülnek a mentelmi körből.

Szinte teljesen egyöntetű a szabályozás viszont a tekintetben, hogy tettenérés esetén a sérthetlenséget fel kell függeszteni. A mentelmi jog felfüggesztéséhez néhány országban nem elegendő a tettenérés, hanem ehhez az is szükséges, hogy az adott bűncselekmény viszonylag súlyos legyen. Ez a helyzet például Olaszországban, ahol a cselekménynek olyan

¹⁵⁵

Igaz, hogy a tartományi parlamentek, a Bundeslandok tagjaiként viszont nekik is van mentességük.

jellegűnek kell lennie, hogy azt kötelezően előzetes letartóztatással kelljen sújtani. Hasonló a szabályozás Portugáliában, illetve Finnországban is. A portugál alkotmány szabályozásáról az előbb már szóltunk, míg Finnországban a parlamenti törvény kimondja, hogy a képviselő mentelmi jogának felfüggesztése során minimum hat hónapos börtönbüntetéssel való fenyegetettség szükséges ahhoz, hogy a tettenérés esetén őrizetben maradjon.

Ami a sérthetlenség időtartamát illeti, ellentétben a felelősségmentességgel, ez általában igazodik a képviselői mandátum időtartamához. Ilyen a szabályozás például Dániában, Görögországban, Spanyolországban, Olaszországban, Németországban és Portugáliában. Más országokban még szűkebben határozzák meg ezt a terminust: így például Belgiumban és Luxemburgban a mentesség csupán a parlamenti ülészekre terjed ki.

Néhány alkotmány ugyanakkor arra nézve is ad iránymutatást, hogy mi történjen a korábbi parlament feloszlása és az új parlament megalakulása közötti időszakban. Így például az olasz és a görög alkotmány rendelkezése szerint fennmarad a mentesség ebben az időszakban mindazok számára, akiket politikai bűncselekménnyel vádolnak meg.

Eltérő képet mutatnak a szabályok a mentelmi jog felfüggesztését illetően. Az európai országok jogszabályait vizsgálva három nagy csoport különíthető el az. Egyrésztől nagyon részletes és magas szintű szabályokat találunk, mint például Németországban a Bundestag vonatkozásában. Hasonló részletességgel szólnak a mentelmi jog felfüggesztésének menetéről, annak feltételeiről a francia, az olasz, spanyol és a luxemburgi jogszabályok. Ezzel szemben Belgiumban, illetve Dániában már sokkal kevésbé taxatív a szabályozás, míg Nagy-Britannia, Írország és Hollandia semmilyen iránymutatást nem ad. Az utóbbiaknál ez érthető, hiszen ezek az országok a Westminster-országok csoportjába tartozván nem ismerik a sérthetlenség fogalmát, így ennek megfelelően az erre vonatkozó felfüggesztést sem.

Számos országban a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet az ügyészségek terjesztik elő, de ez nem teljesen egységes, mivel ez a bíróságok hatáskörébe tartozik. A kérelmeket általában a parlament elnökéhez intézik, akár közvetlenül, akár valamilyen magas szintű hatóság útján. Ilyen más hatóság lehet miniszterelnök, vagy az igazságügy-miniszter.

A kérelmet általában a parlament egy meghatározott bizottsága vizsgálja felül. Ez lehet állandó bizottság, de lehet az adott ügyre megalakított *ad hoc* jellegű bizottság is. Az uniós

tagországokat vizsgálva az előbbieket fordulnak elő gyakrabban. Ez a bizottság véleményét nyilvánítja a kérelemről, mely vélemény alapja lehet a későbbi parlamenti döntésnek. Előfordul, hogy a bizottságban nem egységes a döntés, például az olasz parlamenti szabályok szerint lehetőség van a kisebbség álláspontjának előadására is a bizottság véleményének tolmácsolásakor.

A mentelmi jog felfüggesztéséről általában zárt ülést tartanak. Ilyen szabályozást tartalmaznak Luxemburg, Spanyolország és az Európa Parlament vonatkozó rendelkezései. Sok helyen a döntést titkos szavazással hozzák meg, mint például Spanyolországban, Görögországban, Olaszországban. Luxemburgban, vagy Portugáliában. Igen szigorú a szabályozás Németországban, ahol a mentelmi jog felfüggesztésével érintett képviselő nem lehet jelen a róla szóló vitán.

Csak néhány országban jellemző, hogy időkorlátja van a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérés feletti döntésnek. A görög alkotmány például azt tartalmazza, hogy amennyiben a törvényhozás nem dönt a kérésről három hónapon belül, akkor azt elutasítottként kell tekinteni.

A döntésnél figyelembe veendő körülményekre nézve általában nincsenek egységes előírások, kivéve azt, hogy minden parlamentben szem előtt tartják a parlament függetlenségének, szuverenitásának elvét, amely a legfontosabb tényező a döntés meghozatalakor. Egyebek iránt szinte mindenütt rendkívül széles mérlegelési joggal rendelkeznek a képviselők a mentelmi jog felfüggesztése terén.¹⁵⁶

Az összehasonlítás kedvéért érdemes néhány ország szabályozását tüzetesebben is megvizsgálni.¹⁵⁷

Ausztria alkotmányának 57. cikke rendelkezik a képviselők mentelmi jogáról. Az (1) bekezdésből kitűnik, hogy a nemzeti tanács tagjai a megbízatásuk gyakorlása során leadott szavazatuk miatt soha, szóbeli vagy írásos véleményük miatt pedig csak a nemzeti tanács által vonhatók felelősségre. A felelősségmentesség tekintetében tehát különböztet az alkotmány a szavazás és az egyéb képviselői tevékenység, azaz a szóbeli és írásos véleménynyilvánítás

¹⁵⁶ Venice Commission 86-98

között. A mentesség külső szervek irányában mind a két esetben teljes, azonban a véleménynyilvánítás esetén a nemzeti tanácsnak van jogköre a felelősségre vonásra. Ebben az esetben is a parlament keretein belül marad azonban az ügynek a rendezése.

A sérthetlenség szabályozása több tekintetben is figyelemre méltó. Fő szabály szerint a hatóságok bűncselekmény esetén eljárhatnak az érintett képviselővel szemben, hasonlóképpen bármilyen más személy ellen indított büntetőeljáráshoz. Ilyenkor nincs szükség a nemzeti tanács hozzájárulására. Mindezt azonban csak akkor tehetik meg, ha az adott bűncselekmény nyilvánvalóan semmiféle kapcsolatban nem áll az érintett képviselő politikai tevékenységével. Ezt első lépcsőben magának a hatóságnak kell megállapítania. Az alkotmány szerint azonban a hatóság köteles beszerezni a nemzeti tanács állásfoglalását ennek az összefüggésnek a fennállásáról, amennyiben ezt az érintett képviselő, vagy pedig a mentelmi ügyek intézésével megbízott állandó bizottság tagjainak egyharmada kéri. Az alkotmány azt is előírja, hogy ilyen kérés esetén a hatósági eljárás megszűnik, illetve azonnal megszüntetendő.

A büntetőeljárás lehetőségének a nem politikai tevékenységhez történő kötését az 1979-es alkotmánymódosítás vezette be, emiatt jelentősen lecsökkent a mentelmi ügyek száma. Ezt követően ugyanis azokban az ügyekben, amelyek nyilvánvalóan nem köthetők semmifajta politikai tevékenységhez – ilyenek például a közlekedési ügyek –, mentelmi joggal kapcsolatos kérelmet nem nyújtottak be a nemzeti tanácshoz.

Az osztrák szabályozás bizonyos értelemben a felelősségmentesség kiterjesztését jelenti oly módon, hogy a nemzeti tanács által megállapított politikai tevékenységgel összefüggő cselekmények is ebbe a körbe tartoznak, annak minden következményével együtt. Ilyenkor e cselekmények tekintetében is teljes és végleges a mentesség.

A sérthetlenséget illetően fontos előírás, hogy a kényszerintézkedések közül kifejezetten szól az alkotmány az előzetes letartóztatásról, valamint a házkutatásról. Mind a kettőhöz szükség van a nemzeti tanács hozzájárulásra, kivéve a tettenérés esetén történő előzetes letartóztatást.

¹⁵⁷ Az alkotmányok vonatkozó szabályairól. lásd: Mentelmi jogi rendelkezések európai államok alkotmányaiból (Dr. Tóth Károly). In.: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Szerk.: dr. Karsai József, Budapest 2006, 321-330. oldal

Belgium alkotmányának 44. és 45. cikke rendelkezik a mentelmi jog anyagi jogi szabályairól, amelyek az 1997-es alkotmánymódosítással jelentős mértékben megváltoztak. Ez a módosítás szűkítette a védettség körét, mert korábban az adott kamara hozzájárulása nélkül a képviselőt nem lehetett sem büntetőeljárás alá vonni, sem pedig előzetes letartóztatásba helyezni, ami a gyakorlatban annyit tett, hogy egyetlen nyomozási cselekményt sem lehetett magában az ügyben végezni. Ezzel szemben a mai szabályok szerint a képviselőt érintő ügyekben lehetőség van szokásos „rutin” nyomozási cselekmények fogantatására a parlament hozzájárulása nélkül is.

Az alkotmány szól a tettenérés esetén alkalmazható hozzájárulás nélküli kényszer-cselekményekről, így az előzetes letartóztatásról, illetve a testi kényszeréről. A tettenérés esetét kivéve egyike sincs lehetőség a parlament hozzájárulása nélkül.

A többi európai alkotmánnyal összehasonlítva sajátos szabály, hogy a parlamenti képviselő elleni büntetőeljárás, legyen bármely kamarának a tagja, csak a parlamenti ülésidőszak alatt esik a sérthetlenség szabálya alá. Két ülésidőszak közötti szünetben a képviselők is a többi állampolgárra vonatkozó általános büntető eljárásjogi szabályok szerint vonhatók felelősségre. Ugyanakkor az alkotmány azt is kimondja, hogy mindkét kamara bármely tagja elleni büntetőeljárás, illetve bármely tag letartóztatása felfüggesztendő az ülésidőszak alatt, annak egész tartamára, amennyiben azt a kamara kívánja.

Történelmileg Franciaország a kontinentális modell mentelmi jogának mintaszáma, ezért különösen fontos a francia szabályozás és gyakorlat. Alkotmányuk 26. cikke szerint a parlament egyetlen tagja ellen sem indítható büntetőeljárás, nem folytatható nyomozás, nem tartóztatható le, nem vehető őrizetbe, illetve nem ítéltethető el megbízatása gyakorlása során nyilvánított véleménye és leadott szavazatai alapján. A felelősségmentesség szabályai tehát nagyon hasonlóak a többi európai ország szabályozásához, viszont figyelemre méltó, hogy nem tartalmaznak kivételeket.

A sérthetlenséget a 26. cikk (2) bekezdése rendezi. E szerint a parlamenti ülésidőszakok ideje alatt a tettenérés esetét kivéve a parlament egyetlen tagja sem vonható büntetőeljárás alá, nem tartóztatható le büntető-, illetve vétségi ügyek miatt annak a háznak a felhatalmazása nélkül, amelynek tagja. Az alkotmány tovább arra is ad iránymutatást, hogy mi az eljárás menete a

parlamentari ülésszakok között, továbbá hogy a parlament valamely tagjának fogva tartását, illetve az ellene indított eljárást felfüggesztheti.

Míg a felelősségmentesség szabályai a hosszú ideje meggyökeresedett hagyományt tükrözik továbbra is, a sérthetlenség jelentős módosításon esett keresztül. Az 1995-ös alkotmány-módosítás óta ugyanis a korábbi gyakorlat szinte teljesen megfordult. A korábban hatályos szabályozás szerint a büntetőeljárás lefolytatásához, illetve szabadságkorlátozáshoz a törvényhozás engedélye volt szükséges. Ez alól kivételt képezett az az eset, amikor a parlament nem ülésezett, mert ilyenkor csupán a szabadságkorlátozás engedélyezéséhez volt szükséges a nemzetgyűlés hivatalának a hozzájárulása, kivéve, ha már korábban engedélyezett büntetőeljárásról, tettenérésről, illetve a jogerős határozat végrehajtásáról volt szó. Az 1995-ös alkotmánymódosítást követően viszont ha a képviselő ellen a nemzetgyűlés előzetes hozzájárulása nélkül megindítható a büntető vagy a polgári eljárás, mindössze a szabadságkorlátozáshoz szükséges a parlament hivatalának a hozzájárulása. Ez ugyanakkor előzetes engedélyt és nem utólagos beleegyezést jelent. Erre sincs azonban szükség meghatározott feltételek melletti tettenérés esetén. A nemzetgyűlésnek arra van felhatalmazása, hogy a már megindult eljárást, illetve a személyi szabadság korlátozását utóbb vizsgálata alapján felfüggeszse.

A fenti változtatások alapvető szemléletbeli változást jeleznek. Korábban abból a vélelemből kellett kiindulni, hogy a parlamenti képviselő ellen kezdeményezett eljárás a képviselői tevékenységének zavarása végett indult, tehát annak politikai indokai lehetnek. Abban az esetben, hogyha a kezdeményezésre a parlament felfüggesztette a mentelmi jogot, ezt a vélelmet kellett megdöntenie. A hatályos szabályozás és gyakorlat azonban abból indul ki, hogy a képviselő ellen folytatott eljárás törvényes és megalapozott, és ezt a vélelmet lehet megdönteni utólag az adott büntetőeljárás, illetve egyéb eljárás, valamint a szabadság korlátozás felfüggesztésével.¹⁵⁸

A képviselői felelősségmentesség gyakorlati szűkítését jelzi, hogy a francia alkotmányjogi tanács már 1989-ben azt hangsúlyozta, hogy a felelősségmentesség csak a szűken felfogott parlamenti szerepléshez tapad, azon túl a védelem már nem illeti meg a képviselőt. Nem hivatkozhat a mentelmi jogra az a képviselő sem, aki kormány megbízatás során jár el, feltéve,

¹⁵⁸ Francois Amon-Michel Troper-Georges Burdeau: Droit Constitutionnel. Librairie generale de Droit et juris prudence, Paris, 2001 p. 608. idézi: Dunavölgyi Szilveszter-Finszter Géza: A képviselői mentelmi jog szabályozása, Kriminológiai tanulmányok 41. 280. oldal

hogy ilyenkor a feladatellátáshoz nincs szükség a képviselői jogállásra.¹⁵⁹ Ugyanakkor kétségtelenül a felelősségmentesség bővítése irányába mutatnak azok a rendelkezések, amelyek alapján a képviselői felszólalásokat szöveghűen, illetve jóhiszeműen tudósító újságíró, illetve lapszerkesztő ugyancsak mentesül a jogi felelősség alól. Ez egyfajta származékos következménye a képviselői mentelmi jognak.

A kontinentális mentelmi jog másik hagyományos iskolapéldája a német szabályozás és gyakorlat. Előjáróban meg kell jegyezni, hogy a föderális berendezkedés miatt a német szövetségi parlament, illetve a tartományi parlamentek szabályozása és gyakorlata eltérő. Szövetségi szinten is különbség van, hiszen mentelmi joga csak a Bundestag tagjainak van, ellentétben a szövetségi tanács, a Bundesrat tagjaival. Ez annak köszönhető, hogy a Bundesrat tagjait a tartományi kormányok jelölik és bármikor el is mozdíthatják hivatalukból. Ilyen minőségükben ezért nem rendelkeznek parlamenti mentességgel, kivéve akkor, hogyha egyben a tartományi parlament tagjai is, az ott irányadó szabályok szerint.

A felelősségmentességet a német alkotmány 46. cikk (1) bekezdése szabályozza. E szerint képviselő ellen semmiképpen nem lehet szavazata vagy a szövetségi gyűlésben, illetve annak bizottságában kinyilvánított véleménye miatt, bírói vagy hivatali eljárást indítani, és nem lehet a szövetségi gyűlésen kívül egyéb módon felelősségre vonni. Ez nem vonatkozik a rágalmozásokra. A felelősségmentesség alóli kivétel (a magyar megoldáshoz hasonlóan) ritka, de összefüggésben van a rágalmozásnak a német büntető törvénykönyvben meghatározott törvényi tényállásával, továbbá alkotmányuk 18. cikkével is. A 18. cikk szerint ugyanis elveszíti a szabad véleménynyilvánításhoz való alkotmányos jogot – más jogok, így a sajtószabadság, a tanítás szabadsága, a gyülekezési szabadság, egyesülési szabadság stb. mellett – az, aki ezt a szabad demokratikus alaprend elleni küzdelem elleni céljaira, visszaélésekre használja fel. Joggal való visszaélés esetén tehát maga az alkotmány nem egyszerűen megszorítja ezeket a szabadságjogokat, hanem egyenesen megfosztja tőlük az ezt gyakorló személyt. Az alkotmány szerint egyébként az elvesztést és annak terjedelmét a szövetségi alkotmánybíróságnak kell megállapítania.

A felelősségmentesség szabályai a parlamenti tartományokat áttekintve rendkívül változatosak. Az egyik szélső megoldás az, amikor a mentesség kizárólag a szavazásra

¹⁵⁹

Dunavölgyi Szilveszter-Finszter Géza: A képviselői mentelmi jog szabályozása, 278. oldal

korlátozódik, míg máshol az is előfordulhat, hogy az előbb említett rágalmazásnak minősülő cselekményekre is kiterjedhet.¹⁶⁰

Érdekesség, hogy ez a széleskörű mentelmi jog a felelősségmentesség körében a porosz alkotmányra vezethető vissza, amelyben a szólásszabadság olymértékben kiterjedt, hogy még a titoksértés és az állam elleni bűncselekményre való felbujtás sem volt büntethető. Mindez pedig már 1850-ben szabályozott volt.¹⁶¹

Ami a sérthetlenséget illeti, ez a német alkotmány szerint magában foglalja a büntető fegyelmi és szabálysértési ügyeket is. Ezekben az ügyekben a képviselőt csak a szövetségi gyűlés jóváhagyásával lehet felelősségre vonni vagy letartóztatni, kivéve a tettenérést. Érdekessége ennek a szabályozásnak, hogy a tettenérést időben kiterjeszti az alkotmány, mivel azt is lehetővé teszi, hogy a felelősségre vonás vagy letartóztatás jóváhagyás nélkül a bűncselekményt követő napon is fogatosítható.

A német jogalkalmazás a mentelmi jog szűkítését sajátos jogalkalmazási technika segítségével éri el. A parlamenti ülészak elején ugyanis a parlament egy általános hatályú előzetes felfüggesztésről szóló rendelkezést hoz. Ez egyfajta vélelem arra nézve, hogy a képviselő ellen indított büntetőeljárás törvényes és megalapozott, nem pedig a képviselő zaklatására irányul. Ez az előzetes felfüggesztés ugyanakkor korlátozott hatályú, mivel nem vonatkozik a szabadságkorlátozásokra, valamint a politikai bűncselekményekre.¹⁶² Természetesen ez a vélelem is megdönthető, és az Alkotmány 46. cikkelyének 4. §-a a szövetségi gyűlést felhatalmazza arra, hogy a képviselők elleni büntetőeljárást, és szabadságaik minden egyéb korlátozását felfüggesztethesse.

Portugália szabályozásában is találunk néhány különlegességet. A portugál alkotmány alapján a sérthetlenség esetében a képviselő a parlament előzetes engedélyezése nélkül sem gyanúsítottként, sem pedig tanúként nem hallgatható ki. Ugyanakkor a gyanúsítottkénti kihallgatáshoz, illetve a büntetőeljárás lefolytatásához kötelező a parlamenti hozzájárulás megadása akkor, hogyha az adott szándékos, illetve előre kitervelt bűncselekmény büntetési tétele három évi szabadságvesztésnél súlyosabb. Minden más esetben, ha a büntetőeljárás

¹⁶⁰ Hans Hugo Klein: Indemnität und Immunität, in: *Parlamentech recht und parlamentech praxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Ein handbuch der gruyter, Berlin-New York 1989 S. 556. oldal, idézi: Dunavölgyi Szilveszter-Finszter Géza: A képviselői mentelmi jog szabályozása, *Kriminológiai tanulmányok* 41, 281. oldal.

¹⁶¹ Dunavölgyi-Finszter: idézett mű, 280. oldal

megindult és a parlamenti képviselő alaposan gyanúsítható a bűncselekmény elkövetésével, a parlament szabad elhatározásán múlik a mentelmi jog felfüggesztése. Maga az alkotmány egyébként az említett büntetési tételt nem tartalmazza, hanem csupán súlyos bűncselekményről, illetve tettenérésről szól.

Kissé hasonló szabályozást találunk Svédország alkotmányában is a sérthetlenséggel kapcsolatos rendelkezések között. A 4. fejezet 8. cikke szerint, ha a parlament valamely tagját bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják, a felfüggesztésre vonatkozó előírások a személy elfogásával, letartóztatásával és fogva tartásával kapcsolatban csak akkor alkalmazhatók, ha az adott cselekmény büntetési tétele legalább két év, valamint tetten érték az elkövetésen, illetve a cselekmény elkövetését elismerte. (Ez utóbbi feltétel sajátos svéd megoldás.)

Az európai új demokráciák közül érdemes Lettország szabályozását részletesebben szemügyre venni, ugyanis összevethető a felelősségmentesség hatályos magyar szabályozásával. A lett alkotmány 28. cikke csak a felelősségmentességet ismeri el. E szerint a parlament tagjai a szavazataik, továbbá feladataik teljesítése közben kifejtett vélemények miatt mentesek minden bírósági, közigazgatási vagy fegyelmi eljárás alól. szavazataik és feladataik teljesítése közben kifejtett véleményeik vonatkozásában. A parlament tagjai azonban még hivatali feladataik teljesítése kapcsán is büntetőjogilag felelősek rágalmozó információk terjesztéséért, amennyiben tudják, hogy azok hamisak, illetve a magán- és családi életet érintő rágalmozó információk terjesztéséért. Ilyen módon az alkotmány szövegezése gyakorlatilag egy büntető különös részi törvényi tényállásnak felel meg.

Végül, de nem utolsó sorban szólni kell az Egyesült Királyság szabályozásáról és gyakorlatáról is. Az Egyesült Királyságban a mentelmi jog alapja értelemszerűen nem írott alkotmányban, hanem a szokásjogban, illetve részben törvényekben található meg. A Westminster-rendszerhez tartozó és a mentelmi jog egyik ágát kialakító brit megoldás csupán a felelősségmentességet ismeri. Ennek alapja a véleménynyilvánítás évszázadokra visszanyúló szabadsága a parlamentben. Ez a mentesség teljes és abszolút. A parlamentnek ugyanakkor a szabályokat megsértőkkel szemben joga van quasi büntető hatóságként eljárni és szankciókat alkalmazni.

VI.

A mentelmi jog az Európai Parlamentben

A mentelmi jog Európában közösségi szinten is fontos és elismert uniós jogintézmény. Az európai parlamenti képviselőkre vonatkozó uniós szabályozás és annak gyakorlata kettős hatást mutat. Egyrészt nyilvánvalóan támaszkodik a tagállamok parlamentjeinek mentelmi jogára, illetve az ott kialakított esetenként több száz éves gyakorlatra. Másrészt viszont érzékelhető az a hatás is, amelyet az Európai Parlament tagjait érintő kiváltságok és mentességek szabályozása, továbbá ezen jogokról szóló döntések váltanak ki az egyes tagállamokban. Az Európai Parlament mentelmi jogát, annak gyakorlatát azért is érdemes tüzetesebben szemügyre venni, mivel ez szintézise a Közösséget alkotó országok szabályozásának és gyakorlatának.

Az uniós jog 1965 óta ismeri a mentelmi jog intézményét. Ekkor írták alá azt a Jegyzőkönyvet, amely az európai parlamenti képviselők kiváltságairól és mentességeiről szól.¹⁶³ A Jegyzőkönyv az alapszerződés 28. §-án alapul, amely kimondja, hogy az európai intézmények a tagállamok területén olyan kiváltságokat és mentességet élveznek, amelyek feladataik ellátásához szükségesek. Ennek feltételeit az alapszerződéshez fűzött Jegyzőkönyvben fektették le.¹⁶⁴

A kiváltságokról és mentességekről szóló Jegyzőkönyv mentelmi jogi része 1976. szeptember 20. után nyerte el igazi jelentőségét, amikor az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmányt becikkelyezték.

Hangsúlyoznom kell, hogy az alapszerződéshez csatolt jegyzőkönyvek az elsődleges közösségi jog részét alkotják, és ennek megfelelően jogi megítélésük is azonos a szerződéssel. Az Európai Bíróság a Közösség tisztviselőinek vagyoadó fizetési kötelezettségeire vonatkozó ügyében hozott ítélete egyértelművé tette, hogy az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló Jegyzőkönyv rendelkezéseinek megszegése a szerződésből fakadó kötelezettségek megszegését is jelenti.¹⁶⁵

¹⁶³ HL. 1967. 152. 13. oldal

¹⁶⁴ (7) Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről

Az Európai Parlamentet érintő mentelmi jog bevezetésének indoka lényegében megfelel a tagállamok, illetve más államok parlamentjeiben érvényesülő mentelmi jog szükségszerűségét alátámasztó okoknak. Az EP képviselők mentelmi joga a parlamentet mint demokratikusan megválasztott intézményt védi. Ez a mentelmi jog teszi lehetővé, hogy az Európai Parlament megőrizze kollektív, külső nyomásoktól mentes függetlenségét, valamint biztosítsa a képviselői szólásszabadság érvényesülését, továbbá a képviselői mandátummal járó kötelezettségek teljesítésének lehetőségét. Ezt az érvelést támasztja alá az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának 6. cikke is, amikor kimondja, hogy hatáskörének gyakorlása során a kiváltságok és mentességek tekintetében a parlament elsődlegesen arra törekszik, hogy demokratikus jogalkotó gyűlésként megőrizze integritását és biztosítsa a képviselők függetlenségét feladataik teljesítése során.¹⁶⁶ Ezzel összefüggésben jelentette ki Giuseppe Galgani az Európa Parlament Jogi Szakbizottságának elnöke, hogy „a mentelmi jogot nem büntetlenségként, hanem a mandátum szabad gyakorlásának lehetőségeként kell felfogni”.

A fentiekből kitűnően az európai parlamenti szabályozásból is az következik, hogy a mentelmi jog a parlamentet illeti meg, nem pedig az egyes képviselők privilégiuma. Ezzel együtt nem szabad szem elől téveszteni azt a tényt, hogy a gyakorlatban a parlament tagjai – illetve más tisztségviselők és alkalmazottak – saját személyükben az érintettek a mentesség tekintetében. Az Európai Bíróság ezért úgy foglalt állást, hogy ha a kiváltságokat és a mentességeket kizárólag a Közösség érdekében adták is, azokat kifejezetten a közösségi intézmények tisztviselői és egyéb alkalmazottai, valamint a parlament képviselői számára biztosították. Az a körülmény, hogy a kiváltságokat és a mentességeket a közösségi közérdek céljából írták elő, igazolja az intézmények azon hatáskörét, hogy adott esetben felfüggeszék a mentelmi jogot, de nem jelenti azt, hogy e kiváltságokat és mentességeket a Közösség részére, és nem közvetlenül a közösségi tisztviselők, egyéb alkalmazottak, vagy a parlament képviselői számára biztosítják. A Jegyzőkönyv tehát ilyen értelemben az említett személyeket megillető alanyi jogokat teremt.¹⁶⁷

A mentelmi jog alanyi jogként történő felfogása nyújt arra lehetőséget, hogy a mentelmi joggal érintett személy keresetet indíthasson ügyében az Európai Bíróság előtt.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Bizottság Versus Belgium, EBHT 260/86. számú ítélet 966

¹⁶⁶ HL 2005. L. 44. 1. oldal

¹⁶⁷ T-345/05, Az első fokú bíróság ítélete, 2008. október 15. 28. pont

¹⁶⁸ Lásd például: Humplet kontra Belgium EBHT 1960. 1125. oldal

A Jegyzőkönyv külön szabályozza a felelősségmentességet és a sérthetlenséget. A felelősségmentességről a Jegyzőkönyv 9. cikke tartalmaz rendelkezést.¹⁶⁹ Ennek értelmében a feladataik ellátása során kifejtett véleményük vagy leadott szavazatuk miatt az Európai Parlament tagjai ellen nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe és nem vonhatók bírósági eljárás alá.

A Jegyzőkönyv 10. cikke a sérthetlenség szabályait foglalja össze. E szerint az Európai Parlament időszakai alatt az Európai Parlament tagjai:

- a) saját államuk területén a parlamentjük tagjaira vonatkozó mentességet élvezik,
- b) a többi tagállam területén mentességet élveznek mindenfajta őrizetbe vételre és bírósági eljárásra vonatkozó intézkedés alól.

A mentesség akkor is megilleti a tagokat, amikor az Európai Parlament üléseinek helyére utaznak, illetve onnan visszatérnek.¹⁷⁰

Nem lehet hivatkozni a mentességre olyan esetben, amikor valamely tagot bűncselekmény elkövetésekor tetten érnek, továbbá a mentesség nem akadályozhatja meg az Európai Parlamentet azon jogának gyakorlásában, hogy valamely tagjának mentességét felfüggeszse.

Az idézett szövegből kitűnik, hogy elemei nagyjában-egészében megfelelnek azoknak a rendelkezéseknek, amelyek az országok többségében az idők folyamán kialakultak. Ennek ellenére az 1983. szeptember 15-én elfogadott határozatában maga a parlament vélte úgy, hogy szükséges lenne némiképp változtatni, pontosítani a szabályokon.

A változtatási szándék alapvetően arra irányult, hogy valamennyi képviselőt egyforma mentelmi jog illessen meg. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a sérthetlenség körében a mentelmi jog határa a belső szabályozásnak megfelelően országonként eltérő lehet. Amíg a Westminster-típusú tagállamokban a mentelmi jog csupán a parlamenti viták során gyakorolt szólásszabadságra korlátozódik, más, a kontinentális fejlődést követő országokban széleskörű védelmet találhatunk valamennyi büntetőeljárás tekintetében. A Miniszteri Bizottság azonban

¹⁶⁹ A Lisszaboni szerződés mellékletét képező (7) Jegyzőkönyv rendelkezései új számozást kaptak. Az új számozás szerint a régi 8. cikk 7. cikk, 9. cikk 8. cikk, 10. cikk 9. cikk lett. A tartalom változatlan maradt. A hivatkozások miatt a régi számozást szerepeltetjük.

¹⁷⁰ Ez nem más, mint a „salvus conductus” megjelenése.

a racionális érvek ellenére nem döntött a jelenleg hatályos szabályozás felváltásáról vagy kiegészítéséről.

Az Európai Parlament mentelmi szabályait összességében vizsgálva először is azt állapíthatjuk meg, hogy azok nem korlátozódnak csupán a büntetőjog területére. Mind a felelősségmentesség, mind pedig a sérthetatlenség kiterjed a más jogágak keretében folytatott eljárásokra is. Ilyen jogág elsősorban a polgári jog, illetve a szabálysértési jog. A felelősségmentesség körében ezt az értelmezést támasztja alá az a szóhasználat, amely vizsgálatról, illetve bírósági eljárásról beszél. Hasonlóképpen bírósági eljárásról szól a szöveg a 10. cikkely b) pontjában is. Kifejezetten büntetőjogra utaló rendelkezés csupán ott található, ahol a szöveg a mentességre való hivatkozást tiltja meg olyan esetben, amikor valamely parlamenti tagot bűncselekmény elkövetése közben tetten érnek.

A felelősségmentességről szóló 9. cikkely abszolút anyagi jogi korlátot állít bármilyen típusú felelősségre vonás elé. E cikkely igen hasonló az egyes tagállamok szabályozásához, ám értelmezése a kezdetektől fogva igen sok problémát vetett fel. Nem véletlen ezért, hogy a már említett, a parlamenti képviselők közvetlen választását lehetővé tévő szabályozást követően létrehozott munkacsoport többek között ennek a paragrafusnak az újrakodifikálásáról döntött. A munkacsoport, amely a politikai frakciók vezetőiből, illetve a házelnökökből állt, részletezőbb kifejtéssel kívánta felcserélni a jelenleg hatályos 9. cikkelyt. E szerint a parlament tagjaival szemben nem folytatható vizsgálat, nem vehetők őrizetbe és nem vonhatók bírósági eljárás alá polgári jogi, büntetőjogi vagy közigazgatási ügyekben, az általuk leadott szavazat, vagy a parlamentben, annak testületeiben vagy más funkciót ellátó szerveiben kifejtett véleményük miatt.

A bizottság az új szöveget is tartalmazó javaslat ügyében megindította az EGKP-szerződés 203., az Euratom-szerződés 204. és a ESZAK-szerződés 96. cikkében írt eljárást. Ennek során nagyjából a parlamenttel azonos álláspontra jutva hasonló módosítási javaslatot terjesztett a tanács elé. A tanács azonban a kormányképviseleti értekezletet nem hívta össze ebben az ügyben. Vélhetően ennek okát éppen a tagállami jogok eltérő rendelkezéseiben kell keresni. Ezeket tanulmányozva érthető, hogy különösképpen az Egyesült Királyság, Írország és Hollandia ellenzi az európai parlamenti képviselői jogok bővítését, illetve a jelenlegitől eltérő változtatását. Ezeknek az országoknak a parlamenti képviselői – ahogy erről korábban már szó esett – jóval kevesebb kiváltsággal rendelkeznek, mint a kontinentális jogot követő

államok. Ennek következtében valószínűleg csak egy új kompromisszumos javaslat mozdíthatja ki a jelenlegi holtvágányról az ügyet.

A 9. cikk alkalmazása során gondot okozhat annak megállapítása, hogy mikor jár el a képviselő saját feladatkörében. Ezt a kérdést nem könnyű eldönteni, bár az Európai Bíróság ítéletei nyújtanak némi eligazítást számunkra. Ilyennek tekinthető az Európai Közösségek Bíróságának 1968. július 11-én hozott ítélete a Salyag-ügyben.¹⁷¹ Ez az ügy a joghatóság alóli mentesség körében vizsgálta az unió tisztségviselőinek eljárását, azonban megfelelő támpontokat ad a felelősség alóli mentesség eldöntéséhez is.¹⁷²

Az adott ügy egy közlekedési baleset gondatlan okozása volt, amelyet az Európai Atomenergia Ügynökség egy magas rangú tisztviselője okozott, aki saját gépkocsijával utazott, de hivatali megbízás céljából kelt útra. Az ügyben a gépkocsit vezető tisztviselő nem ismerte el a belga bíróság joghatóságát, arra hivatkozva, hogy magas rangú tisztviselőként mentes e joghatóság alól, és a feladatainak gyakorlása közben okozott balesetet.

Az első és másodfokon eljáró belga bíróságok nem osztották ezt az érvelést, azzal az indokolással, hogy a tisztviselő mérnök és nem gépkocsivezető, ezért nem lehet olyan cselekményről beszélni, amelyet ő feladatainak ellátása során végzett. A Belga Semmítőszék az első és másodfokú határozatot követően fordult az Európai Bírósághoz.¹⁷³

Az ítéleteknek megfelelően az eljáró főügyész indítványában kijelentette, hogy a gépjárművezetés nem tartozik a tisztviselő szakmai hatáskörébe, funkcióiba.

Az Európai Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a joghatóságot kizáró cselekményeknek közvetlenül közösségi megbízás teljesítésének keretébe kell tartozniuk, de nem számít az, hogy szokásos, a státútum szerinti funkciók tényleges gyakorlásáról, vagy csupán a funkciók gyakorlása alkalmával végzett cselekményről van-e szó.¹⁷⁴ A bíróság a tárgyalta ügyben végül azt a döntést hozta, hogy a gépjármű vezetésének ténye csak olyan

¹⁷¹ Európai Közösségek Bírósága, C.j.C.E. 11 juillet 1968, Salyag, 5/68, Rec. 1968. 575-587.

¹⁷² Figyelemre méltó, hogy ha az Európai Közösség valamely tisztségviselőjének a joghatóság alóli mentességéről kell döntenie tagállami bíróság előtt, akkor ez a 177. cikk értelmében köteles az Európai Bírósághoz fordulni előzetes döntéshozatali kérelemmel. A bíróság ilyenkor dönt arról, hogy a cselekmény mentes-e a nemzeti joghatóság alól.

¹⁷³ Európai Bíróság, idézett határozat 582. oldal

¹⁷⁴ Idézett határozat, 585. oldal

rendkívüli esetekben ölti a hivatalos minőségben végzett cselekmény jellegét, amikor ez a tevékenység nem lenne másképpen végezhető, csak a Közösség hatalma alatt és kizárólag az alkalmazottai által.¹⁷⁵

A nemleges döntés ellenére lehetetlen nem észrevenni, hogy a bíróság kitágította az ellátott funkcióhoz tartozó cselekmény fogalmát, mert a potenciális mentelmi joggal rendelkezők esetében olyan cselekmény is a mentelmi jog alá eshet, amely a feladatkör szűk fogalmán kívül esik, az adott funkciónak a gyakorlását segíti elő. Ez mindenképpen szélesebb értelmezés, mint amelyet a bizottság képviselt.

Nem egyszerű a felelősségmentesség határainak kijelölése a véleménynyilvánítás szabadságának tükrében sem. E tekintetben eleve figyelemre méltó, hogy az Európai Parlament felelősségmentességéről szóló szabálya nem tartalmaz semmilyen korlátozást a véleménynyilvánítás szabadságáról. Nem tesz tehát olyan kivételt, mint amelyet például a magyar, német vagy görög szabályozás, amely nem terjeszti ki a mentelmi jogot a rágalmazó jellegű megnyilvánulásokra. Ugyanakkor a parlament gyakorlata is egy szélesebb értelmezés felé mutat.

A jelenleg hatályos szöveg alapján kétségtelenül tisztázatlan, hogy a 9. cikkely alkalmazása során miként kell értelmezni azt a kifejezést, hogy a képviselő feladatkörében jár el. Nyilvánvalóan ez történik a plenáris ülésen kifejtett véleménynyilvánítás során, avagy a bizottsághoz intézett kérdéseknél, a biztosokhoz intézett levelek esetében, ugyanakkor a parlamenten kívüli megnyilvánulások már nem esnek ebbe a kategóriába, bár vitathatatlanul összefüggésben lehetnek a parlamenti képviselő által ellátott feladatokkal is. Aligha lehet viszont az európai parlamenti képviselő kötelezettsége a politikai vitában való részvétel, noha ez egyébként nyilvánvalóan része politikai tevékenységének. Nem kétséges, hogy végső soron ezeket a határokat és korlátokat az Európai Bíróságnak kell majd tisztáznia, ha megfelelő számú esettel tud majd foglalkozni. Addig is azonban léteznek iránymutató döntések részben magától a parlamenttől, részben azonban a bíróság gyakorlatából is.

Az európai parlamenti képviselők mentelmi jogával közelebbről a 9. cikkely értelmezésével kapcsolatban fontos mérföldkőnek tekinthető a parlament jelentése Alessandra Mussolini kiváltságairól és mentelmi jogáról.¹⁷⁶

¹⁷⁵

Idézett határozat, 585. oldal

A Római Kerületi Bíróság 2006. július 24-én azzal a kérelemmel fordult az Európai Parlamenthez, hogy hozzon határozatot Alessandra Mussolini parlamenti képviselő mentelmi jogára vonatkozóan. Az ügyben azért indult a Római Kerületi Bíróság előtt eljárás, mert Giuseppe Pisano, akkori olasz belügyminiszter polgári keresetet indított Alessandra Mussolini ellen, ez utóbbinak 2005. március 13. és 19. között a sajtóban tett nyilatkozatai miatt.

Alessandra Mussolini egy választási ügyben nyilatkozott különböző sajtóorgánumoknak. A Latio régióbeli közigazgatási választásokon indult Mussolini Alternativa Sociale listája 2005. április 3-án és 4-én. A lista benyújtását követően azonban több bejelentést megvizsgálva a Római Fellebbviteli Bíróság Központi Regionális Hivatala kizárta az Alternativa Sociale listáját a latio-i regionális kormány és polgármesteri választásokból.

Ezt követően nyilatkozott Alessandra Mussolini és különböző megjegyzéseket tett Latio tartomány akkori elnöke, Francesco Storace és az akkori belügyminiszter, Giuseppe Pisano személyére. Így többek között kijelentette: „világos, hogy törvénytisztelő hackerekkel Storace részt vett az IT-kalózkodásban, és mindebben Pisano miniszter a cinkosa volt”. „...a miniszter lényegében eltekintett a szabályoktól...” „...Storace feltörte ezt a dokumentációt, ez pedig bűncselekmény...” „...Pisano miniszter javaslatára elkövetett számítógépes kalózkodás útján...” „...azért, hogy ne veszítse el a választásokat, Storace összehozott egy hackerek által lopott adatokon alapuló nyilatkozatot...” „...az olasz állampolgárokat átverte egy miniszter, aki visszaélt hatalmával”.

Eljárása során a Jogi Bizottság figyelembe vette az Eljárási Szabályzat 6. cikk (1) és 7. cikk (13) bekezdését. A 6. cikk a parlamenti mentelmi joggal összefüggésben kimondja, hogy hatáskörének gyakorlása során a kiváltságok és mentességek tekintetében a parlament elsődlegesen arra törekszik, hogy demokratikus jogalkotó gyűlésként megőrizze integritását és biztosítsa a képviselők függetlenségét feladataik teljesítése során. A 7. cikk (13) bekezdése pedig annak vizsgálatát írja elő, hogy valamely kompetens nemzeti hatóság terjeszt-e elő a mentelmi joggal kapcsolatos kérelmet a parlamenthez.

A parlament elnöke úgy ítélte meg, hogy a kérelem eleget tesz az alaki követelményeknek, ezért megkezdte a mentelmi jogról szóló konzultációra irányuló eljárást, a kérelmet pedig bejelentette a parlamentben.

Az ügyben alkalmazott anyagi jogszabályok: a már többször hivatkozott felelősségmentességről szóló 9. cikk, illetve a sérthetlenséget megállapító 10. cikk.

A jogi bizottság ajánlásának kidolgozása során megállapította, hogy az olasz alkotmány 68. cikke nagyjából megfelel az európai parlamenti képviselők mentelmi jogáról szóló 9. cikk szövegének. A 68. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy az olasz parlamenti képviselő nem vonható felelősségre semmilyen, a hivatásának gyakorlása során leadott szavazata vagy kinyilvánított véleménye miatt. Figyelembe kellett venni azt is, hogy az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló szabályok alapján az Európai Parlament képviselőit a honi országgal kapcsolatos tények és eljárások tekintetében ugyanazok a mentességek illetik meg, mint saját országuk parlamenti képviselőit, és a szóban forgó előírások az alkotmány 68. cikkére vezethetők vissza mind lényegi, mind pedig eljárási szempontból Olaszországban.¹⁷⁷ Ennek megfelelően tehát, mivel Alessandra Mussolini az Európai Parlament képviselője volt, a mentességről szóló határozat a bizottság véleménye alapján az Európai Parlament hatáskörébe tartozott.

A jogi bizottság a tartalmi kérdés vonatkozásában véleményét a kiváltságokról és mentességekről szóló Jegyzőkönyv 9. cikkére alapította. Kifejtette, hogy „...Alessandra Mussolini a sajtóban megjelent nyilatkozataiban 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 azzal az érdekekkel, hogy a választásokra minden résztvevő jelöltet megfelelő módon jelöljenek. *Noha az olasz közigazgatási választások pusztán helyi vonatkozásúak voltak, egy ilyen jog széleskörű gyakorlása minden európai polgárra vonatkozik, mivel az Európai Unióról szóló alapszerződés 6. cikke által garantált alapvető és általános szabadságok külön érvényesítéséről volt szó*” (kiemelés a szerzőtől.)

A jogi bizottság szerint tehát Alessandra Mussolini parlamenti képviselői kötelezettségének tett eleget azzal, hogy egy, a választók érdeklődésére számot tartó ügyben nyilvánított

véleményt. E mellett fontos tényező az is, hogy nyilatkozatának tárgya egy politikus és egy köztisztviselő viselkedése volt, és ezzel a véleménynyilvánítást a legitim politikai vita körébe vonta.

Mindezek a ténymegállapítások összességében ahhoz a következtetéshez vezetnek, hogy nyilvánvalóan sérti a Jegyzőkönyvnek a 9. cikkét az, hogy a jogosan közérdeklődésre számot tartó ügyekben a parlament képviselőinek véleménynyilvánítását bírósági eljárással próbálják megakadályozni, ez demokratikus társadalomban elfogadhatatlan.

A jogi bizottság abban összegezte véleményét úgy vélte, hogy az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1965. évi április 8-i Jegyzőkönyv 9. és 10. cikke értelmében vett parlamenti mentesség, illetve – amennyiben alkalmazható – az olasz Alkotmány 68. cikke teljes mértékben érvényes Alessandra Mussolini képviselő nyilatkozataira, és úgy vélte, hogy az adott peres eljárásban nem lehet felfüggeszteni a mentelmi jogot.

Ez a figyelemre méltó jogi bizottsági állásfoglalás megítélésünk szerint messzemenően kiterjeszti a 9. cikkely hatókörét. A képviselői véleménynyilvánítás szabadságát nem korlátozza az Európai Parlamentben, annak valamely bizottságában, szervezetében elmondottakra, illetve az ott született írásbeli nyilatkozatokra, hanem lehetővé teszi a mentelmi jog alkalmazását más politikai jellegű megnyilvánulások esetére is. Különösen figyelemre méltó az a megállapítás, amely azt fejtegeti, hogy bár helyi vonatkozású ügyről van szó, maga a választójog egy olyan intézményre utal, amely valamennyi európai polgár érdeklődésére számot tarthat, és alapvető jogaként jelölhető meg. Ezért lehetséges az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkére általánosságban hivatkozni. Másfelől a mentelmi jog kiterjesztését azzal is indokolja a Jogi Bizottság, hogy a parlamenti képviselő más politikusok, illetve köztisztviselők magatartását bírálta. Ismeretes, hogy általában a közéleti szereplőknek – a Magyar Alkotmánybíróság által is meghatározottan – szélesebb körű kritikát kell elviselniük, mint más polgároknak. Ez történt a jelen esetben is.

Összességében tehát azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy az Európai Parlament, illetve annak jogi bizottsága meglehetősen széleskörűen értelmezi a véleménynyilvánítás szabadságáról szóló 9. cikkelyt.

Az Európai Bíróság autentikus jogértelmezése ugyanakkor még hiányzik az egységes és szilárd jogalkalmazás megteremtéséhez. Ahogy látni fogjuk, az Európai Bíróság foglalkozott már a 9. cikkelyhez kapcsolódó eljárásokkal, azonban kifejezett kérelem hiányában még nem végezte el a 9. cikkely teljes körű értelmezését.

Az Európai Bíróság ugyanakkor a mentelmi jogot érintő fontos más kérdésekben már adott iránymutatást. Ilyen kérdés többek között az, hogy vajon az európai parlamenti képviselőt a mentelmi jog milyen időszakokra illeti meg.

Az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló Jegyzőkönyv 10. cikkének alkalmazásakor az Európai Parlament tagjai a közgyűlés ülészeit ideje alatt saját államuk területén a parlamentjük tagjaira vonatkozó mentességet (sérthetlenséget) élvezik. A gyakorlatban merült fel az a kérdés, hogy milyen jelentéstartalommal bír az a kifejezés, hogy a közgyűlés időszakainak ideje alatt érvényesülő mentelmi jogról van szó. A bíróság ezt a kérdést egy előzetes döntéshozatali eljárásban vizsgálta meg.¹⁷⁸

A Cour d'Appeal de Paris az 1984. május 9-i, - a bírósághoz 1985. május 17-én érkezett - ítéletével az EGK-szerződés 177. cikke alapján előzetes döntéshozatal céljából tette fel a kérdését az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1965. április 8-i brüsszeli Jegyzőkönyv 10. cikkének értelmezése tárgyában. Az előzetes döntéshozatali eljárásra azért került sor, mert a Párizsi Büntetőbíróság egy rágalmozási ügyben olyan ítéletet hozott, hogy a sértett által benyújtott feljelentés elfogadhatatlan, mivel az egy olyan személy ellen irányul (Edgar Faure), aki a feljelentés időpontjában az Európai Parlament képviselője volt. A sértett Roger Wybot e döntést kifogásolva nyújtott be fellebbezést a Párizsi Fellebbviteli Bírósághoz, amely elrendelte az előzetes döntéshozatali eljárást. A fellebbviteli bíróság szerint ugyanis nem volt egyértelmű az ülészet fogalmának tényleges jelentése. Hivatkozott az Európai Bíróság által egy másik ügyben hozott ítéletre, amely szerint az Európai Parlament ülészet az éves, vagy a rendkívüli ülészet bezárásáig tart, akkor is, ha ténylegesen nem ülésezik.¹⁷⁹ A Párizsi Fellebbviteli Bíróságban azonban felmerült ennek az értelmezésnek az újragondolása, figyelemmel az Európai Közösségek Egységes Tanácsának és az Egységes Bizottságnak időközbeni létrehozására és az arról szóló brüsszeli szerződésre.

¹⁷⁸ Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai, 149/85. számú ügy (EBHT 1986, 2403. o.)
¹⁷⁹ Wagner kontra Fohrman ügy 101/63 (EBHT 1964, 381. oldal)

Ezért a Cour d'Appeal de Paris előzetes döntéshozatalt kért a bíróságtól a következő kérdésben:

„A vonatkozó rendelkezések jelenlegi megfogalmazása és az Európai Parlament által folytatott gyakorlat alapján az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló Jegyzőkönyv 10. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az az európai képviselőknek olyan állandó mentelmi jogot nyújt, amely a mandátumuk egész időtartamára kiterjed, és amelyet kizárólag a parlament függeszthet fel, vagy a mentelmi jog csak az éves ülészak bizonyos időszakaira terjed ki?”

Első pillantásra furcsának tűnhet annak vitatása, hogy az európai parlamenti képviselőket egész évben megilleti a mentelmi jog. Az eredeti feljelentést tévő Roger Wybot ugyanakkor figyelemreméltó érveket sorakoztatott fel amellet, hogy az uniós jog struktúrájából adódóan ez a helyzet fennállhat. Hivatkozott arra, hogy szükségszerűen létezhet olyan időszak, amikor a parlamentnek nincs ülészaka, ezért az európai képviselőket nem illeti meg a mentelmi jog. Felhívta a figyelmet arra, hogy az 1965. óta hatályban lévő rendelkezések és a parlament által kialakított gyakorlat lehetetlenné teszi rendkívüli ülészakoknak a ESAK-szerződés 22. cikke, az EGK-szerződés 139. cikke, és az Euratom-szerződés 109. cikke szerint történő összehívását. Az Európai Bíróság ugyanakkor az 1964. május 12-én hozott ítéletében kifejtette, hogy az éves ülészak fogalmát úgy kell értelmezni, hogy lehetséges maradjon a rendkívüli ülészakok tartása. Wybot azzal is érvelt, hogy amennyiben az ülészak kifejezés alatt az egész évet lefedő időszakot kellene érteni, akkor ez azt eredményezné, hogy

- a) a szerződések által előírt és az ülészakok idejére vonatkozó mentelmi jog összetéveszhető lenne a képviselőt a hivatali ideje alatt megillető mentelmi joggal,
- b) az európai képviselők ellen az államuk területén nem lehetne büntetőeljárást indítani hivatali idejük alatt,
- c) a Jegyzőkönyv 10. cikkének (1) bekezdését megsértve különbség lenne az európai képviselők mentelmi joga és a nemzeti parlamentek képviselőit megillető mentelmi jog között,
- d) feleslegessé válna a Jegyzőkönyv 10. cikkének (2) bekezdése, amely mentelmi jogot biztosít az európai képviselőknek akkorra is, amikor a közgyűlés üléseinek helyére utaznak, illetve onnan visszatérnek.

Következésképpen arra a megállapításra kell jutni, hogy az ülészak fogalma csak azokat az időszakokat foglalja magában, amelyek alatt az Európai Parlament ténylegesen is ülésezik.

Az eljárás során a bíróság felkérte az Európai Parlamentet, hogy számoljon be arról, hogy az ülésekre vonatkozó jogi rendelkezésekből és saját gyakorlatából következően miként ítéli meg a képviselők mentelmi jogát. A Parlament válaszában kifejtette, hogy mivel a szerződések nem határozzák meg az ülészak fogalmát, illetve nem határolják be annak időtartamát, a Parlamentnek magának kell meghatároznia ülészakainak időtartamát, amelyet a Parlament egy éves időszakban állapított meg. A válasz azt is kifejtette, hogy ez a megállapítás megfelel a tényeknek, mivel eltekintve az augusztus hónaptól és az év végi szünettől, az Európa Parlamentnek és különböző szerveinek tevékenysége megszakítás nélkül ténylegesen kiterjed az egész évre.

A bíróság véleményének kialakítása során elemezte azt a kérdést, hogy a nemzeti jogok mentelmi előírásai befolyásolhatják-e az Európai Parlament tagjainak mentelmi jogát e tekintetben. Ezt a kérdést azért kell eldönteni, mert a 10. cikk (1) bekezdésének a) pontja kifejezetten hivatkozik a nemzeti jogokra, amikor azt a tételt állítja fel, hogy a parlamenti képviselők a közgyűlés ülészakainak ideje alatt saját államuk területén a parlamentjük tagjaira vonatkozó mentességet élvezik. Ezzel a kérdéssel összefüggésben a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ülészak fogalmának értelmezésekor a nemzeti jogra való hivatkozás nem csak a Jegyzőkönyv szövegével, hanem magával a rendelkezés célkitűzéseivel sem lenne összeegyeztethető, nevezetesen azzal, hogy valamennyi európai képviselő számára, állampolgárságuktól függetlenül, ugyanazon időtartamra biztosítsa a mentelmi jogot. A bíróságnak ez az állásfoglalása kétséggel a mentelmi jog egységesítése felé mutat.

Az Európai Bíróság ezt követően megállapította: a Parlament feladata az, hogy saját mérlegelési jogkörében határozzon az éves ülészakok lezárásának időpontjáról. A Parlament addigi állandó joggyakorlata szerint egy ülészak egész évben tartott, és csak az új ülészak megnyitását megelőző estén nyilvánították lezártnak. Arra is rámutatott, hogy a Parlament tevékenysége nem korlátozódik az ülésekre, amelyek a Parlament gyakorlata szerint havonta egy hétig tartanak. A plenáris üléseken folytatott munka, ahogy általában a nemzeti parlamentekben, megköveteli azt, hogy előkészítő üléseket tartsanak a parlamenti bizottságokban, ott határozat-tervezeteket dolgozzanak ki, valamint a frakcióknak is ülésezniük kell. Mivel a Parlament a belső szervezeti hatáskörében írta elő azt, hogy a bizottságok és frakciók is havonta egy hétig üléseznek, a parlamenti munka egész évben

havonta legalább három hetet vesz igénybe, az augusztus, illetve az év végi szünet kivételével. A Parlament ugyanakkor feladatainak ellátása érdekében különböző állandó és ideiglenes szerveket állít fel, mint amilyen az elnökség, a questorok testülete, ad hoc bizottságok vagy parlamenti delegációk, mely szervek a plenáris ülésektől függetlenül végzik speciális feladataikat.

Mindezekre figyelemmel a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Európa Parlamentnek és szerveinek a tevékenysége a gyakorlatban megszakítás nélkül az egész évre kiterjed, ezért az ülészak fogalmának olyan módon történő értelmezése, amely a parlament tagjainak a mentelmi jogát kizárólag az ülésekre korlátozná, veszélyeztetné a Parlament egészének működését. A Parlament által folytatott ismertetett gyakorlat ugyanakkor nem fosztja meg a további intézményeket, így a tanácsot és a bizottságot attól a hatáskörétől, amely alapján rendkívüli időszak összehívását kérhetik.

A bíróság külön kitért a Jegyzőkönyv 10. cikkének (2) bekezdésére, amely szerint az európai képviselők mentelmi jogot élveznek akkor is, amikor a közgyűlés üléseinek helyére utaznak, illetve onnan visszatérnek. Ezzel összefüggésben úgy vélte, hogy nem lehet erre a rendelkezésre hivatkozni az ülészak fogalmának értelmezésével kapcsolatban. E fogalom az Európai Parlament gyakorlatát tekintve teljes mértékben biztosítja e rendelkezés célkitűzésének a megvalósulását. Ez a rendelkezés, mutatott rá a bíróság, abban az esetben is megőrzi a hatékonyságát, ha az Európai Parlament előbb zárja be az éves ülészakot. A bíróságnak ez a magyarázata ugyanakkor érzékelhetően hiányosnak tűnik.

A bíróság kitért arra a kifogásra is, hogy az Európai Parlament tagjainak mentelmi joga következtében bizonyos esetekben nagyon hosszú időre gyakorlatilag lehetetlenné válik, hogy egy európai képviselővel szemben nemzeti szinten büntetőeljárást folytassanak le. Ezzel összefüggésben arra mutatott rá, hogy az Európa Parlament is bármikor felfüggesztheti a mentelmi jogot a Jegyzőkönyv 10. cikke értelmében.

Összefoglalásul azt állapíthatjuk meg, hogy az Európai Bíróság ezen ítélete fontos szempontokat világít meg az európai parlamenti képviselő mentelmi jogával összefüggésben, ám időnként adós marad a megfelelő mélységű magyarázatokkal.

Az alapszerződés a tagállami szabályozásokhoz hasonlóan mutatott rá arra, hogy az európai parlamenti képviselők számára biztosított privilégiumok és mentességek azt a célt szolgálják, hogy az érintettek eleget tudjanak tenni kötelezettségeiknek. Nyilvánvaló, hogy az unió működését a különböző intézményei működésén keresztül lehet biztosítani.¹⁸⁰

Figyelemmel a mentesség céljára, egyértelműnek tűnik az is, hogy ez a jogintézmény alapvetően a Parlamentet, mint az unió egyik szervét védi, nem pedig az egyes képviselők személyét. Ez a nézet felel meg a hagyományos mentelmi jogi felfogásoknak is.¹⁸¹

Ezen a tényen alapul a Parlamentnek az a joga is, hogy a mentességet egyes esetekben felfüggeszthesse. Mindazonáltal nem mondhatjuk azt, hogy a mentelmi jog csupán a Parlamentet illetheti meg. A Luxemburgi Bíróság így kimondta, hogy egy olyan határozat, amellyel a parlament felfüggeszti valamely képviselőjének mentelmi jogát, olyan joghatásokat vált ki, amelyek túllépnek az intézmény működésének belső szervezésén, mivel lehetővé teszik a büntetőeljárás folytatását az érintett parlamenti képviselővel szemben.¹⁸²

Az első fokú bíróság a Mota-ügyben kifejtette azt is, hogy a mentelmi jogról szóló Jegyzőkönyv 9. és 10. cikkében meghatározott jog védelmet nyújt a parlamenti képviselők számára bizonyos intézkedésekkel szemben, amelyek alkalmasak arra, hogy akadályozzák őket feladatuk ellátásban. A mentelmi jogot felfüggesztő határozat módosítja a parlamenti képviselő jogi helyzetét pusztán azáltal, hogy ezt a védelmet felfüggeszti, és ezzel a képviselő személyes jogállását újra a tagállamok közjogának rendeli alá. Így anélkül, hogy bármilyen köztes jogszabály szükséges lenne, alkalmazhatóvá teszi velük szemben az ilyen közjog által előírt intézkedéseket, többek között a fogvatartást és a bírósági eljárás megindítását.

Ennek következtében az európai parlamenti képviselőket a Parlament mentelmi jogot elbíráló határozata közvetlenül érinti. Az első fokú bíróság azt is hozzátette, hogy a nemzeti hatóságoknak a mentelmi jog felfüggesztéséhez kapcsolódó mérlegelési jogköre a parlamenti képviselővel szemben indult büntetőeljárás folytatását vagy megszüntetését illetően nem befolyásolja az utóbbi jogi helyzetének közvetlen érintettségét, mivel a mentelmi jogot felfüggesztő határozat joghatásai a parlamenti képviselői mivolta alapján őt megillető

¹⁸⁰ EEC egyezmény 4. §, ECSC egyezmény 3., 6., 7. §, Euratom egyezmény 3. §

¹⁸¹ On parliamentary immunity in the European Parliament Public hearing by the Committee on Legal Affairs, 29 Nov. 2005, Notes by prof. Noil McCozmick

¹⁸² T-345/05. 29. pont A.N. Mota ügyében

védelem megszüntetésére korlátozódnak, és nem tesznek szükségessé semmilyen kiegészítő végrehajtási intézkedést.¹⁸³

Az Európai Parlament tagjai által évezett mentelmi jog terjedelmét illetően szükséges összevetni a Jegyzőkönyv 8. cikkét és a 10. cikk (2) bekezdését.

A 8. cikk (1) bekezdése szerint az Európai Parlament ülésének helyszínére utazó, illetve onnan visszautazó európai parlamenti képviselő szabad mozgására vonatkozóan semmilyen igazgatási vagy egyéb korlátozás nem alkalmazható. A 10. cikk (2) bekezdése ugyanakkor előírja, hogy a mentesség akkor is megilleti a képviselőket, amikor az Európai Parlament üléseinek helyére utaznak, illetve onnan visszatérnek.

A két idézett rendelkezés természetében különböző, bár látszólag fedi egymást. A kérdés legalább részbeni tisztázására a Mota-ügyben került sor.

A. N. Mota brit állampolgárságú személy ellen Nagy-Britanniában indítottak büntetőeljárást közpénzekre vonatkozó csalás bűncselekménye miatt. A büntetőeljárás megindítását követően európai parlamenti képviselővé választották, ezért Mota kérte a folyamatban lévő büntetőeljárás felfüggesztését mentelmi jogára hivatkozva. A brit bíróság ennek a kérésnek eleget tett, továbbá azt állapította meg, hogy az a határozat, amely óvadék ellenében hagyta szabadlábon Mota-t, sérti a Jegyzőkönyv 8. cikkét, mert akadályozza a képviselő szabad mozgását.

Ezt követően Anglia és Wales főügyésze az Európai Parlamenthez fordult, és kérte annak megállapítását, hogy a Mota-val szemben indított büntetőeljárás nem sérti mentelmi jogát, illetve ha Mota-t megilleti ilyen kiváltság vagy mentelmi jog, azt a parlament függeszse fel.

A Parlament 2005. július 5-én A. E. Mota mentelmi jogát felfüggesztette. Ennek alapján a brit bíróság 2006. október 17-én elrendelte a Mota-val szemben indult büntetőeljárás folytatását. Ezt követően a következő évben hozott ítéletével a brit bíróság bűnösnek mondta ki Mota-t és kilenc hónapi szabadságvesztésre ítélte első fokon.

¹⁸³

T-345/05. 34-35. pont

Mota még az eljárás folytatása során 2005. szeptember 5-én nyújtott be keresetlevelet a luxemburgi első fokú bírósághoz. Ebben kérte, hogy az első fokú bíróság semmisítse meg a Parlament határozatát, állapítsa meg, hogy a határozat mindenképpen érvénytelen a Jegyzőkönyv 8. cikke által előírt kiváltság felfüggesztése tekintetében, mivel a határozat csupán a mentelmi jogról szól.¹⁸⁴

Mota álláspontja szerint különbséget kell tenni a 8. cikk által szabályozott, a parlamenti képviselők szabad mozgására vonatkozó kiváltság és a 10. cikk által biztosított mentelmi jog között, amely sérthetlenségi előírás büntetőeljárás esetére. Álláspontja szerint a Nagy-Britannia büntetőjoga által előírt óvadék ellenében történő szabadlábbon hagyás olyan természetű, amely sérti a Jegyzőkönyv 8. cikke által biztosított kiváltságot a képviselők szabad mozgásának korlátozását jelenti és ezáltal érinti a Parlament függetlenségét. Rámutatott arra, hogy a 8. cikk által számára biztosított kiváltság értelmezése igen általános, és bizonyos körülmények között a büntetőeljárás akadály is lehet, hiszen az természetéből adódóan járhat szabadságot korlátozó intézkedésekkel.

A Parlament ellenkérelmében egészen más értelmezését adta a Jegyzőkönyv 8. és 10. cikkének. A Parlament szerint a 8. cikknek az a célja, hogy a parlamenti képviselők mozgása tekintetében megszüntessen minden közigazgatási, rendőrségi vagy vámhatósági jellegű akadályt. Ugyanakkor a Jegyzőkönyv 10. cikke a parlamenti képviselők sérthetlenségéről rendelkezik, amikor saját államuk vagy egy másik állam területén elkövetett cselekményük miatti felelősségre vonásukról van szó. A 10. cikk (2) bekezdése kiegészíti ezt az előírást, amikor arra az esetre is mentességet biztosít a képviselőknek, amikor a Parlament üléseinek helyére utaznak, illetve onnan hazájukba térnek vissza. A két cikkely egymáshoz való viszonyát tekintve a Parlament álláspontja szerint a 10. cikkely rendelkezései elenyésznének, ha a 8. cikk által biztosított kiváltság általában akadályozhatná meg a bírósági eljárásokat. Nyilvánvaló az is, hogy a 10. cikk alapján nem függeszthető fel a 8. cikk által elismert kiváltság, így a vitatott rendelkezés sem. A Parlament értelmezésében a Mota-féle álláspont azért nem tartható, mivel a parlamenti képviselők mozgása korlátozásának tilalma nem biztosíthat nagyobb védelmet, mint amelyet a 10. cikk által nyújtott mentesség biztosít. Ekkor ugyanis a képviselő részére biztosított mentesség feltétlen lenne, mivel a kiváltság - ellentétben a mentelmi joggal - nem függeszthető fel.

¹⁸⁴

T-345/05. sz. ügy

A bíróság az ügyben gyakorlatilag a Parlament álláspontját osztotta. A Jegyzőkönyv 8. cikkének (1) bekezdéséről azt állapította meg, hogy ez a tagállamok irányában felállított tiltás, amely alapján nem szabad igazgatási korlátozást alkalmazni az európai parlamenti képviselő szabad mozgására vonatkozóan.¹⁸⁵

E kiváltság célja a parlamenti képviselők szabad mozgásának biztosítása a parlament üléseinek helyére való utazáskor, illetve az onnan való visszatéréskor. E korlátozások értelemszerűen nem foglalják magukban a bírósági eljárással járó korlátozásokat, mivel azok a 10. cikk hatálya alá tartoznak. A Jegyzőkönyv 10. cikke (1) bekezdésének c) pontja ugyanis kifejezetten a bírósági eljárásokról szól, amelyek alól a parlamenti képviselők a sajátjukon kívüli összes tagállam területén mentességet élveznek a parlament ülészeit ideje alatt. A (2) bekezdés írja elő, hogy a mentesség akkor is megilleti a képviselőket, amikor az Európai Parlament üléseinek helyére utaznak, illetve onnan visszatérnek. Ez kétségtelenül annyiban azonos a 8. cikkel, hogy a mozgási szabadság korlátozásával szemben védi a képviselőket. Kétségtelen azonban, hogy a mozgásban való korlátozás két különálló csoportjáról van szó. A Jegyzőkönyv 10. cikke a parlamenti képviselők függetlenségét kívánja biztosítani annak megakadályozására, hogy letartóztatás vagy bírósági eljárás alapján a Parlament ülészeit ideje alatt nyomást gyakoroljanak rájuk.¹⁸⁶ A Jegyzőkönyv 8. cikkének célja ugyanakkor a parlamenti képviselők szabad mozgásának védelme a bírósági eljárásokon kívül eső területen.

Az adott ügyben tehát az első fokú bíróság azt állapította meg, hogy a képviselőt büntetőeljárás keretében akadályozták szabad mozgásában, és ezért az ügy a 10. cikkely hatálya alá tartozik, helyesebben a mentesség felfüggeszthető, amit a Parlament a határozatával meg is tett. A 8. cikkely tekintetében - mivel ez kívül esik az igazságügyi korlátozásokon -, a Parlamentnek nem volt miről határoznia, és ezért e kiváltság megsértését sem állapíthatta meg.¹⁸⁷

Az első fokú bíróságnak a fent ismertetett határozata bizonyos mértékig párhuzamba állítható azzal a vitával, amely a magyar mentelmi jog terjedelmét illetően az elmúlt időkben felmerült. A magyar joggyakorlatban ugyanis kétségek vannak a tekintetben, hogy egyes kényszerintézkedések összefüggésbe hozhatók-e a parlamenti képviselők mentelmi jogával,

¹⁸⁵ 208/80. Bruce of Donnington (EBHT 2001, I-2205. oldal)

¹⁸⁶ T-17/00 Lsz. Rothley és társai kontra parlament (EBHT 2000 II. 2085. oldal)

avagy sem. Amennyiben e kényszerintézkedéseket a büntetőeljárás törvényéből eredeztetjük, akkor kétségkívül olyan, az igazságszolgáltatást érintő intézkedésekről van szó, amelyek a mentelmi jogot érintik. Ezzel szemben ha a rendőrségi törvényből fakadó egyes kényszerintézkedésekről beszélünk, akkor az már a mentelmi jogon túleső hatósági eljárásoknak minősülnek, amelyekben nem vetődik fel a mentelmi jog megsértése.¹⁸⁸

A Jegyzőkönyv 10. cikke azonban további elméleti és gyakorlati problémákat vet fel napjainkban. Ezek alapvetően abból a változásból adódnak, amelyet az európai parlamenti képviselők közvetlen választhatósága idézett elő. Ezt követően ugyanis kétségkívül megváltozott a Parlament jelentősége és hatásköre. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy a 2002-es határozat egységes választási eljárást teremtett.¹⁸⁹ A közvetlenül választott Európai Parlament önálló képviseleti jogkörrel bír, jelentős törvényhozói és ellenőrző hatáskörökkel.

Mindezek következtében az 1965-ös Jegyzőkönyvnek alapvetően a 10. cikke az, amely meghaladottá és időnként nehezen kezelhetővé vált. Ez a sérthetlenséget szabályozó előírás ugyanis alapvetően a nemzeti parlamentek-Európai Parlament kettősségre épít. Figyelembe veszi azt, hogy a nemzeti parlamentek sok esetben eltérően szabályozzák a sérthetlenség körét, mind anyagi, mind pedig eljárásjogi szempontból. A mai helyzetben azonban ez a megoldás már igazságtalan különbségeket tesz az egyes európai parlamenti képviselők között.¹⁹⁰ Szembetűnő az a megkülönböztetés is, amelyet az egyes parlamenti képviselők saját országuk, illetve az unió más országa területén élvez. Ez utóbbiak tekintetében ugyanis a Jegyzőkönyv egységesen minden képviselő számára biztosítja a mentességet a bírósági eljárások, illetve a személyi szabadságot érintő korlátozások alól.¹⁹¹

A kettős mandátummal kapcsolatos nehézségek a 2009-es választástól kezdve lényegében megoldódtak, hiszen ezt követően már nem lehetséges egyszerre az Európai Parlament és a nemzeti parlament tagjaiként működni. Ez alól átmenetileg csak Nagy-Britannia és Írország kapott felmentést. Korábban azonban problémát okozott annak eldöntése, hogy vajon az

¹⁸⁷ T-345/05 52. pont

¹⁸⁸ Lásd például EBH 1/2002. 737. és BH 2003. 447. számú döntések

¹⁸⁹ OJL 283, 21 október 2002 4. § (2) bekezdés

¹⁹⁰ Az Európai Parlament ugyanakkor egységes gyakorlatra törekszik a mentelmi jog felfüggesztése tekintetében, az eltérő nemzeti jogok ellenére. Id. pl. M. Siwiec ügye, 2009/2067 IMM

¹⁹¹ CONV 718/03 Annex

Európai Parlamentnek milyen módon kell figyelembe vennie, illetve figyelembe kell-e vennie a nemzeti parlament döntését ugyanannak a képviselőnek az ügyében.¹⁹²

Mindazonáltal a nemzeti jogok alapul vételének kötelezettsége továbbra is meglehetősen nehézségeket okoz. A probléma ugyanakkor nem csak a 10. cikkely tekintetében merül fel, hanem a Jegyzőkönyv 9. cikkében biztosított abszolút mentességet is érintheti. Könnyen előfordul ugyanis, hogy sem a nemzeti bíróságok, sem pedig az érintett képviselők nincsenek tisztában azzal, hogy a mentelmi jog mire terjed ki, illetve milyen eljárási szabályok érvényesek rá.

A 9. és 10. cikkely összefüggéseire, a követendő eljárásra, illetve a felmerülő problémákra mutat rá az Európai Bíróság 2008. október 21-én hozott ítélete az Alfonso Luigi Marra v. Eduardo de Gregorio, valamint Antonio Clemente ügyben.¹⁹³ Az ügyet az olasz semmítőszék terjesztette előzetes döntéshozatal iránt az Európai Bíróság elé. Az ügy történeti tényállása szerint Marra korábbi európai parlamenti képviselővel szemben de Gregorio és Clemente polgári eljárást kezdeményezett egy rájuk nézve sérelmesnek tartott kijelentéseket tartalmazó szórólap terjesztése miatt. Az eljáró olasz bíróságok Marrát elmarasztalták, és kifejtették azt, hogy az említett szórólap terjesztésének nem volt köze Marra parlamenti képviselői feladatainak ellátáshoz, ezért nem fogadható el az, hogy munkája során kifejtett véleménye lett volna. Azt a véleményt sem osztották, hogy a Marrával szemben indított polgári eljáráshoz a parlament Eljárási Szabályzata 6. cikkének megfelelően ki kellett volna kérni az Európai Parlament előzetes véleményét.

Marra ugyanakkor a Parlament elnökéhez fordult és jelezte, hogy olasz bíróságok megsértették az Európai Parlament Eljárási Szabályzatának 6. cikkét, mivel anélkül folytatnak ellene eljárást, hogy mentelmi jogát a Parlament felfüggesztette volna.

A Parlament ezt követően elfogadott egy határozatot, amely az Olaszországban hatályos mentelmi jogról és annak gyakorlatáról szóló véleményét tartalmazta. Ebben kifejtette, hogy az Európai Parlament szerint Marra ügyei első látásra mentelmi jogi kérdéseket vetnek fel, és ezért a hatáskörrel rendelkező bíróságoktól ki kell kérni a szükséges iratokat, mivel fennáll annak a lehetősége, hogy az ügyek a Jegyzőkönyv 9. cikke szerinti, a képviselői feladatok

¹⁹² Klaudia Schmidt: Le protocole sur les privileges et immunités europeennes. In: *Caniers de Droit Européen*, Rédacteur L. Goffin, Bruxelles, 1991, 78.

ellátása során kifejtett véleménnyel vagy leadott szavazatokkal vannak összefüggésben. A Parlament ezen túlmenően felkérte az eljáró bíróságokat a parlament jogerős határozata meghozataláig az eljárások felfüggesztésére.¹⁹⁴

Az olasz bíróságokhoz azonban ez a parlamenti határozat nem jutott el. Az olasz semmitőszék ezt észlelve tette fel előzetes döntéshozatali kérdéseit, amelyek a következőképpen szóltak:

1. Az európai parlamenti képviselő hallgatása esetén ha nem él az Eljárási Szabályzat 6. cikkének (2) bekezdésében írt lehetőséggel és nem kéri közvetlenül az elnöktől kiváltsága és mentességei védelmét, a polgári ügyben eljáró bíróságnak kérnie kell-e az elnöktől a mentelmi jog felfüggesztését az eljárás folytatása és a döntés meghozatala céljából.
2. Ha az Európai Parlament nem nyilatkozik, hogy meg kívánja védeni a képviselő mentességeit és kiváltságait, a polgári ügyben eljáró bíróság dönthet-e a mentelmi jog fennállása vagy hiánya tekintetében az ügy konkrét körülményeire figyelemmel.

Az Európai Bíróság e kérdéseket arra irányulónak tekintette, hogy a bíróság határozhat-e a Jegyzőkönyv 9. cikkében előírt mentelmi jog fenntartásáról, ha valamely európai parlamenti képviselő nem kap információt a mentelmi jog fenntartása iránti kérelem sorsáról. Másrészt arról kellett határoznia, hogy a nemzeti bíróság ilyen kérelem esetén köteles-e megvárni az Európai Parlament határozatát, mielőtt folytatná az említett képviselővel szembeni eljárást, és ezzel összefüggésben ha az említett mentelmi jog fennállását állapítja meg, kell-e kérnie annak felfüggesztését.

A bíróság hangsúlyozta azt, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az európai intézmények és a nemzeti hatóságok között az EK 10. cikkében előírt és a Jegyzőkönyv 19.¹⁹⁵ cikkében hivatkozott jóhiszemű együttműködés kötelezettsége áll fenn, amely az eljáró tagállami igazságügyi hatóságokra is ugyanúgy vonatkozik, mint a közösségi intézményekre.¹⁹⁶

¹⁹³ C-200/07. és C-201/07. számú egyesített ügyek

¹⁹⁴ HL 2003 C 261. E 102. oldal

¹⁹⁵ Új számozás szerint 18.

¹⁹⁶ C-2/88. ÉMN. sz. Zwartveld és társai (EBHT 1990. I. 3365. oldal), valamint C-94/00. sz. Roquette Freres (EBHT 2002. I. 9011. oldal)

Ez a kötelezettség tehát nem csupán a 10. cikk tekintetében határozza meg a nemzeti hatóságok és az Európai Parlament viszonyát, hanem a 9. cikk esetén is. Mindebből következik az Európai Bíróságnak az a döntése, hogy ha egy nemzeti bíróság arról értesül, hogy egy képviselő az Európa Parlament Eljárási Szabályzata 6. cikkének (3) bekezdése alapján a mentelmi joggal összefüggésben kérelmet nyújt be a Parlamenthez, köteles a saját eljárását felfüggeszteni és felkérni a Parlamentet arra, hogy a lehető legrövidebb időn belül adjon véleményt az ügyről. A bíróság ugyanakkor azt is kifejtette, hogy a 9. cikkben (az európai parlamenti képviselő véleménynyilvánítási szabadságával, illetve szavazatával összefüggésben) előírt mentelmi jog tekintetében nem köteles a Parlament határozatát kérni a mentelmi jog feltételeinek meglétét illetően. Ezzel szemben, ha úgy ítéli meg, hogy a képviselőt megilleti a Jegyzőkönyv szerinti mentelmi jog, köteles az érintett európai parlamenti képviselő ellen benyújtott keresetet – valamint büntetőügyben a vádat – elutasítani.¹⁹⁷

A büntető ügyekről ugyan nem szól az idézett bírósági határozat, azonban ez értelemszerűen következik a Jegyzőkönyv szabályozásából.

A nemzeti bíróságnak nem kell a Parlament véleményét kikérni arról, hogy vajon fennáll-e a Jegyzőkönyv 9. cikke szerinti mentesség. E tekintetben ugyanis a Parlamentnek nincsen döntési hatásköre, ahogy erre az Európai Bíróság is rámutatott. Annak a vizsgálata tehát, hogy egy nyilatkozat vagy megnyilvánulás a 9. cikk által meghatározott véleménynyilvánítási szabadság körébe tartozik-e, kizárólag a nemzeti bíróság feladata. Természetesen a nemzeti bíróság nincs elzárva attól, hogy a Parlamenttől ez irányban véleményt kérjen, sőt az Európai Bíróság arra is rámutatott, hogy ha a nemzeti bíróságnak kétségei vannak értelmezési kérdésekben, akkor az EK 243. cikke alapján a bírósághoz is kérdést intézhet, illetve azok a bíróságok, amelyeknek határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, kötelezően a bírósághoz kell, hogy forduljanak.

A Parlamenthez fordulás esetében azonban óhatatlanul összeecsúsíthat a 9. és 10. cikk szerinti eljárás, illetve döntés. A már hivatkozott Alessandra Mussolini ügyben a Parlament úgy határozott, hogy az olasz bíróság által előterjesztett ügyben nem függeszti fel a képviselő asszony kiváltságait és mentelmi jogát. Ennek alapjaként az 1965. április 8-i Jegyzőkönyv 9. és 10. cikkét is felhívta. Érdekes momentum, hogy a bizottságnak az Európai Parlamenthez

¹⁹⁷

C-200 07. és C-201 07. 46. pont

intézett javaslata az olasz alkotmány 68. cikkére is hivatkozik, amely a képviselői véleménynyilvánítási szabadságot biztosítja, ugyanakkor azt a megjegyzést is teszi, hogy a jelen esetben - mivel Mussolini asszony az Európai Parlament képviselője - őt ebben a minőségében az Európai Parlament részéről illeti meg a mentesség, nem pedig az olasz alkotmány alapján.

A Parlament abban az esetben, ha a Jegyzőkönyv 9. cikkével összefüggésben fordulnak hozzá, javaslatot tehet, amelyben felkéri az érintett hatóságot a szükséges következtetések levonására. Ez a joga az Eljárási Szabályzat 7. §-ának (6) bekezdésében kifejezetten szabályozva van. Ez azonban nem minősülhet kötelező jogi aktusnak, hiszen az Eljárási Szabályzat belső szervezeti norma, amely a Parlament javára nem állapít meg olyan hatásköröket, amelyeket más jogi aktus kifejezetten nem ismer el. Ebből adódik az az Európai Bíróság által is levont következtetés, hogy amennyiben a Parlament egy képviselő kérelme vagy akár egy nemzeti hatóság beadványa nyomán az Eljárási Szabályzatot követve a mentelmi jog fenntartására irányuló határozatot hoz, az csupán vélemény, amely nem kötelező erejű a nemzeti igazságügyi hatóságokra nézve.¹⁹⁸

Az európai parlamenti mentelmi jog egyes további fontos szabályairól a Parlament Eljárási Szabályzatának 6. cikke rendelkezik.

A 6. cikkely rendelkezései közül kiemelkedik a már idézett (1) bekezdés, amely szerint a Parlament hatáskörének gyakorlása során a kiváltságok és mentességek tekintetében elsődlegesen arra törekszik, hogy demokratikus jogalkotó gyűlésként megőrizze integritását és biztosítsa a képviselők függetlenségét feladataik teljesítése során. A parlamenti mentelmi jognak ez a definíciója az úgynevezett Duff-jelentés nyomán került megalkotásra, és hűen tükrözi azt a fejlődést, amelyet a képviselők közvetlen megválasztása jelentett.¹⁹⁹

A 6. cikkely (1) bekezdéséhez hasonlóan a (4) bekezdésnek is vannak nem csupán eljárásjogi, hanem anyagi jogi vonatkozásai is. Ez a bekezdés kimondja, hogy sürgős esetekben, ha egy képviselőt letartóztatnak, vagy mozgásszabadságában korlátoznak, és ezzel kiváltságai és mentességei nyilvánvalóan sérülnek, az elnök az illetékes bizottság elnökével és előadójával való előzetes megbeszélést követően kezdeményezheti az érintett képviselő kiváltságainak és

¹⁹⁸ C-200/7. és C-201/07. 39. pont
¹⁹⁹ Report on the reform... A5-0195/2002.

mentességeinek érvényesítését. Ennek menete és pontos részletszabályai azonban nincsenek kidolgozva.

A legfontosabb szabály azonban a 7. cikkelyben található. Ez a cikk a mentességgel kapcsolatos eljárásokat részletezi. A 7. cikk (7) bekezdése azt hangsúlyozza, hogy a mentelmi joggal kapcsolatos kérdéseket vizsgáló bizottság az érintett hatóság hatáskörére és a kérelem elfogadhatóságára vonatkozóan indokolással alátámasztott véleményt adhat, de semmiképpen nem nyilatkozhat a képviselő bűnösségével, illetve ártatlanságával kapcsolatban, sem pedig arról, hogy a neki tulajdonított vélemény vagy cselekedetek indokoltá tesznek-e büntetőeljárást. Ezt a rendelkezést az Eljárási Szabályzat azzal is nyomatékosítja, hogy a bizottság még akkor sem nyilatkozhat erről a kérdéstről, hogyha a kérelem vizsgálata során a tényállásról részletes tudomást szerez.

A fent említett rendelkezés nyilvánvalóan a mentelmi jog helyes értelmezését tükrözi. A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló vizsgálat során az Európai Parlamentben sem az lehet a kérdés, hogy vajon az illető képviselőt megalapozottan gyanúsítják-e bűncselekmény elkövetésével, vagy hoznak ellene valamilyen kényszerintézkedést. Az eldöntendő kérdés kizárólag az lehet, hogy az adott büntetőeljárás vagy kényszerintézkedés sérti-e a képviselők függetlenségét, illetve feladatainak teljesítését.²⁰⁰ Ez a megállapítás nyilvánvalóan a 10. cikkely alkalmazására igaz. A véleménynyilvánítással és szavazással kapcsolatos 9. cikkellyel összefüggésben a bizottság, illetve a parlament már a cselekménnyel összefüggő tartalmi kérdéseket is vizsgálhat, ám ebben az esetben nem dönt az előbbieik szerint a mentelmi jog felfüggesztéséről, és véleményét ajánlás formájában teszi közzé.

Rá kell azonban mutatni arra is, hogy az Eljárási Szabályzat 7. cikkének (6) bekezdése a Parlament hatáskörét a 9. cikkely és a 10. cikkely tekintetében kissé összemosza, amikor kijelenti, a mentelmi jog és kiváltságok védelmére vonatkozó esetekben a bizottság megállapítja, hogy a körülmények mennyiben jelentik a képviselő mozgásszabadságának igazgatási vagy egyéb korlátozását a parlamenti ülésekre utazás, vagy az onnan történő elutazás esetén. Ugyanez tükröződik a képviselő megbízatásának keretében történő véleménynyilvánítás vagy szavazás esetén. Utal arra, ezek mennyiben felelnek meg a kiváltságokról és a mentességekről szóló Jegyzőkönyv 10. cikkében meghatározott nemzeti jog hatálya alá nem tartozó szempontoknak, majd javaslatot tesz, amelyekben felkéri az

érintett hatóságot a szükséges következtetések levonására. Gondos elolvasás után azonban a tartalmilag helyes álláspont kiviláglik ebből a megfogalmazásból, hiszen kifejezetten a 10. cikk tekintetében azokról az esetekről szól, amely a nemzeti jog hatálya alá nem tartoznak.

A mentelmi eljárás megindulását a tagállamok illetékes hatóságai, illetve az európai parlamenti képviselő vagy volt képviselő kezdeményezhetik. A hatóságok a képviselő mentelmi jogának a felfüggesztésére irányuló kérelmet nyújthatnak be, míg a képviselő, illetve a volt képviselő a kiváltságok és mentességek fenntartására nyújthatnak be kérelmet. Mind a kettőt a Parlament plenáris ülésén kell bejelenteni, amelyek ezt követően az illetékes bizottsághoz kerülnek. (6. cikk (2), (3) bekezdés)

Az Európai Parlament 2008/2232 (INI) állásfoglalása szerint csak hatóság nyújtsa be a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet, magánszemély ne. Ezt az állásfoglalást a lengyel mentelmi jog kapcsán fogadta el, figyelemmel arra, hogy Lengyelországban eltérést tapasztalt a hazai képviselők, tehát a Szejm parlamenti képviselőinek és a lengyel európai parlamenti képviselők státusza között.

Az illetékes bizottság a mentelmi jog felfüggesztésére, illetve a mentelmi jog és kiváltságok fenntartására irányuló kérelmeket haladéktalanul, a benyújtás sorrendjében vizsgálja meg, majd határozati javaslatot tesz, amelyben csupán a mentelmi jog felfüggesztésére, vagy a mentesség és a kiváltságok fenntartására irányuló kérelem elfogadására vagy elutasítására tesz ajánlást. [7. cikk (1), (2) bekezdés] A Lisszaboni szerződésre tekintettel az Európai Parlament módosította az Eljárási Szabályzat 7. cikk 2. bekezdését. E szerint a bizottságnak indokolt határozatra kell javaslatot tennie a szerződés 296. cikke alapján, amely az aktusok indokolását teszi kötelezővé. [2009/2062 (REG)]

A bizottság véleményének kialakítása során felkérheti az érintett hatóságot, hogy a mentelmi jog felfüggesztésével, illetve fenntartásával kapcsolatos véleménye kialakításához szükséges bármely információt vagy felvilágosítást bocsásson rendelkezésére. Az érintett képviselő ugyanakkor lehetőséget kap a meghallgatásra és az általa a tárgyhoz tartozónak ítélt bármely iratot vagy egyéb írásos bizonyítékot előterjeszheti. [7. cikk (3) bekezdése]

A 7. cikk alapján ugyanakkor az illetékes bizottság a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet mindig zárt ülésen vizsgálja. Nem tisztázott azonban az, hogy mit jelent a zárt ülés fogalma. Az Európai Parlamentnek a képviselők részére adott tájékoztatója szerint a bizottsági tárgyalás idején a terembe csak meghatározott személyek léphetnek be. Ezek két csoportra oszthatók. Egyrészt azokra, akik politikai felelősséggel vagy fegyelmi rendszerrel megerősített törvényes titoktartási kötelezettséggel rendelkeznek, illetve jelenlétük a teremben a beosztásuk miatt indokolt.

Ennek megfelelően a mentelmi ügyek tárgyalásán a következő személyek vehetnek részt a bizottsági ülésen:

- a bizottság teljes- és póttagjai, valamint bármely parlamenti képviselő, azzal a megszorítással, hogy ők az Eljárási Szabályzat 178. cikke (2) bekezdésében és 183. cikke (3) bekezdésében meghatározott mértékben vehetnek részt az ülésen;
- azok a tisztviselők, akikre törvényes titoktartási kötelezettség vonatkozik, feltéve, hogy ha beosztásuk ezt indokolja. Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy a bizottsági titkárság, illetve a jogi szekció tagjai tartózkodhatnak a bizottsági ülés idején a teremben;
- a képviselő csoportok azon felügyelői, akiket titoktartási kötelezettség terhel, feltéve, hogyha beosztásuk ezt az előzőekhez hasonlóan indokolja. A tájékoztató szerint olyan felügyelőkről van szó, akik figyelemmel kísérik a jogi bizottság tevékenységét.²⁰¹

A fent vázolt jelenlét a 7. cikk (11) bekezdésével van összefüggésben, amely előírja, hogy a bizottság ezeket az ügyeket és a rendelkezésre bocsátott dokumentumokat teljes mértékben bizalmasan kezeli. Ugyancsak ezzel az előírással hozható összefüggésbe a dokumentumokhoz való hozzáférés kérdése is. Így a dokumentumokba csak meghatározott személyek tekinthetnek bele, és azokat sem fénymásolni, sem pedig kikölcsönözni nem lehet. Arról, hogy melyik dokumentumot, illetve információt kell lefordítani és kiosztani, az előadó dönthet. Vita esetén a bizottság elnökének áll jogkörében közvetíteni. A bizalmas jelleg erősítése végett meghatározzák, hogy a dokumentumokat mikor teszik a képviselők részére hozzáférhetővé. Korábban az volt a gyakorlat, hogy az ülésen kapták kézhez az információkat a képviselők, amely ugyanakkor az előzetes felkészülést nehezítette meg. Ezért a mai gyakorlat szerint az ülések előtt juttatják el a dokumentumokat a tagokhoz oly módon, hogy az irodai postaládába dobják be.

Az eljárási szabályok foglalkoznak a közvetlenség elvével is. Az, hogy az érintett képviselő bármely iratot vagy írásos bizonyítékot előterjeszhet, nem jelenti, hogy mindezt személyesen, szóban teheti a plenáris ülésen, vagy a bizottság előtt. Az Eljárási Szabályzat 7. cikkének 8. pontja ugyanis előírja, hogy a 145. cikk sérelme nélkül vitában nem szólalhat fel az a képviselő, akinek a kiváltságait vagy mentességét az ügy érinti. Ennek indokát abban kereshetjük, hogy a képviselő jelenléte befolyásolhatja a többi képviselő véleményét, illetve annak kifejtését az ülés során. Az Eljárási Szabályzat ugyanakkor csak a plenáris ülést említi. Vitatott lehet ezért, hogy vajon a bizottság előtti vitában részt vehet-e személyesen a képviselő. A 183. cikk (3) bekezdése ugyanis lehetővé teszi a bizottság számára, hogy engedélyezze az ülésen való részvételt olyan parlamenti képviselőnek is, aki nem tagja a bizottságnak. A gyakorlat azonban épp az ellenkező irányba mutat. Amennyiben ugyanis a mentelmi kérdéssel érintett megjelenik, akkor őt és az őt képviselő személyt is felkéri a bizottság, hogy hagyja el az üléstermet ügye tárgyalása alatt.

Az Eljárási Szabályzat 7. cikkének (3) bekezdése szerint lehetőség van arra is, hogy a képviselő érdekében egy másik képviselő járjon el, így az a probléma is áthidalható, hogy mentelmi ügye lehet-e volt képviselőnek is a Parlament előtt. Az Eljárási Szabályzat ugyan nem tér ki erre, de el kell kerülni azt a lehetőséget, hogy a mentelmi ügyben érintett képviselő saját érdekének a képviselétével a jogi bizottság egyik tagját bízta meg. Ebben az esetben ugyanis sérülhet a pártatlanság, illetve az egyenlőség kötelező elve. Ezért a gyakorlat abba az irányba mutat, hogy a jogi bizottság tagjai ne vállaljanak ilyen képviseleti megbízást.

Érdekes módon az eljárási szabályok egy olyan kérdésre is kitérnek, amely alapvetően tartalmi jellegű. A 7. cikkely (5) bekezdése szerint ugyanis nem szükséges a mentelmi jog felfüggesztése iránti kérelem abban az esetben, ha egy képviselőt tanúként vagy szakértőként idéznek. Ez alól az általános szabály alól azonban két kivételt is megjelöl az Eljárási Szabályzat. Az egyik az, amikor a képviselőnek olyan időpontban kell megjelennie, amely a parlamenti feladatainak teljesítését akadályozza, vagy nehezíti. A másik kivétel pedig az, ha a képviselőt arra köteleznék, hogy olyan bizalmas értesülésre vonatkozó vallomást tegyen, amelyhez képviselői megbízatásának gyakorlása során jutott, és amelyet nem kíván a nyilvánosság elé tárni. Minden egyéb esetben, így ha a képviselő írásban vagy bármilyen más formában nyilatkozik, amely parlamenti kötelezettségeit nem hátráltatja, illetve nem a

képviselői megbízással összefüggő és titokban tartani kívánt adatról van szó, a mentelmi jog felfüggesztése szóba sem jöhet. Összességében azonban ez a szabály mégis azt jelenti, hogy az Eljárási Szabályzat, amely egyébként belső szabályzatnak minősül, tehát kifelé semmifajta kötelezettséget vagy jogosultságot nem teremthet, valójában kiterjeszti a Jegyzőkönyv 9. és 10. cikkelyébe foglalt mentelmi jogosultságot. Ennek következtében kérdéses a vázolt megoldásnak a legitimitása.

A mentelmi ügyekben az Európai Parlament gyakorlata változatos képet mutat. 1976-tól, azaz a közvetlen választás bevezetésétől 2001-ig 92 kérelem érkezett a parlamenthez mentelmi jog felfüggesztése iránt. A Parlament ezekből 18-nak adott helyt, ami az összes kérelem 19,5%-át jelenti.

Azok az ügyek, amelyekben a Parlament helyt adott a felfüggesztés iránti kérelemnek, három csoportra oszthatók.

Elsősorban ide tartoznak azok a cselekmények, amelyek a demokratikus jogállam, illetve az egyénre fokozott veszélyt jelentenek. Ilyennek minősül a terrorista bűncselekmény vagy annak támogatása, bűnszervezeti tagság, a kábítószer kereskedelem, de ide vonható olyan rendezvényeken való részvétel is, ahol a résztvevők mások életére veszélyes tárggyal vannak felfegyverkezve.

A második csoportba sorolhatók a rágalmozó jellegű bűncselekmények is. Itt azonban egy fontos megjegyzést szükséges tenni. Az Európai Parlament abban az esetben függeszti fel rágalmozás miatt az adott képviselő mentelmi jogát, ha a cselekmény alapvetően a személy és a személyiségi jogok ellen irányul, nem pedig valamilyen hivatalos intézmény, vagy annak hivatalos képviselőjével szemben. Egy rendőrtisztviselő megsértése például ide tartozhat, amennyiben a sértés az ő személyét érinti, nem pedig hivatalos minőségét. Ugyanez a helyzet az újságírók esetében is, amikor az újságírót személyében támadják meg, nem pedig az újsággal, illetve az adott cikkel összefüggésben.

Végül, de nem utolsó sorban a harmadik csoportot azok az esetek alkotják, ahol a büntető jogszabályok, illetve a közigazgatási jogszabályok megsértése egyrészt egyértelmű, másrészt pedig nem köthető a képviselő semmiféle politikai aktivitásához. Példaként említhető a közúti baleset jelentésének elmulasztása, a rendőrtisztviselő bántalmazása, vagy csalás elkövetése.

A fent említett három csoportnál egyaránt kritérium az, hogy a szóban forgó képviselő adott cselekménye vagy mulasztása a szóban forgó képviselőnek ne legyen összefüggésben azzal a politikai tevékenységgel, amelyet a Parlament keretében kifejt. Ide tartozik az ún. *fumus persecutionis* esete, azaz ha fennáll a gyanú arra, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás a képviselő politikai tevékenységének aláásására irányul.²⁰² Nyilvánvalóan ez a helyzet az összes többi olyan cselekménynél is, ahol a Parlament nem látott okot a mentelmi jog fenntartására. A korábban már felsoroltakon túl lehet megemlíteni olyan cselekményeket, mint tiltott helyen parkolás, betiltott fasiszta párt újjáalakításának bátorítása és támogatása, a holokauszt tagadása, pénzügyi, vagyon elleni bűncselekmények, beleértve a sikkasztást és csalást, és így tovább.

Összefoglalásul azt állapíthatjuk meg, hogy az Európai Parlament tagjainak mentelmi joga sajátos elegye a mentelmi jog általános hagyományos szabályainak, ismeri a mentelmi jog mindkét alaptípusát, tehát a felelősségmentességet és a sérthetetlenséget is. Ez utóbbi tekintetében azonban furcsa kettősség érvényesül, hiszen ugyanarra az európai parlamenti képviselőre gyakorlatilag két típusú sérthetetlenségi jog vonatkozik. Egyrészt a saját államának joga, azaz a hazai állam parlamenti tagjai által élvezett mentelmi jog illeti meg őt is, másrészt viszont mindenütt másutt, azaz az Európai Unió egyéb tagállamaiban már nem egy származtatott, hanem egy eredeti, bár korlátozottabb jellegű mentelmi joggal rendelkezik, amely fölött az Európai Parlament dönt saját szabályai alapján.

Ez a kettősség magában hordozza a diszkrimináció lehetőségét is. Ezen túlmenően nehézkes, és a diszkriminációtól eltekintve is igazságtalan lehet. Ezért minél előbb szükséges lenne egy egységes, mindenkire minden területen egyformán érvényes szabályozást elfogadni. Erre nézve több biztató kísérlet is történt, amelyek közül kiemelkedik az a javaslat, amelyet Ruthley jelentésként is ismernek.²⁰³ A végső megoldás azonban annak ellenére várat még magára, hogy az Európai Tanács a jogállásról szóló kérdést már 1999-ben sürgősnek ítélte meg.²⁰⁴

A mentelmi joggal összefüggésben néhány szót érdemes szólni az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról is.

²⁰² 2009/2067 (IMM)

²⁰³ Draft report on the adoption of the Statute for Members of the European Parliament PE 324.184.

Magyarország uniós csatlakozásával szükségessé vált az európai parlamenti képviselők jogállásának magyar törvényben történő szabályozása. Ez a 2004. évi LVII. törvénnyel történt meg.²⁰⁵ Ennek néhány paragrafusa kitér a mentelmi jogra is. Így kimondja, hogy az európai parlamenti képviselőt megilletik az Európai Közösségek Egységes Bizottságának létrehozásáról szóló 1965. április 8-i szerződés mellékletét képező, az Európai Közösségek kiváltságairól és mentességeiről szóló kiegészítő jegyzőkönyvben foglalt kiváltságok és mentességek. Ennek megfelelően az európai parlamenti képviselőt az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.²⁰⁶

A törvény szerint az európai parlamenti képviselők választásán jelöltként igazolt személyt a mentelmi jog szempontjából úgy kell tekinteni, mintha európai parlamenti képviselő lenne.

Az eljárási szabályok is megtalálhatók a törvényben, e szerint a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Európai Parlament dönthet, és ugyanúgy neki van jogosultsága a mentelmi jog megsértése esetén a szükséges intézkedést megtenni.

Az együttműködési kötelezettség is megjelenik a törvényben, mivel kimondja, hogy a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet benyújtó hatóság minden információt és felvilágosítást az Európai Parlament, illetve bizottsága rendelkezésére köteles bocsátani. Ezen túlmenően a mentelmi jog felfüggesztése esetén a mentelmi joggal kapcsolatban a határozatokat, amelyek a mentelmi jog felfüggesztésében születnek, tájékoztatásul haladéktalanul meg kell küldeni az Európai Parlament elnökének.

Ugyanakkor a 12. § 7. cikkelye a magyar parlamenti képviselők mentelmi jogához hasonlóan a jelöltként igazolt személy mentelmi jogával kapcsolatban döntésre jogosult hatóságként az Országos Választási Bizottságot határozza meg. Ez a rendelkezés ellentétben állónak látszik a 11. § már idézett szabályával, mely szerint a jelöltként igazolt személyt a mentelmi jog szempontjából úgy kell tekinteni, mintha európai parlamenti képviselő lenne.

Egyebekben azonban a 2004-es magyar törvény összhangban áll az uniós jogszabályokkal. Ezt az Európai Parlament Jogi Bizottsága is kimondta, amely 2007-ben jelentést készített a

²⁰⁴ European Council, 3-4 June 1999, Presidency Conclusion No. 51.
²⁰⁵ Módosította a 2006. évi LXXXVII. tv.

vonatkozó magyar jogszabályokról. A jelentésre az adott okot, hogy 2007. március 5-én az Európai Parlament a jogi bizottságnak elküldte Szájer József európai parlamenti képviselő levelét, amelyben kijelentette, hogy lemond parlamenti mentelmi jogáról, ha a Magyar Köztársaságban felelősségre vonását kezdeményezik.²⁰⁷

A jogi bizottság véleményének kialakításában a Beadványok Osztályának feljegyzésére támaszkodott. A feljegyzés hivatkozott a magyar Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdésére, amely szerint a Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját. Ezért a mentelmi jogot szabályozó törvényeknek nem szabad ellentétben állniuk a kiváltságokról és mentességekről szóló jegyzőkönyvvel, és ennek megfelelően nem szabad korlátozniuk az európai parlamenti képviselők mentelmi jogát.

A feljegyzés kitér a parlamenti mentelmi jogról való lemondásra is. Megállapítja, hogy a magyar képviselőkre vonatkozó törvény szerint a képviselő a szabálysértési eljárás kivételével nem mondhat le mentelmi jogáról. A feljegyzés szerint ezt a rendelkezést az európai parlamenti képviselőkre is alkalmazni kell. A feljegyzés hivatkozik az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatára, amely szerint a mentelmi jog ugyan a képviselő személyes jogaként jelenik meg, e jogával a képviselő mégsem rendelkezhet, a szabálysértési eljárástól eltekintve mentelmi jogáról nem mondhat le, mentelmi jogára az eljárás során hivatkoznia kell. A mentelmi jog feletti rendelkezés ugyanis a Parlament joga.²⁰⁸

Mindezek alapján jutott a jogi bizottság arra a következtetésre, hogy a magyar törvények megfelelnek az unió vonatkozó szabályainak.²⁰⁹ Ami a jelentést generáló ügyet illeti, a szabályozás alapján kitűnik, hogy a mentelmi jogáról abban az esetben mondhatott volna le személyesen, ha a magyar hatóságok ellene szabálysértési eljárást indítottak volna. Büntetőeljárás esetén Szájer József - mint európai parlamenti képviselő - mentelmi jogáról személyesen ugyan nem mondhatott volna le, azonban nyilvánvalóan az Európai Parlament előtt folyamatba tett eljárás során nyilatkozhatott volna úgy, hogy kéri a mentelmi jog parlamenti felfüggesztését. Végül azonban egyik eljárásra sem került sor.

²⁰⁶ 2004. évi LVII. törvény 10. § (1) és (2) bekezdése

²⁰⁷ A magyar és az európai parlamenti képviselők úgynevezett kordonbontásos ügye. Lásd hvg.hu/itthon/20070202

²⁰⁸ 65/1992. AB határozat, MK 1992/126 (XII. 17.)

²⁰⁹ Európai Parlament, Jogi Bizottság, CM\684651HU.doc., közlemény a képviselők részére

VII.**A mentelmi jogot rendező hatályos szabályozás****Az országgyűlési képviselők mentelmi joga**

Az országgyűlési képviselők mentelmi joga az Alkotmányon alapul. Az Alkotmány 20. §-ának (3) bekezdése szerint az országgyűlési képviselőt az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben szabályozottak szerint mentelmi jog illeti meg.

Az országgyűlési képviselők jogállását az 1990. évi LV. törvény (Kjt.) rendezi. Az országgyűlés ezt a törvényt az Alkotmány 20. §-a (5) és (6) bekezdésének végrehajtására alkotta meg. A jogállási törvényben rendezik a (3) bekezdésben említett mentelmi jog részletszabályait. Ennek megfelelően az Alkotmány csupán a felhatalmazást adja meg a mentelmi jog szabályainak kidolgozására, azonban annak főbb rendező elveit, illetve korlátait nem tartalmazza. Ez megítélésem szerint – figyelemmel arra, hogy bár nem alapjogról, de igen fontos alkotmányos jogokról van szó – olyan hiányossága az Alkotmánynak, amelyet meg kellene szüntetni.

E szabályozási hiányosságot álláspontom szerint csak részben pótolhatja, hogy a képviselői jogállásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A magyar Alkotmány e tekintetben elmarad számos európai ország alkotmányától, amelyek legalább a fontosabb mentelmi jogi szabályokat magukban foglalják.

A jogállási törvényben található magyar szabályozás a mentelmi jog hagyományos, dualista felfogását tükrözi, a felelősségmentességről és a sérthetlenségről egyaránt rendelkezik.

A képviselői felelősségmentesség szabályozása és gyakorlata bizonyos részszabályoktól és kivételektől eltekintve szinte teljesen egységesnek mondható Európában. Ez az intézmény biztosítja a parlamenti képviselők képviselői munkájának zavartalanságát, e minőségében kifejtett véleményének szabadságát. Gyakorlatilag olyan bűncselekmények miatti felelősségre vonással szemben nyújt védelmet, amelyek a véleménynyilvánítás, illetve szavazás körében felmerülhetnek. A védelem általában kifejezetten a parlamenten kívüli hatóságok, bíróságok

eljárásával szemben áll fenn, és nem érinti az esetleges Parlamenten belüli felelősségre vonást.

Ez a felelősségmentesség általában feltétlen és abszolút. Abszolút annyiban, hogy időhöz nem kötött, a parlamenti képviselőt képviselői minőségének megszűnte után is megilleti. Feltétlen pedig azért, mert a mentesség bekövetkezte nem függ semmilyen hatóság vagy személy döntésétől.

A képviselői felelősségmentességnek általában a terjedelme okoz problémát. Elsősorban a verbális, esetleg írásbeli megnyilvánulásokkal függ össze. Ettől függetlenül a szavazat leadása tekintetében sem beszélhetünk csupán deklaratív szabályozásról, bár több ország a szavazást kifejezetten nem említi meg, mint a felelősségmentességre okot adó alapot. Éppen Magyarországon fordult elő, hogy büntetőjogi felelősségre vonták azokat az országgyűlési képviselőket, akik az ország hadba lépése mellett szavaztak a II. világháború idején (pontosabban azt jóváhagyták). Hasonló eset történt Franciaországban, ahol a Petain marsall jogkörének kiterjesztését megszavazó „Vichy” képviselők ellen indult eljárás. Ennél jelentősebb kérdés viszont a képviselői szabad véleménynyilvánítás körének behatárolása. Egyes országokban önmagában a képviselői minőség alapozza meg a verbális, esetleg írásbeli cselekményekért való büntetlenséget, míg máshol szűkítik ezt a kört és összekapcsolják a képviselői munka ellátásával. Ez esetben az jelent értelmezési problémát, hogy mikor szólal meg az adott személy képviselőként és mikor magánemberként.

Általánosnak tekinthető az a gyakorlat, amely szerint a parlamentben vagy a parlamenti bizottságokban történő megszólalás mindenképpen a mentelmi jog védelme alá tartozik. Minden más megnyilvánulás vitatott lehet még akkor is, ha ez képviselői minőségben történik.

A mentelmi jog másik összetevője a sérthetlenség. Ellentétben a felelősségmentességgel, ez az intézmény a képviselő részére nemcsak e minőségében biztosít védelmet a hatósági vagy bírósági eljárással szemben, ideértve elsősorban a büntetőeljárást, illetve a szabálysértési eljárást. Nagyon fontos összetevője a sérthetlenségnek, hogy a képviselőt nem lehet őrizetbe venni, illetve előzetes letartóztatásba helyezni, valamint vele szemben kényszerintézkedéseket alkalmazni.

Az európai országok jogi szabályozását és gyakorlatát megvizsgálva azt láthatjuk, hogy néhány államban a szabálysértés nem tartozik a mentelmi jog körébe, illetve a bűncselekményi körből kirekesztik az enyhébb megítélésű vétségeket. Bizonyos országokban viszont a sérthetlenséget kiterjesztik a polgári jogi eljárásokra, illetve fegyelmi eljárásokra is.

A sérthetlenség azonban - szemben a felelősségmentességgel - nem feltétlen és nem is abszolút. Nem feltétlen annyiban, hogy a hatósági eljárásokat abban az esetben meg lehet indítani, ha ahhoz a Parlament hozzájárul. A Parlament hozzájárulásának megadását, ennek menetét az egyes országok egymástól részben eltérően szabályozzák. Vannak olyan országok is, ahol önmagában a képviselő ellen indított büntető vagy polgári eljárás előzetes hozzájárulás nélkül indítható, szabadságkorlátozás elrendeléséhez azonban szükséges a megfelelő engedély. Franciaországban például ezt az engedélyt nem is a nemzetgyűlés adja, hanem az 1995-ös alkotmány-módosítás alapján a Nemzetgyűlés Hivatala dönthet róla. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a nemzetgyűlésnek ne lenne többé hatásköre a büntetőeljárás tekintetében, hiszen utólag az eljárás megindítását követően felfüggesztheti mind a büntetőeljárást, mind pedig az alkalmazott szabadságkorlátozást.

Bizonyos vélemények szerint ez a francia példa nem egyszerűen egy eltérő szabályozás, hanem szemléletváltás jele. E szerint nem tartható a modern korban az a hagyományos gondolkodás, amely a mentelmi jog létezését azzal indokolja, hogy a képviselő elleni eljárásnak politikai indítékai lehetnek, ezért előzetesen erről kell döntenie a Parlamentnek. A ma elfogadható kiindulási pont az, hogy az igazságszolgáltatás általában helyesen és törvényesen jár el, ugyanakkor előfordulhatnak ez alól kivételek, és e kivételeket orvosolja utólagos döntésével a nemzetgyűlés.²¹⁰

Sajátossága miatt kell megemlíteni a németországi gyakorlatot. A Szövetségi Alkotmány részletesen rendelkezik a képviselői sérthetlenségről. E szerint a képviselővel szemben a büntető, fegyelmi és szabálysértési eljárást csak a Bundestag engedélyével lehet folytatni, és előzetes hozzájárulás nélkül nem vehető a képviselő őrizetbe sem. Sajátos viszont az, hogy a mentelmi jogot a választási ciklus elején általános hatállyal előzetesen felfüggeszthetik, ez a

²¹⁰

Dunavölgyi Szilveszter, Finszter Géza: A képviselői mentelmi jog szabályozása Európában és a hazai gyakorlat, 6. oldal

felfüggesztés azonban nem terjedhet ki a szabadság korlátozáshoz való hozzájárulásra, valamint politikai bűncselekmények miatti eljárásra.²¹¹

A mentesség az előzetes kényszerintézkedések tekintetében sem abszolút. A legtöbb országban lehetőség van a képviselő őrizetbe vételére tettenérés esetén. Ennek racionális magyarázata van, hiszen ilyen kényszerintézkedés nem csupán a bizonyítás későbbi biztosítása érdekében történhet, hanem az adott bűncselekmény megszakítása miatt is. Ezzel együtt jó néhány országban a kivétel kivételeként írják elő, hogy tettenérés esetén is csak meghatározott büntetési tétellel fenyegetett bűncselekmény esetén van lehetőség parlamenti jóváhagyás nélkül az őrizetbe vételre. Így például Svédországban 2 év, Portugáliában 3 év az a büntetési tétel, amely az őrizetbe vételre lehetőséget nyújt.²¹²

A tettenérés esetén engedélyezett őrizetbe vétel a legtöbb országban nem szünteti meg a büntetőeljárás megindításához szükséges parlamenti jóváhagyás beszerzését. Ez – ahogy a későbbiekben látni fogjuk -, jelentős ellentmondásokhoz vezethet az eljárás egésze tekintetében, és esetenként megkérdőjelezheti az ily módon kialakított szabályozás egész létét.

A sérthetlenség végül azért sem abszolút, mert időben korlátozott. Általában a mandátum időszaka alatt illeti meg a képviselőt, utána azonban már nem.

Az országgyűlési képviselő anyagi jogi mentességét a jogállási törvény 4. §-a tartalmazza.

E törvényhely (1) bekezdése szerint a képviselő bíróság vagy más hatóság előtt – megbízatásának ideje alatt és azt követően - nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény, vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal visszaélésre, a rágalmozásra és a becsületsértésre, valamint a képviselők polgári jogi felelősségére.²¹³

Az anyagi jogi mentesség szélesítése található a 4. § (2) bekezdésében. Ezt a bekezdést a 2006. évi LXXXVII. törvény iktatta a képviselői jogállási törvénybe. A jogalkotó célként azt jelölte meg, hogy a mentelmi jog az országgyűlési képviselőknek a más közhatalmat gyakorló

²¹¹ Dunavölgyi Sz., Finszter G., Id., 7. oldal

²¹² Sente Zoltán: A parlamenti képviselők jogállásának egyes intézményei

személyt érintő, a közügyek megvitatásával kapcsolatos értékítéletét kifejező véleménynyilvánítására és általa nem ismertén valótlán tényállítására is kiterjedjen. A szabályozás indokául az Alkotmánybíróság 34/2004. (IX. 28.) AB határozatában²¹⁴ foglaltak szolgáltak. Az Alkotmánybíróság ugyanis a becsületsértés és rágalmazás ilyen eseteit a mentelmi jog alá tartozónak ítélte. Ezáltal a jogalkotó szűkítette a felelősségmentesség alóli kivételt jelentő rágalmazó és becsületsértő cselekmények körét.

A képviselői sérthetlenség, mint eljárási akadály szabályait a jogállási törvény 5. §-a tartalmazza.

Ennek (1) bekezdése szerint a képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni és ellene csak az országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntetőeljárás-jogi kényszerintézkedést alkalmazni.

Az idézett rendelkezés értelmezésével kapcsolatban itt kell megemlíteni a 2006. évi LXXXVII. törvény 8. §-ának előírásait. Ez ugyanis módosította a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 551. §-át.

A jogállási törvény sérthetlenségi szabályát a büntetőeljárási törvény 28. Fejezete konkretizálja. Az 551. § (1) bekezdése szerint a közjogi tisztséget betöltő, mentelmi jogot élvező személyek ellen e tisztségük fennállása alatt csak a mentelmi jog felfüggesztése után indítható büntetőeljárás. A (2) bekezdés alapján e személyek gyanúsítottkénti kihallgatására csak a mentelmi jog felfüggesztése után kerülhet sor, és ezt megelőzően az ilyen személlyel szemben – a tettenérés esetét kivéve – a büntetőeljárási törvény szerinti kényszerintézkedés nem alkalmazható.

A büntetőeljárásról szóló törvény ezzel egyértelművé tette a kényszerintézkedésekkel kapcsolatos gyakorlati jogalkalmazási kérdések eldöntését. A Be-nek az itt hivatkozott szabálya ugyanis csak a büntetőeljárásról szóló törvényben felsorolt kényszerintézkedések alkalmazását tiltja. Így az egyes rendőri intézkedésekkel, különösképpen a légzésminta adására kötelezéssel kapcsolatban bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja esetén nem lehet a mentelmi jogra sikeresen hivatkozni.

²¹³ Módosította a 2009. évi CLV. tv., a minősített adatok védelméről. Hatályos 2010. április 1-jétől
²¹⁴ MK 2004/136 (IX. 28.), ABK 2004/8-9 (XI. 30.)

Megjegyzem, hogy a 2006-os módosítás során eredetileg a képviselői jogállási törvény tartalmazta volna ezt a megszorítást. A T/239/10. számú törvényjavaslat 4. §-ának (2) bekezdése szerint a mentelmi jog abban az esetben sem akadályozza az (1) bekezdésben meg nem jelölt aktusok, így különösen közlekedési hatóság és rendészeti eljárásokban végzendő intézkedések elrendelésének és foganatosításának, ha az országgyűlési képviselővel szemben bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja áll fenn.

A törvényjavaslatnak ez a része azonban nem kapta meg a szükséges kétharmados többséget a Parlamenttől. Ez azt követően sem történt meg, hogy a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldte a Parlamentnek az elfogadott részeket azzal, hogy az országgyűlés a javaslat egyszerű többséget igénylő rendelkezését fogadta csupán el, és ennek következtében az új mentelmi szabályok egy része indokolatlanul csak az ügyészekre vonatkozott. A törvénynek ezt a hibáját a második olvasatban ugyan kiküszöbölték, de az előbb említett rendelkezések ekkor sem kerültek be az elfogadott részek közé. Indokul dr. Salamon László a parlamenti vitában azt hozta fel, hogy a javaslat nem teszi egyértelművé az érintettekkel szemben alkalmazható kényszerítő eszközök körét. Az ellenzők változatlan álláspontja volt, hogy az alkoholszonda alkalmazása a hatályos törvény szabályai mellett is lehetséges, amint erről a mentelmi bizottság állásfoglalást is kialakított. A módosító javaslatban szereplő szabályozást Salamon ezért fölösleges, egyben jogértelmezési problémákat felvetőnek nevezte.²¹⁵

A már megindított eljárások tekintetében a Be. 552. §-a tartalmaz rendelkezést. Az (1) bekezdés szerint ha a folyamatban lévő büntetőeljárás során merül fel adat arra, hogy a terhelt mentességet élvező személy, az eljárás felfüggesztése mellett indítványozni kell a mentelmi jog felfüggesztésére jogosult döntését. Ezt az indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, valamint magánvádas ügyben a bíróság terjeszti elő. Tettenérés esetén az indítványt haladéktalanul elő kell terjeszteni.

A büntetőeljárás törvény szabályozza azt az esetet is, hogy mi történjen, ha az indítványt a mentelmi jog felfüggesztésre jogosult elutasította. Az 552. § (2) bekezdése estén ilyenkor az eljárást meg kell szüntetni. Az eljárásnak a megszüntetése azonban nem akadályozza annak, hogy a személyes mentesség megszűnését követően a büntetőeljárást lefolytassák.

Amennyiben a mentelmi jog felfüggesztésre kerül, akkor az 552. § (3) bekezdése alapján az eljárást soron kívül kell lefolytatni a büntetőeljárás törvényben található általános szabályok szerint.

Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 5. §-ának további rendelkezései a mentelmi eljárás menetét rögzítik.

(2) bekezdés: A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, illetve magánvádas ügyben a bíróság terjeszti elő az országgyűlés elnökéhez. Az indítványt a képviselő tettenérése esetén haladéktalanul elő kell terjeszteni.

(3) bekezdés: Szabálysértési ügyben a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt – a szabálysértési hatóság megkeresése alapján – a legfőbb ügyész terjeszti elő az országgyűlés elnökéhez.

(4) bekezdés: A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt az országgyűlés elnöke haladéktalanul átadja megvizsgálásra az országgyűlés Mentelmi, Összeférhetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottságának és ezt az országgyűlés következő ülésnapján bejelenti.

(5) bekezdés: A Mentelmi, Összeférhetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottság a határozati javaslatát legkésőbb harminc napon belül terjeszti be az országgyűléshez.

(6) bekezdés: Az országgyűlés az ügyben vita nélkül határoz, de az érintett képviselő jogosult ismertetni álláspontját. A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntéshez a jelenlévő képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.

(7) bekezdés: A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntés csak arra az ügyre vonatkozik, amelyre az indítványt előterjesztették.

A képviselői jogállási törvény világossá teszi, hogy a mentelmi jog nem a képviselő személyes joga, azzal a Parlament rendelkezik. Ugyanakkor meghatározza az ez alóli kivételt is a II. Fejezet 6. §-ában:

(1) bekezdés: A képviselő mentelmi jogáról – a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhat le. E jogát mindenki köteles tiszteletben tartani.

(2) bekezdés: A képviselő köteles mentelmi jogának megsértését az országgyűlés elnökének haladéktalanul bejelenteni. Az országgyűlés elnöke a szükséges intézkedést haladéktalanul megteszi.

A mentelmi jogról szóló II. Fejezet további szabályai a személyi körről, illetve az ahhoz kapcsolódó speciális eljárásról rendelkeznek. A mentelmi jog a képviselőt a választás napjától illeti meg, de a 7. § mind az időhatárt, mind pedig a személyi kört bővíti a törvény 7. §-a.

(1) bekezdés: A mentelmi jog a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg.

(2) bekezdés: A képviselőválasztáson jelöltként igazolt személyt az 5. §-ban szabályozott mentelmi jog szempontjából úgy kell tekinteni, mintha képviselő lenne, a mentelmi jog felfüggesztéséről azonban nem az országgyűlés, illetőleg annak Mentelmi, Összeférhetetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottsága, hanem az Országos Választási Bizottság határoz. Az indítványt az Országos Választási Bizottság elnökéhez kell benyújtani.

A képviselőjelöltet a szabályozásnak megfelelően a felelősségmentesség értelemszerűen nem érinti, a sérthetlenség kedvezménye viszont megilleti. A helyzetnek megfelelően azonban nem a Parlament, illetve a Mentelmi, Összeférhetetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottság rendelkezik hatáskörrel a mentelmi jog felfüggesztése során, hanem az Országos Választási Bizottság, illetve annak elnöke. Ez a hatáskör megegyezik a Parlament hatáskörével, azaz a későbbiekben elvileg nem kell az eljárást a képviselő tekintetében megismételni. Ez a megoldás aggályos. Amennyiben ugyanis a mentelmi jog a Parlamentet illeti meg, és ahogy a jogról való döntést a képviselő sem gyakorolhatja – kivéve a szabálysértéseket -, kérdéses, hogy azt milyen alkotmányos indokkal lehetett az országgyűlésen vagy annak szervén kívüli testületre ruházni.

A jogállási törvénynek ez a rendelkezése azonban tartalmilag ugyancsak kifogásolható. A mentelmi jog, benne a sérthetlenség közjogi alapja is az, hogy a jogosultak közfeladataikat szabadon, befolyásolástól mentesen végezhessék. Képviselőjelöltek esetében azonban a felelősségmentesség mellett a sérthetlenség sem jöhet szóba, hiszen nincs is olyan parlamenti tevékenység, amelyet külső tényező zaklatással akadályozhatna. Éppen ellenkezőleg, a sérthetlenség ilyen esetben lehetőséget ad a joggal való esetleges visszaélésre.

Erre a 2010-es választások során is történt hivatkozás. További gondot jelent a szabályozás koherenciázavara.

Az előzetes letartóztatásban lévő, nyilvántartásba vett képviselőjelöltet természetesen el kell engedni. Amennyiben viszont akár 1-2 napon belül felfüggeszti az OVB a mentelmi jogát, kérdéses, hogyan lehet újra előzetesbe helyezni. A korábbiakhoz képest új letartóztatási okot nem lehet megjelölni. Szabályozatlan, és csak feltételezhető, hogy képviselőjelölt esetében is a Központi Nyomozó Főügyészségnek kell eljárnia. Bizonytalan továbbá, vajon ha az ügy bírói szakban van, ahol a bíró az eljárás ura, ő fordul-e a mentelmi jog felfüggesztése iránt az OVB-hez, vagy az ügyésznek kell ezt tennie. Ezeket a jogszabályi hiányokat pótolni kell, ha a jogalkotó továbbra is ragaszkodik – nézetem szerint indokolatlanul – a képviselőjelölt mentelmi joga szabályozásához.

Az idézett szabályozás a felsorolt kivételekkel – képviselőjelölt mentelmi joga, lemondás a mentelmi jogról - megfelel a nemzetközileg elfogadott és alkalmazott mentességi elveknek. Világosan kitűnik, hogy a mentelmi jog, bár a büntetőjog tekintetében személyes mentességként jelentkezik, nem a képviselőt illeti meg, hanem az országgyűlést. Ez még akkor is így van, ha különbséget teszünk a felelősségmentesség és a sérthetlenség között. A törvény a sérthetlenség tekintetében írja elő az országgyűlés döntési jogosultságát a mentelmi jog felfüggesztésének kérdésében, másfelől meg kimondja, hogy a képviselő mentelmi jogáról nem mondhat le. E két szabály összevetése nem hagy kétséget afelől, hogy a mentelmi jog nem személyes kiváltság, és nem a képviselő belátásán múlik. Kétségtelen, hogy a felelősségmentesség esetében ilyen szabályokat nem találunk. Ennek azonban az oka, hogy az idekapcsolódó esetekben még az országgyűlésnek sem lehet mérlegelési joga a mentelmi jog tekintetében. A törvény ugyanakkor kifejezetten a képviselői jogálláshoz, tevékenységhez köti a mentesség meglétét, ezért egyszerű logikai következtetéssel belátható, hogy ezúttal sem egyéni jogosultságról van szó. Ráadásul a jogállási törvény 6. §-ának (2) bekezdése általában a mentelmi jogról szól, amikor annak megsértése esetén kötelezővé teszi a képviselőnek, hogy az országgyűlés elnökéhez forduljon. Más kérdés – ahogy ezt már az európai parlamenti képviselők mentelmi jogával kapcsolatban kifejtettem -, hogy a védelmet közvetlenül nyilvánvalóan maga a képviselő élvezi. Ennek pedig megvannak a maga következményei, így például az eljárásban történő korlátozott részvétel, a felszólalás joga, de helyes értelmezéssel nem tartozhatna ide a mentelmi jogról történő lemondás szabálysértési ügyben.

A korábban már idézett 65/1992.(XII. 17.) AB határozat megerősíti ezt a törvényi értelmezést, amikor kimondja, hogy a mentelmi jog ugyan a képviselő személyes jogaként jelenik meg, e jogáról a képviselő mégsem rendelkezhet, mentelmi jogáról a képviselő - a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhat le, mentelmi jogára az eljárás során hivatkoznia kell.

A magyar szabályozás a személyi kört szélesebben húzta meg, mint a legtöbb ország, hiszen a képviselők mellett kiterjeszti a védelmet a képviselőjelöltekre is. Ennek megfelelően a sérthetlenség akkor is megilleti a képviselőt, ha az adott cselekményt képviselői vagy képviselőjelölti minőségének bekövetkezése előtt követi el, de az eljárás még folyamatban van, vagy meg sem indult képviselőjelöltség vagy képviselővé választása után. Nyilvánvalóan más a helyzet, ha a képviselői minőség megszűnte után bekövetkezett cselekmény miatt kívánják felelősségre vonni az adott személyt. Ilyenkor sem a felelősségmentesség sem pedig a sérthetlenség szabályai már nem alkalmazhatók. Megtévesztő ezért a 6/1997. (VI.5.) Ogy. határozat, amely a Házszabály 131. § (1) bekezdését úgy módosította, hogy az országgyűlés a képviselő és a volt képviselő mentelmi ügyében benyújtott határozati javaslatot is tárgyalja.

Ennek ellenére meglepő, hogy a Somogy Megyei Bíróság egy volt képviselő ellen közlekedési baleset okozása miatt indult ügyben felfüggesztette az eljárást, s az Alkotmánybírósághoz fordult a mentelmi jog időbeli terjedelmét illetően. Az Alkotmánybíróság a törvényből nyilvánvalóan következő álláspontra helyezkedett, amikor megerősítette, hogy a volt képviselőt képviselői mandátuma után elkövetett cselekményeiért már nem illeti meg a mentelmi jog.²¹⁶

Az országgyűlési képviselőkön kívüli személyek mentelmi joga

A személyes mentesség - ahogy erre a Busch Béla által szerkesztett „Büntetőjog Általános Rész” című kézikönyv²¹⁷ is rámutat, jóval tágabb kategóriát jelent, mint a képviselői mentelmi jog. Sajátos mentessége van a köztársasági elnöknek, ezt a mentességet részletező módon maga az Alkotmány tartalmazza. A köztársasági elnöknek felelősségmentessége nincs,

²¹⁶ 7/1997. (II.28.) AB határozat MK 1997/19 (II. 28.)
²¹⁷ Belovics-Békés.....Büntetőjog, Ált. Rész 191-192

és sérthetlensége is az általános szabálytól eltérően alakul.²¹⁸ Az országgyűlési képviselőkön kívül személyes mentesség illeti meg:

- az országgyűlési biztosokat²¹⁹
- az Állami Számvevőszék elnökét és elnökhelyettesét,²²⁰
- az alkotmánybírókat,²²¹
- a hivatásos bírókat és az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmény miatt az ülnököket,²²²
- az ügyészeket,²²³
- a Honvédelmi Tanács mentelmi joggal nem rendelkező tagját²²⁴

²¹⁸ Személyes mentesség illeti meg a köztársasági elnököt, akinek személye az Alkotmány 31/A §-ának (1) bekezdése szerint sérthetetlen. Az Alkotmány 32. §-ának (1) bekezdése alapján a hivatali ideje alatt hivatali tevékenységével összefüggő büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt az Alkotmánybíróság jár el vele szemben, a (3) bekezdés alapján szándékos bűncselekmény esetén tisztségétől megfoszthatja, s egyidejűleg a Btk-ban lévő bármely büntetést vagy intézkedést alkalmazhatja vele szemben.

A 32. § (2) bekezdés szerint a köztársasági elnök ellen egyéb cselekménye miatt büntetőeljárás csak megbízatásának megszűnése után lehet indítani.

²¹⁹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 11. §

- (1) bekezdés: Az országgyűlési biztost az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.
- (2) A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásokra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni.
- (3) A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával dönt, a mentelmi jog megsértése esetén a szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg.

²²⁰ Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 9. §

- (1) bekezdés: Az állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.
- (2) A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásokra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával dönt, a mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Országgyűlése elnöke teszi.

²²¹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 14. §-a: Az alkotmánybírákat az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.

17. § (1) bekezdés d): Az Alkotmánybíróság elnöke az alkotmánybírák mentelmi jogának megsértése esetén megteszi a szükséges intézkedést.

30. § (1) bekezdés g) pont: (Az alkotmánybíróság teljes ülésén dönt a következő ügyekben:) g) az alkotmánybírók mentelmi jogának felfüggesztése.

²²² A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 5. §

- (1) bekezdés: A hivatásos bírót az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.
- (2) bekezdés: A Legfelsőbb Bíróság elnöke mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával dönt, a mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg.
- (3) bekezdés: A hivatásos bíró mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (a továbbiakban: OIT) elnökének javaslatára a köztársasági elnök dönt. A mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Országos Igazságszolgáltatási Tanács elnökének javaslatára a köztársasági elnök teszi meg.
- (4) bekezdés: Az ülnököket az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmény tekintetében az Országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 4. §-ában meghatározott tartalommal mentelmi jog illeti meg.

²²³ A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 23. §

- (1) bekezdés: A legfőbb ügyész, és az ügyészeket az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.
- (2) bekezdés: A legfőbb ügyész mentelmi jogával kapcsolatos eljárásokra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni. A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés dönt, a mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Országgyűlés elnöke teszi meg.
- (3) bekezdés: Az ügyész mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában a legfőbb ügyész dönt, mentelmi jogának megsértése esetén a szükséges intézkedést a legfőbb ügyész teszi meg.

²²⁴ A honvédelemről és a magyar honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 62. §

-az európai parlamenti képviselőt²²⁵

A mentelmi jogra vonatkozó szabályozást 2006-ban módosította lényegesen az országgyűlés. A 2006. évi LXXXVII. törvény meghozatalát a törvényalkotó azzal indokolta, hogy a közjogi hagyományaink által meghatározott formában az alkotmányos függetlenséggel rendelkező tisztségviselők befolyásolás mentes működésének garanciájaként indokolt megőrizni a mentelmi jogot, ugyanakkor a jogintézmény megtépázott tekintélyét vissza kell állítani, ezért a védett személyek körét jelentősen szűkíteni, a védelem tartalmát pedig a visszaélészerű joggyakorlás kizárása érdekében egyértelműsíteni kell.²²⁶

A törvény hatályba lépésével kétségkívül megvalósult az a cél, hogy csökkenték a mentelmi jogban részesülők számát, még ha túlzás is az indokolásban szereplő töredékére csökkenés. A mentelmi jogosultak köréből valóban kimaradtak az ügyészségi titkárok, fogalmazók, nyomozók, valamint ügyészségi ügyintézők, és szűkült a bírósági ülnökök mentelmi joga is. Ez utóbbi megállapítás azonban csak részben igaz.

A 2006. évi LXXXVII. törvény – a köztársasági elnök kivételével - kétségkívül egységesítette a mentelmi jog szabályait. Az egyéb közjogi tisztségek tekintetében az országgyűlési képviselőkre vonatkozó anyagi jogi rendelkezések képezik a szabályozás alapját. Ezt a célt a törvényalkotó úgy éri el, hogy az ülnökök, továbbá a Honvédelmi Tanács tagjainak kivételével a többi közjogi mentességben részesülőt az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi joggal ruházza fel. Ez az egységesítés jelentős tartalmi módosulással is jár, aminek indokoltsága legalább részben megkérdőjelezhető.

(1) bekezdés: A Honvédelmi Tanács külön törvény alapján mentelmi joggal nem rendelkező tagját az e megbízással összefüggésben elkövetett cselekmények tekintetében az Országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 4. §-ában meghatározott tartalommal mentelmi jog illeti meg.

(2) bekezdés: Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács külön törvény alapján mentelmi joggal nem rendelkező tagját az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.

(3) bekezdés: A Honvédelmi Tanács tagjai mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában rendkívüli állapot idején – függetlenül attól, hogy az őket e törvény vagy külön törvény alapján illeti meg – a Honvédelmi Tanács a jelen lévő tagok kétharmadának a szavazatával dönt. A mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést a köztársasági elnök teszi meg.

²²⁵

Az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény

10. § (2) bekezdés: Az európai parlamenti képviselőt az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.

11. § Az európai parlamenti képviselők választásán jelöltként igazolt személyt a mentelmi jog szempontjából úgy kell tekinteni, mintha európai parlamenti képviselő lenne.

12. § (1) bekezdés: Az európai parlamenti képviselő mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában az Európai Parlament dönthet. A mentelmi jog megsértése esetén szükséges intézkedést az Európai Parlament teheti meg.

²²⁶

Lásd bővebben: miniszteri indokolás 2006. évi LXXXVII. törvény tervezethez

A korábbi szabályozás alapján az ügyészek, a bírók, a számvevőszéki elnök és alelnökök, továbbá a Honvédelmi Tanács tagjai csak sérthetlenséget élveztek, azonban nem illette meg őket felelősségmentesség.²²⁷

Valamelyest változott a helyzet és bővült a mentelmi jog az országgyűlési biztosok tekintetében is. Korábban ugyanis az országgyűlési biztos, illetve a volt országgyűlési biztos a sérthetlenség mellett élvezte a felelősségmentesség szabályait is, de nem teljes mértékben, mivel az értelemszerűen nem terjedt ki a szavazat jogára.²²⁸

Ugyanakkor az országgyűlési biztos volt az egyetlen olyan mentelmi jogosult, aki mentelmi jogának felfüggesztése esetén tovább már nem láthatta el feladatát sem. Az új szabályozás ezt a rendelkezést is negligálta.

A felelősségmentesség ilyen mértékű kiterjesztése indokolatlannak tűnik. A szavazat miatt büntethetlenség az ügyészeknél, országgyűlési biztosoknál, számvevőszéki elnöknel, alelnöknel nem is értelmezhető. A megbíztatás gyakorlása során közölt tény vagy vélemény szabályozása ugyancsak aggályokat vet fel. Az említett közjogi pozíciókban ugyanis a megbíztatás gyakorlása során elsősorban a rágalmozás, illetve a becsületsértés tényállásának megállapíthatósága merülhet fel. Az országgyűlési képviselőkre vonatkozó rendelkezés azonban többek között éppen e kategóriákat veszi ki a mentesség alól. A jogalkalmazási gyakorlat viszont egységes abban, hogy jogellenesség hiányában rágalmozás vagy

²²⁷ 1972. évi V. törvény 23. §: A legfőbb ügyészt az országgyűlés, a többi ügyészt, ügyészségi titkárt, fogalmazót, nyomozót és ügyészségi ügyintézőt pedig a legfőbb ügyész hozzájárulása nélkül őrizetbe venni, ellene büntető-, illetőleg szabálysértési eljárást indítani, vagy ilyen eljárásban kényszerintézkedést alkalmazni – a tettenérés esetét kivéve – nem lehet. E jogról – a szabálysértési eljárás kivételével – lemondani nem lehet.

1997. évi LXVI. törvény 5. §: A hivatásos bíróval és az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmény miatt az ülnökkel szemben büntető- és szabálysértési eljárást indítani, vagy ilyen eljárásban kényszerintézkedést alkalmazni – a tettenérés esetét kivéve – csak a kinevező, illetve a választásra jogosult hozzájárulásával lehet. A hivatásos bíró és az ülnök mentelmi jogáról a szabálysértési eljárás tekintetében lemondhat.

1989. évi XXXVII. törvény 9. §: Az Állami Számvevőszék elnökét és elnökhelyettesét az országgyűlés hozzájárulása nélkül letartóztatni vagy ellenük büntetőeljárás indítani – a tettenérés esetét kivéve – nem lehet.

2004. évi CV. törvény 62. §

(1) bekezdés: A Honvédelmi Tanács külön törvény alapján mentelmi joggal nem rendelkező tagját a Honvédelmi Tanács működésének időtartama alatt mentelmi jog illeti meg, kivéve a Honvédelmi Tanács működésével és a szolgálattal összefüggésben elkövetett bűncselekmény esetén.

(2) bekezdés: A Honvédelmi Tanács tagja bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre, ellene nem lehet szabálysértési és büntetőeljárást indítani vagy folytatni, továbbá más hatósági kényszerintézkedést alkalmazni. A Honvédelmi Tanács tagja a mentelmi jogáról nem mondhat le.

(3) bekezdés: A Honvédelmi Tanács tagja mentelmi jogának felfüggesztéséről a Honvédelmi Tanács dönt. A határozat érvényességéhez a jelenlévő tagok kétharmadának a szavazata szükséges. A fenti törvényi rendelkezések a 2006. évi LXXXVII. törvény hatályba lépése előtti állapotot tükrözik.

²²⁸ 1993. évi LIX. törvény 11. §: Az országgyűlési biztos és a volt országgyűlési biztos a bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre megbíztatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik a rágalmozásra és a becsületsértésre, valamint az országgyűlési biztos polgári jogi felelősségére.

12. §

(1) bekezdés: Az országgyűlési biztost csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá a büntetőeljárás jogi kényszerintézkedést alkalmazni. A 2006. évi LXXXVII. törvény hatályba lépése előtti szöveg.

becsületsértés nem valósul meg, ha hivatalos személy az ügyintézése során hivatali hatáskörében a becsület csorbítására alkalmas tényt állít, vagy kifejezést használ – márpedig a felsoroltak az 1978. évi IV. törvény (Btk.) 137. §-ának 1. pontja értelmében valamennyien hivatalos személyek.²²⁹

Az pedig fölöttébb kétséges, hogy szükséges-e mentességet adni olyan cselekmények esetében, mint amilyen például a közösség elleni izgatás vagy rémhírterjesztés. Megítélésem szerint a jogalkotó a mentelmi jog egyébként szükséges egységesítése során ezeket a tartalmi kérdéseket nem gondolta át kellőképpen, és így ellentmondásosan bővítette a mentelmi jogosultak körét, illetve egyes közjogi tisztségviselőknél a mentelmi jog alkalmazhatóságát. Véleményem szerint a felsorolt közjogi tisztséget betöltőknél elegendő a sérthetlenség szabályainak alkalmazása, míg hivatali hatáskörükben eljárva egyes cselekmények esetén felelősségmentességüket az elfogadott és alkalmazott bírósági gyakorlat szerint kellene rendezni.

²²⁹

Bjd. 4164. BH 1991. 338., BH. 2001. 96.

VIII.

A felelősségmentességgel érintett bűncselekmények

A képviselői felelősségmentesség a korábbiakban kifejtettek szerint abszolút és feltétlen. A képviselő nem vonható felelősségre szavazata, illetve megbízatásának gyakorlása során általa közölt vélemény vagy tény miatt.

A törvény kiemeli a felelősségmentesség köréből a rágalmazást, a becsületsértést és a visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal. Eredetileg csak két kivétel volt, a harmadik államtitoksértésként később került a kivételek közé, az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény új rendelkezései folytán. Mindez nem azt jelenti, hogy e három bűncselekmény tekintetében szabadon lehet büntetőeljárást folytatni a képviselőkkel szemben, hanem azt, hogy ilyenkor a képviselői sérthetlenség szabályai alkalmazandók, azaz a mentelmi jog felfüggesztése esetén járhatnak el a hatóságok.

Az európai államok többsége a felelősségmentesség szabályozásnál egyébként nem jelöl meg ez alól kivételeket. A magyarhoz hasonló álláspontot foglal viszont el a német alaptörvény, a litván, a lett és a lengyel alkotmány.

A kivételek jellege is mutatja, hogy milyen típusú képviselői tevékenységeknek lehet büntetőjogi relevanciájuk. Elsősorban a verbális, szóbeli megnyilvánulások részesülhetnek védelemben, de nincs kizárva az írásbeli közlés sem. Az országgyűlés egy 1991-es elvi állásfoglalásában ugyanakkor kimondta, hogy a képviselői szólásszabadság körében a jogalkotó a szóbeli jellegű cselekmények miatt főszabályként fogalmilag kizárta a felelősségre vonás lehetőségét.²³⁰ Viszonylag nagy biztonsággal be lehet határolni azoknak a bűncselekményeknek a körét, amelyek az ilyen megnyilvánulások esetén szóba kerülhetnének. Ilyen lehet például visszaélés bizalmas vagy korlátozott terjesztésű minősítésű adattal, közösség elleni izgatás, a rémhírterjesztés és a magántitoksértés.

Jogalkalmazási gondot okozhat, hogy a képviselő mikor cselekszik a képviselő képviselői minőségében, és mikor azon kívül. Ennek eldöntéséhez vizsgálni kell, hogy milyen

²³⁰ 1/1991. (XII.4.) OGY

magatartás minősül a képviselői feladatok ellátásának és mi az, ami már túlmegy ezen. Az európai szabályozási gyakorlat nagyjából kialakította az erről szóló általános elveket.

Néhány európai alkotmány maga ad iránymutatást, amikor a képviselői feladatok gyakorlásának színteréül csak a Parlament plenáris és bizottsági üléseit jelöli meg. Így például Dániában a képviselőt csak a Folketing területén, Hollandiában az Államtanácsban vagy a parlamenti bizottsági üléseken, Írországbán az Államtanácsban és a parlamenti bizottsági üléseken, Finnországbán és Németországbán pedig a parlamentben kifejtett tevékenysége során illeti meg a felelősségmentesség joga.

Általánosan elfogadott az a nézet, hogy a különböző párt és választási rendezvényeken, nyilvános vitákban, újságokban kifejtett tevékenységre már nem terjed ki a parlamenti képviselő felelősségmentessége, mint ahogy a személyes vagy állampolgári kötelezettségek teljesítése során tanúsított magatartások is kívül esnek ezen a körön.

Magyarországon a kikristályosodott gyakorlat szerint a plenáris ülésen, a frakcióértekezleteken és a bizottsági üléseken a képviselő szabadon fejtheti ki véleményét, mivel a Kjt. 4. §-a egyértelműen kiterjed az ezeken a helyszíneken kifejtett tény vagy vélemény közlésére. Ugyanebbe a kategóriába tartozik a parlamenti vitanapokon történő szereplés is. Kérdéses lehet viszont a parlamenti sajtótájékoztatókon elhangzottak minősítése. Megítélésem szerint ugyanakkor a képviselőnek a megnyilvánulása nem vizsgálható abból a szempontból, hogy az összhangban áll-e a Házzsal vagy sem. Így a háború előtti gyakorlatnak megfelelően a képviselőt akkor is megilleti a mentelmi jog, ha pl. az elnök megvonta tőle a szót.

Nem érvényesül viszont az a régi gyakorlat, hogy a „kizárt képviselő” nem rendelkezik mentelmi joggal. Korábban ugyanis „aki...az országgyűlés valamely házának vagy valamely bizottságuknak tanácskozó termében jogosulatlanul megjelenik és onnan az illető Ház, illetőleg bizottság elnökének felhívására azonnal el nem távozik, amennyiben cselekménye súlyosabb büntető rendelkezés alá nem esik, vétséget követ el és egy évig terjedő fogsággal s politikai jogai gyakorlásának felfüggesztésével büntetendő.

Ha ily cselekményt az ülésekről a házszabály értelmében kizárt képviselő követne el, a cselekmény nem esik a mentelmi jog védelme alá; ily esetben az ügyész a vádat csak az illető Ház hozzájárulásával ejtheti el.”²³¹

Az eredeti mentelmi jogi szabály tehát ilyen esetben megfordul.

A képviselői megbízatás gyakorlásának keretei nem könnyű meghatározni. Történelmi példák mutatják, hogy időnként a legképtelenebbnek tűnő esetekben is felmerülhet a mentesség kérdése. Így történt ez Kovács Gyula képviselő ügyében, aki 1912-ben a képviselőház ülésén merényletet követett el Tisza István gróf ellen. Az ügyet a mentelmi bizottság is tárgyalta, melynek során az előadó a következőket hangsúlyozta: „Egyetlenegy kérdés volt, amely mélyebb megfontolást igényelt, és ez az, vajon tekintettel arra, hogy a vést hozó lövések a Ház plenumában, tárgyalás közben történtek, zaklatás esete forog-e fenn, vagy nem.” Ezt követően azonban az előadó is arra a következtetésre jutott, hogy ilyen esetekben a törvényhozói kötelesség teljesítése, mint mentelmi jogot megalapozó körülmény szóba sem jöhet.²³² Kérdéses persze, hogy hogy merülhetett fel egyáltalán ez a kérdés, hiszen a képviselő nem szóbeli vagy írásbeli cselekedetét kellett itt elbírálni.

Tomcsányi szerint ugyanakkor nem lehet pontosan meghatározni, hogy mely magatartások esnek a képviselő megbízatás körébe. „Taxatív meghatározás alig lehetséges; ezért csak exemlative mondhatjuk, hogy ide tartozik minden szavazat, nyilatkozat, cselekmény, melyet a parlamenti tag nyílt vagy zárt ülésen, akár valamely bizottságokban tett; azon tevékenység is, melyet mint a Ház külön megbízottja végzett. Általában mindig illeti a mentesség, mikor általa mintegy maga a Ház működik.”²³³

Tomcsányinak persze igaza van abban, hogy nehéz meghatározást adni arra, hogy mikor jár el a képviselő képviselői minőségében. Ugyanez a probléma felmerült a Böszörményi-féle házhatározatban is. A Házhatározatban azt kellett értelmezni, mit takar az „országgyűlési tag, mint olyan”, illetve a „törvényhozási hivatás gyakorlása” kifejezés. Ugyanis csupán ezekben az esetekben mentesülhet a képviselő a felelősségre vonás alól, ha szavai vagy tettei egyébként kimerítették egy bűncselekmény törvényi tényállását.²³⁴

²³¹ Bölöny József: id., 118. oldal

²³² 1912. Országgyűlési Napló, XVII. kötet 74. oldal

²³³ Tomcsányi Vilmos Pál: A mentelmi jogról. Jogi értekezések. Budapest, 1903/9. 54-55. oldal

²³⁴ Lásd: Képviselőház irományai, 1865/68. I-III. kötet, 153. számú iromány

Tomcsányi mellett Bölöny is utal arra, hogy a működés tartalmát kell mindig vizsgálni ennek a kérdésnek az eldöntéséhez. Megfelelő háttérjogszabályok hiányában azonban az önkényes jogértelmezéshez vezethet, ezáltal sértheti a jogbiztonságot a gyakorlat. Az alkotmányos büntetőjog követelménye, hogy pontosan behatárolható legyen a mentelmi jog szempontjából, hogy mikor jár el a képviselő megbízatása gyakorlása körében és mikor nem.

A mentelmi jog felelősségmentességi formája mint büntethetőséget kizáró anyagi jogi akadály, része az alkotmányos büntetőjognak. Ennek formai követelményeként írja elő az Alkotmánybíróság az önkényes jogértelmezés tilalmát, illetve lehetőség szerinti korlátozását a jogalkalmazók részéről.²³⁵

Tiltott az analógia, és követelmény a határozott normaszöveg is. Az egységes jogalkalmazás, tehát itt jogbiztonsági kérdés. A jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatók, és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előreláthatók legyenek.²³⁶

Alkotmányossági követelmény tehát a védett jog tárgya és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Az Alkotmánybíróság szerint egyértelművé kell tenni, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést, ugyanakkor korlátozni kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.

A funkcionális megoldásnál egyszerűbbnek tűnik, ha a képviselői tevékenységet egy adott helyszínhez kötjük. A törvényhozás teendőit elsősorban magában a Házban, annak nyilvános vagy zárt ülésén, a tárgyalásokban való részvétel által a Ház által nyert különleges megbízatás teljesítésében, továbbá a Házsabályok vagy a törvény értelmében megalakítandó bizottságokban vagy ezen bizottságok kiküldetése, vagy különös megbízatása alapján lehet gyakorolni, mutatott rá Jellinek.²³⁷

A magyar bíróságoknak két fontosabb határozatát kell említeni, amelyek segítséget nyújtanak a képviselői felelősségmentesség határainak kijelöléséhez. A Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy képviselőnek a televízió műsorában való szereplése akkor sem tekinthető a képviselői

²³⁵ 30/1992. (I. 26.) AB határozat

²³⁶ 11/1992. (III. 5.) AB határozat

megbízás gyakorlásának, ha a műsor készítői erre a minőségére tekintettel kérik fel a szereplésre. Ez közszereplésnek minősül ugyan, de a képviselői megbízás ennél szűkebb körű.²³⁸ Egy másik ítéletben a bíróság rámutatott arra, hogy az újságban közzétett, a vád szerint közösség elleni izgatásnak minősülő magatartás nem a képviselői megbízás körébe eső véleménynyilvánítás. Meg kell azonban jegyezni, hogy ebben az ügyben a másodfokon eljáró ítélőtábla a képviselőt jogerősen felmentette, mivel az általános szabályok szerint nem találta megalapozottnak a közösség elleni izgatás vádját.²³⁹

A Legfelsőbb Bíróság idézett határozataiban a Jellinek által helyesnek tartott irányt követi. Ezzel ellentétes – a funkcionális – álláspontot tette magáévá írásaiban Balogh Artúr és Bölöny József.²⁴⁰

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy az Európai Parlament, illetve az Európai Bíróság gyakorlata nem ennek a szűkítő értelmezésnek az irányába mutat. A korábban már részletesen elemzett A. Mussolini európai parlamenti képviselő ügyében a parlamenti jogi bizottság szerint önmagában az a tény, hogy Mussolini európai politikai vonatkozású eseményekkel kapcsolatban nyilvánított véleményt, megalapozta felelősségmentességét. Mussolini kijelentései nem az Európai Parlamentben hangzottak el, és nem is kapcsolódtak közvetlenül a képviselői tevékenységhez.

A képviselői felelősségmentesség fennállása anyagi jogi büntethetőséget kizáró ok, ezért a Be. 174. §-a (1) bekezdésének c) pontja, illetve a 190. § (1) bekezdésének d) pontja alapján az ügyben a feljelentést el kell utasítani, illetve a már megindított nyomozást meg kell szüntetni.

A magyar joggyakorlat a felelősségmentesség határainak kijelölésekor tehát egy szűkítő, formális értelmezés irányába mutat. A Mussolini ügyben kifejtett álláspont nyomán azonban joggal merül fel a kérdés, hogy Magyarországon is inkább a funkcionális, tágabb értelmezés felé lehetne elmozdulni.

A jelenlegi tapasztalatok azonban arra intenek, hogy egy ilyen megoldás méginkább egy alkotmányos szerepzavarba kényszerítené a mentelmi jogot, amely gyakorlatilag az

²³⁷ Jellinek Artúr: A mentelmi jog. Tanulmányok a magyar közjogról. Budapest 1890, 247. oldal

²³⁸ LB. Bfv.III. 1060/1993. számú határozat (BH 1994. évi 4. szám 71. jogeset)

²³⁹ Fővárosi Bíróság 13.B.423/2002/7. számú ítélete

²⁴⁰ Balogh Artúr: A parlamenti tagok szólásszabadságának határai. Jogtudományi Közlöny, 1899/34, 238-239. oldal; Bölöny József: A mentelmi jog de lege ferenda. A magyar közjog időszzerű kérdései 1. kötet, Budapest 1941, 225-226. oldal

intézmény ellehetetlenüléséhez is vezetne.²⁴¹ Ezért célszerűbb a törvényalkotóra bízni, hogy pontosan határozza meg a képviselői megbízatás kereteit. Ez azonban, ahogy erre Tomcsányi is rámutatott, meglehetősen nehéz, és eredményében aggályos megoldásra vezethet. Ezért a jelenlegi helyzetben mégis célszerűbbnek tűnik a territoriáris elv alkalmazása.²⁴²

Vita tárgya lehet, hogy a felelősségmentesség milyen, a Büntető Törvénykönyvben szabályozott bűncselekményekre terjedhet ki. Egyes vélemények szerint a felelősségmentesség privilégiumát csupán azokra a bűncselekményekre lehet alkalmazni, amelyeket a Büntető Törvénykönyv Különös Része tartalmaz, és a jogállási törvényben meghatározott tényközléssel, avagy véleménynyilvánítással követhetők el. Ezt a felfogást vallotta már Binding is, aki a felbujtással kapcsolatban kijelentette, hogy ez a magatartás nem eshet a felelősségmentesség oltalma alá, mert ez esetben az illető nem azért vonatik felelősségre, amit a Házban mondott, hanem azért, ami a Házon kívül esett, és azon szavakkal csak megkezdett.²⁴³

Ezzel szemben mások azt az álláspontot képviselik, hogy a mentesség kiterjed minden bűntényre, amely szóban egyáltalán elkövethető.²⁴⁴ Így Daruváry szerint a Csemegi-kódex rendelkezéseit alapul véve a XIX. század végén büntetlenül volt elkövethető a felségsértés elkövetésére való felhívás (1878. évi V. tc. 134. §) király ellen, vagy a királyi ház tagjai elleni sértés (140. és 141. §), hűtlenségre való felhívás (149. §), felhívás lázadásra (158. §), az alkotmány, a törvény, a hatóságok vagy a hatósági közegek elleni izgatás (171-174. §), rágalmozás és becsületsértés, párviadalra kihívás vagy buzdítás, levél és távirtda sürgönytitoknak megsértése, titok tiltott felfedezése (328. §), valamint jóformán minden – bűncselekményre irányuló – felbujtás.

E véleménynek megfelelően tehát a szóban történő szándékos bűncselekményre való felbujtás, amennyiben az a képviselői megbízatás körében történik, a felelősségmentesség szabálya alá esik.

Az 1978. évi IV. törvény (Btk.) 21. §-a alapján felbujtó az, aki mást bűncselekmény elkövetésére szándékosan rábír. A büntetőjog általános tanai szerint a felbujtás elkövetési

²⁴¹ Simon Ákos: Az országgyűlési képviselők... 7. oldal

²⁴² Kukorelli István: Szélfegyvetek a honatyákról szóló törvényjavaslatához. Közjogi tünődések. Budapest 1991, 51. oldal

²⁴³ Binding: Handbuch des deutschen strafrecht 1. kötet 197. oldal, idézi: Daruváry, idézett mű 28. oldal

²⁴⁴ Daruváry: A mentelmi jogról. Budapest, 1890. 27. oldal

magatartása a rábírás, ami gyakorlatilag a tettesre gyakorolt olyan pszichikai ráhatás, amely a tettesben kialakítja az adott bűncselekmény elkövetésére vonatkozó szándékot. Ez a rábíró magatartás történhet szóban is, egyéb módon is. A felbujtás akkor állapítható meg, ha a felbujtó rábírása volt a szándékot kiváltó döntő ok, aminek hatására a tettes a bűncselekményt elkövette.²⁴⁵

A felbujtás járulékos jellegű, azaz a felbujtó csak akkor büntethető, ha a szándékos bűncselekményt, amire a felbujtás történt elkövetik, vagy legalább megkísérlik. A sikertelen felbujtás miatti büntetlenség alól azonban két kivétel is létezik. Az egyiket a Btk. Általános Része, az előkészület szabályai között rendezi.

Az 1978. évi IV. törvény 18. §-ának (1) bekezdése szerint ha a törvény külön elrendeli, előkészület miatt büntetendő, aki a bűncselekmény elkövetése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, az elkövetésre felhív, ajánlkozik, vállalkozik, vagy a közös elkövetésben megállapodik.

A mentelmi jog szempontjából a felhívás mint elkövetési magatartás releváns. A büntető jogtudomány egyöntetű álláspontja szerint felhív, aki más bűncselekmény elkövetésére rábírnival törekszik.²⁴⁶

Az ilyen, szóban elkövetett felhívás is jelentkezhethet vélemény vagy tényállítás formájában, ezért nem kizárt az előkészület miatti felelősségmentesség megállapíthatósága sem.

A járulékos alóli másik kivételt az jelenti, amikor a jogalkotó a Különös Részben magát a felhívást önálló tettesi cselekményként szabályozza és így hozza előbbre a meghatározott társadalmi érdek büntetőjogi védelmét. Ebben az esetben *sui generis* delictum keletkezik. Ilyen például a Btk. 242. §-ában szabályozott hamis tanúzásra felhívás.²⁴⁷

Véleményem szerint az ezt kizáró szabályozás hiányában mind az előkészületi, mind pedig a felbujtói magatartás a felelősségmentesség oltalma alá eshet. Ennek az a feltétele, hogy az előkészületi felhívás, illetve a szándékos bűncselekmény elkövetésére történő szóbeli felbujtás a képviselői megbízatás gyakorlása során véleménynyilvánítás vagy tényközlés

²⁴⁵ Belovics-Békés...: Büntetőjog Általános rész. 2002. oldal, 2002-es kiadás.

²⁴⁶ Békés-Belovics... idézett mű 188. oldal

²⁴⁷ 1978. évi IV. törvény 242. §

(1) bekezdés: Aki más büntető ügyben hamis tanúzásra rábírnival törekszik, büntetett követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel, aki pedig ezt polgári ügyben követi el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) bekezdés: Aki a hamis tanúzásra felhívást fegyelmi, szabálysértési, választott bírósági vagy egyéb hatóság előtt folyamatban lévő ügyben követi el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

formájában történjen. Nyilvánvalóan ezek a feltételek meglehetősen leszűkítik a lehetséges esetek számát, azonban elvi kizáró oka nincs a felbujtás, illetve az előkészületi felhívás alóli mentességnek.

Megfontolandó lenne ezért, hogy a szándékos bűncselekményekre történő felhívás, illetve előkészületi magatartás ne essen a felelősségmentesség esetei alá. Különösen indokolt ez az előkészületi magatartások esetében, hiszen a jogalkotó a legsúlyosabb bűncselekmények előkészületét rendeli csak büntetni. A felelősségmentesség oltalma alá esnek ugyanakkor a Btk. Különös Részében szabályozott azon bűncselekmények, melyek szóban, esetleg írásban valósulnak meg, és elkövethetők a képviselői megbízás körében is. Ezek a közösség elleni izgatás, a rémhírterjesztés, a magántitoksértés, szolgálati titoksértés, visszaélés bizalmas vagy korlátozott terjesztésű minősítésű adattal.

A képviselői szavazat büntetlensége

Az országgyűlési képviselő nem vonható felelősségre leadott szavazata miatt. Ez elengedhetetlen feltétele annak, hogy befolyásolás mentesen végezhesse munkáját. A szavazás szabadsága a képviselői mandátum egyik jellegzetessége.

A történelem folyamán a képviselőnek a mandátum jellege alapján két típusa alakult ki. Az egyik a kötött mandátumos rendszer, a másik pedig az a típus, amikor a megválasztott képviselő szabadon rendelkezik mandátumával. A kötött mandátumos rendszerben a képviselő az öt megválasztók utasításának, megbízásának megfelelően látja el tevékenységét, és eszerint szavaz is. Ez a rendszer jellemezte a rendi országgyűléseket, de semmiképpen sem sajátja a mai modern demokráciának.

A szabad mandátum lényege, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő nem utasítható és egyetlen kérdésben sem köteles a választók véleményét kikérni. A képviselő a parlamentben ezért szabadon, meggyőződése és lelkiismerete alapján foglal állást, adja le szavazatát. Tevékenységéért és szavazatáért a választók a megbízatás ideje alatt felelősségre nem vonhatják, azaz mandátuma a Parlament teljes idejére szól, a választók által meg nem rövidíthető. A képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg abban

a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újból, illetőleg a mögötte álló pártot nem támogatják szavazataikkal.²⁴⁸

A magyar történelemben a rendi országgyűlések megszűnését követően a szabad mandátum elvét követték. Ez szenvedett törést 1949-et követően, amikor elfogadták az új alkotmányt. Az alkotmány a képviselőket beszámolásra kötelezte és lehetővé tette a választók által történő visszahívásukat is. Az állampolgárokat tehát részvételi jog illetve meg a képviselő felelősségre vonásában. Ez a visszahíváson kívül más elemeket is tartalmazott, pl. a Szovjetunióban figyelmeztetést vagy megrovást.²⁴⁹

Ezzel az alkotmány egy olyan típusú felelősségi rendszert hozott létre, amely nem jellemzője a szabad mandátum demokratikus elvének és a választók azonnali beavatkozását tette lehetővé egyfajta felelősség érvényesítése érdekében. Ismeretes, hogy ezzel a gyakorlattal nem igazán éltek a szocializmus évtizedeiben, de jelentősége megmutatkozott az 1989. évi előtti demokratikus fordulat előtti időszakban, amikor erre az alkotmányos lehetőségre hivatkozva hívtak vissza képviselőket a Parlamentből. Ennek a rendszernek az egyenes következménye, hogy a felelősségmentesség is megszűnt a szocialista berendezkedésű Magyarország Parlamentjében.

A hatályos Alkotmány szakított ezzel a megoldással, s kimondta, hogy a képviselők a tevékenységüket a köz érdekében végzik és a mandátum megszűnési esetei között pedig nem sorolta fel a visszahívás lehetőségét. Ezt az Alkotmánybíróság a parlamenti demokrácia megteremtésének és a többpártrendszerű képviseletnek folyamodványaként ismerte el. Határozatában kifejtette: ha a visszahívás megmaradt volna, szinte folyamatos visszahívási eljárásorozattal kellene számolni, hiszen a mandátumot nem szerző vagy rivális pártok állandóan vizsgálat tárgyává tehetnék a mandátumot szerzett képviselő vagy párt többség általi támogatottságát, illetőleg a választópolgárok visszahívással reagálnának az országgyűlés egy-egy, az ország érdekében nélkülözhetetlen, de népszerűtlen döntésére.

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt is kimondta, hogy a szabad mandátum elve folytán a megbízás időtartama alatt sem az egyes képviselővel, sem a képviselők testületével, a parlamenttel szemben nem érvényesíthető a választók előtti felelősség. A szabad mandátumú képviseleti rendszer lényege, a jogi értelemben a választóktól független és

²⁴⁸ 2/1993. (I.22.) AB határozat

²⁴⁹ Kukorelli István: Az országgyűlési képviselők jogállása, KJK 1989. 68. old.

kizárólag a parlamenttől függő, tehát a választóktól jogi értelemben független képviselői megbízatás. Ez alapján a képviselő a parlamentben szabadon, meggyőződése és lelkiismerete alapján foglal állást, adja le szavazatát. Tevékenységéért és szavazatáért a választók a megbízatás ideje alatt felelősségre nem vonhatják, azaz mandátuma a Parlament teljes idejére szól, és a választók által meg nem rövidíthető.²⁵⁰

Az Alkotmánybíróság fentebb idézett határozatában utal a szabad mandátum és a mentelmi jog összefüggésére is. Kimondja, hogy a képviselőnek ezt a parlamenti autonómiából következő függetlenségét mindenek előtt a mentelmi jog és az összeférhetlenség jogintézménye biztosítja. A felelősségmentesség ennek megfelelően nem egyszerűen a választókkal szembeni felelősségmentességet jelenti. Jelenti azt is, hogy a szabad mandátum gyakorlása során az e mandátumból eredő szavazati jog érvényesítése büntetőjogi következményekkel nem járhat.

Természetesen felmerül a kérdés, hogy a parlamenti képviselő szavazata milyen büntetőjogi következményekkel járhat elméletileg. A Btk. különös részi tényállásait áttekintve megállapíthatjuk, hogy önmagában a szavazás mint elkövetési magatartás egyetlen bűncselekmény vonatkozásában sem tényállásszerű.

A szavazás ugyanakkor egy különös részi törvényi tényállás nem nevesített elkövetési magatartásaként is elképzelhető. Erre példa a budapesti VI. kerületi képviselőtestület tagjai ellen folytatott büntetőeljárás.

Testületi döntés esetén fogalmilag nem teljesen kizárt a döntéshozók egyéni büntetőjogi felelősségre vonása. Előfordult már önkormányzati képviselőtestületi tagok meggyanúsítása az általuk hozott határozat miatt. Ezt kifogásolva intézett azonnali kérdést egy képviselő a legfőbb ügyészhez a Parlament 2009. március 23-i ülésnapján. Szabó Zoltán szerint a választott képviselőket a szavazatuk miatt csak latin-amerikai diktatúrákban szokás felelősségre vonni közvetlenül puccs után. Ezért bírálta azt a büntetőeljárást, amelyet a terézvárosi képviselők ellen indítottak többek között hűtlen kezelés bűncselekménye miatt.

A legfőbb ügyész helyettese válaszában világosan különbséget tett az országgyűlési képviselők, illetve az önkormányzati képviselők lehetséges büntetőjogi felelőssége között.

²⁵⁰

34/2004. (IX.28.) ÁB határozat

Utalt rá, hogy az *országgyűlési* képviselő szavazata miatt bíróság, illetőleg más hatóság előtt felelősségre nem vonható. Rámutatott azonban arra is, hogy ilyen jogszabályi rendelkezés az *önkormányzati* képviselők tekintetében nincsen, figyelemmel arra, hogy a törvényalkotó arra törekedhetett, hogy az önkormányzati képviselők ne csak jogot gyakoroljanak, hanem felelősséget is viseljenek. Abban az esetben, ha az önkormányzati képviselő leadott szavazata felveti a büntető jogellenességet, a tényállásszerűséget és a bűnösséget, akkor büntetőjogi felelősségre vonására is sor kerülhet.

Az országgyűlési képviselők szavazatára vonatkozó mentelmi szabályozás tehát éppen azt mutatja, hogy elméletileg ilyenkor is lenne lehetőség büntetőjogi felelősségvonásra, ezt azonban az országgyűlés befolyásolás mentes működése érdekében ki kell zárni. Nem csak a magyar, hanem a francia történelemben is előfordult, hogy szavazatuk miatt szankcionáltak parlamenti képviselőket. 1945-ben megfosztották passzív választójoguktól azokat a honatyákat, akik Vichy-ben 1940-ben megszavazták Petain marsall abszolút hatalmát.²⁵¹

Külön kell foglalkozni a hivatali visszaélés bűncselekményével.²⁵²

Az országgyűlési képviselő a büntetőjog szempontjából egyértelműen hivatalos személy. Ezt maga a Büntető Törvénykönyv állapítja meg az értelmező rendelkezések körében.²⁵³ Ennek indoka nyilvánvalóan az, hogy a hivatalos személy általában olyan személy, aki az állam nevében közhatalmi tevékenységet gyakorol. Az országgyűlési képviselő nem vitásan közéjük tartozik.

Kérdés lehet, hogy az országgyűlési képviselő mint hivatalos személy szavazatával vajon hivatali kötelességét megszegheti, hatáskörét túllépheti vagy hivatali helyzetével egyébként visszaélhet-e. A hivatali visszaélés törvényi tényállása ugyanis ezt a három elkövetési magatartást nevesíti.

A hivatali kötelezettség megszegéséről akkor beszélünk, ha a hivatalos személy megsérti a feladatait előíró jogszabályokat, szervezeti és működési szabályzatokat, ügyrendet, ügyviteli utasításokat vagy a felettesei utasításai által meghatározott kötelességeit. Nyilvánvaló, hogy ezek közül néhány nem vonatkozhat a parlamenti képviselőre, mint hivatalos személyre,

²⁵¹ Illéssy István: A parlament tagjainak jogállása Franciaországban. In: A képviselők jogállása. 2. rész. Szerk.: dr. Soltész István, Budapest, 2004, 325. oldal

²⁵² A Btk. 225. §-a szerint az a hivatalos személy, aki azért, hogy jogtalan hátrányt okozzon, vagy jogtalan előnyt szerezzen, hivatali kötelességét megszegi, hatáskörét túllépi vagy hivatali helyzetével egyébként visszaél, büntetett követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

²⁵³ A Btk. 137. §-ának 1. pontja

szavazásuk során például nem járhatnak utasítás, szervezeti és működési szabályzat, ügyrend, vagy ügyviteli utasítás alapján.

Felmerül a kérdés, hogy mi a helyzet a frakciósabályzattal, illetve a frakcióban történt utasításokkal. Nézetem szerint azonban a szabad mandátum elvéből következően az ilyen kötelezettségek megszegésének büntetőjogi jelentősége nincs. Az nem lehet vitás, hogy e magatartásukat, nevezetesen a szavazás jogát, illetve kötelezettségét jogszabályok rendezik, ugyanakkor csak a tudatos kötelességszegés lehetne tényállásszerű. „A jogszabályok téves értelmezésén alapuló cselekvés akkor sem tekinthető kötelességszegésnek, ha utóbb törvénysértésnek bizonyul. Ugyanez a helyzet a diszkrecionális jogkörben hozott döntésekkel is.”²⁵⁴

A hatáskör túllépése is egyfajta kötelességszegés. Az állami szerveken belül megoszlanak a feladatok és az ezekkel kapcsolatos jogok az egyes hivatalos személyek között. E jogok elosztása jelenti a hivatalos személyek hatáskörének elosztását. A hatáskör túllépése ezeknek a hatásköri szabályoknak a megszegése és áthágása. Itt is meg kell jegyezni, hogy csak a hatásköri szabályok tudatos megszegését tekinti a bírói gyakorlat tényállásszerűnek, a téves értelmezését nem. A szavazással összefüggésben a hatáskör túllépése esetlegesen úgy képzelhető el, hogy ha az országgyűlési képviselő egy másik országgyűlési képviselő helyett szavaz, ezzel elvonja a másik országgyűlési képviselő hatáskörét, illetve túllépi a rá megállapított hatásköri szabályokat. Ilyenkor is szükséges azonban a jogtalan előnyszerzés vagy hátrányokozás célzata.

A hivatali visszaélés harmadik lehetséges elkövetési magatartása a hivatali helyzettel egyéb módon való visszaélés. Ez a három elkövetési magatartás közül a legtágabb fogalom, mert ide tartozik minden olyan egyébként törvényesnek látszó intézkedés, eljárás, amely a hivatali helyzethez fűződő jogok rendeltetésellenes gyakorlását jelenti. „A hivatali helyzettel visszaélés fogalma alá esik egyrészt a személyes cél érdekében történő hivatalos fellépés, vagyis a hivatalos eljárás során a hivatali jogosultságnak törvényes feltételek nélküli igénybe vétele, másrészt a hivatali állásból, tekintélyből vagy tevékenységből adódó ismeretségnek, függőségnek, befolyásnak személyes célokra való felhasználása, amelynél a hivatalos személy

²⁵⁴ Dr. Berkes György-dr. Kiss Zsigmond-dr. Kónya István-dr. Molnár Gábor-dr. Rabóczki Ede: Magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára II. HVG-ORAC, Budapest, 562/19. oldal

éppen ezt a sajátos helyzetből fakadó lehetőséget aknázza ki azért, hogy jogtalan előnyhöz jusson.”²⁵⁵

Ez az elkövetési magatartás a szavazással összefüggésben fogalmilag nehezen képzelhető el. Elméletileg ugyanakkor nem zárható ki, hogy a szavazásnál valamilyen személyes cél vezesse az országgyűlési képviselőt, ami a hivatalos eljárását jogtalaná tenné.

Ilyen lehet például az, hogy ha egy országgyűlési képviselő közkegyelmi javaslatot terjeszt elő, vagy ha a Btk. módosítását kezdeményezi azzal a szándékkal, hogy cselekmények elkövetői menekülni tudjanak a büntetőjogi üldözés elől. Ez esetben egy ilyen javaslat megszavazása tényállásszerűnek tűnhet.

Ezzel együtt is nehezen lenne minősíthető a gyakorlatban hivatali visszaélésnek a képviselő bármilyen indokkal leadott szavazata.

A véleménynyilvánítás szabadsága

A képviselői felelősségmentesség másik csoportja a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódik.

A szólásszabadság és mentelmi jog összefüggéseit a kezdetektől fogva többen hangsúlyozták. Hodosy Imre a képviselőház 1896. április 23-ai ülésén jelentette ki: „A szólásszabadság és a mentelmi jog az alkotmányos garanciáknak egyik legfontosabbika. Attól függ az Alkotmány sorsa, hogy meddig szabad szólanunk, meddig vannak biztonságban a felszólalók véleményük szabad nyilvánításában.”²⁵⁶

A véleménynyilvánítás szabadságának kiemelt alkotmányos, illetve alapjogi jelentősége van a modern jogállamban. A polgári jogegyenlőség megjelenésétől kezdve a szólásszabadság domináns vonása a demokráciára épülő államoknak.

²⁵⁵ Belovics-Molnár-Sinku: Büntetőjog. Általános Rész. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2002. 255. old.
²⁵⁶ 1892. Országgyűlési napló, XXXII. kötet, 305. oldal

1789. augusztus 26-án Franciaországban fogadták el az emberi és polgári jogok deklarációját.²⁵⁷ A deklaráció, amelyre a francia ötödik köztársaság hatályos alkotmánya is támaszkodik, több helyen is szól a véleménynyilvánítás szabadságáról. Fontos rendelkezés a 10. cikk, amely a lelkiismereti szabadsággal összefüggésben kimondja, „senki nem üldözhető meggyőződése miatt, ide értve vallási meggyőződését is, ha annak kinyilvánítása nem sérti a törvénnyel oltalmazott közrendet.” Ennél is nagyobb jelentőséggel bír a 11. cikk, amely szerint „gondolatainak és véleményének szabad kinyilvánítása az ember egyik legbecesebb joga. Így tehát minden polgár szabadon nyilatkozhat szóban, írásban, nyomtatásban; de a törvényben megállapított minden esetben felelős azért, ha visszaél a szabadsággal.” Az 1791. évi francia alkotmány e véleményszabadságot is oltalmazza, amikor büntetni rendel minden a társadalomra, közbiztonságra vagy mások jogaira nézve sérelmes magatartást.

Ennél is messzebb ment az Amerikai Egyesült Államok szabályozása. Az amerikai alkotmány első kiegészítése például szolgálhatott az egész akkori világnak.²⁵⁸ E szerint: „A Kongresszus nem alkothat törvényt vallás alapítása vagy a vallás szabad gyakorlásának eltiltása tárgyában; nem csorbíthatja a szólás- vagy sajtószabadságot; nem csorbíthatja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából.” Az alkotmány kiegészítése ezzel a megfogalmazással mind a mai napig a legszélesebb kereteket biztosítja a szabad vélemény megjeleníthetőségnek.

Az európai alkotmányok ugyanakkor általában a több korlátozásra is lehetőségre nyújtó francia modellt követik.²⁵⁹

Mindenütt megtaláljuk a nemzeti sajátosságokat, de mégis körvonalazhatók bizonyos általános tendenciák, közösen elismert értékek. Ádám Antal és Halmai Gábor szerint a különböző jogrendszerekben a korlátozást jelentő legitim védendő érdekeknek nagyjából négy csoportját lehet felismerni. Az elsőbe az állam érdekei tartoznak. Ide az állam alkotmányos alaprendjének védelmét az állam külső és belső biztonságát, a közjogi méltóságok és az állami szimbólumok esetleges védelmét sorolhatjuk. A második csoportot a társadalom egészének érdekei alkotják, mint például a közérkölc vagy a közrend. Harmadik kategóriaként külön említendő egyes társadalmi csoportok érdekeinek a védelme, a faji, etnikai, vallási, nemi diszkriminációt jelentő megnyilvánulásokkal szemben. Végül a védendő

²⁵⁷ Teljes szövegét lásd: Magyar elektronikus könyvtár, mek.niif.hu
²⁵⁸ Lásd: hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution

érdekek negyedik körét a magánszféra képezi, amelybe beletartoznak az egyén személyiségi jogai, becsülete, magántitkai éppúgy, mint a vállalkozás jó hírneve, üzleti titkai.²⁶⁰

Ezek a korlátozások különböző módon jelennek meg a jogalkotásban és a jogalkalmazásban. A korábbiakban már vázoltam az amerikai és az európai modell különbözőségét. Az amerikai alkotmány szinte korlátlan teret nyújt az első alkotmány-kiegészítés révén a véleménynyilvánítás szabadságának. Az előbb említett korlátok az Egyesült Államokban így szinte kizárólag a jogalkalmazás során a bíró értelmezése alapján állíthatók fel.

Ezzel szemben Európában igen fontos szerepe van azoknak a jogszabályi korlátoknak, amelyek alapvetően az alkotmányokban gyökereznek. A belga alkotmány a XIX. századig visszamenően tartalmazza, hogy a véleménynyilvánítás során elkövetett bűncselekmények üldözendők. A Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 5. cikkének második bekezdése kimondja, hogy a szabadságjogok korlátait az általános törvények, az ifjúság védelmét szolgáló törvényi előírások és az egyéni becsület joga tartalmazza. A spanyol alkotmány a korlátozó lehetőségek között sorolja fel a becsület, a jó hírnév és a magánélet tiszteletben tartását, a saját képmáshoz való jog biztosítását, a gyermekek és fiatalkorúak védelmét. A ciprusi alkotmány 19. cikke széles körben teszi lehetővé a korlátozást az állam biztonsága, alkotmányos rendje, a közbiztonság, a közrend, a közegészség, a közerkölcs és mások jogainak védelme érdekében.

Sajátos történelmi hagyományainak megfelelően a legrészletesebb szabályozás mellett a legtöbb korlátozást a török alkotmány tartalmazza. A korlátozások rendszere egyrészt valamennyi alapjogra vonatkozik, másrészt külön is szól a véleménynyilvánítás szabadságáról. Az általános korlátok közé tartozik a nemzet és az államterület oszthatatlan integritásának, a nemzeti szuverenitásnak, a köztársasági államformának, a nemzetbiztonságnak, a közrendnek, a belső békének, a közjónak és a közerkölcsnek a védelme. A véleménynyilvánítás szabadságának tekintetében az alkotmány meglehetősen széleskörű korlátozást ismer el. Ilyen lehet a bűncselekmények megelőzése és a tettesek megbüntetése, az államtitok megőrzése, a jó hírnév és magánélet védelme, a törvény által meghatározott hivatali titok védelme, valamint az igazságszolgáltatás zavartalan működésének biztosítása.

²⁵⁹²⁶⁰

Ádám Antal-Halmi Gábor: A véleményszabadság problémái az alkotmánybíráskodásban. Acta humana N.24., 4. old.
Ádám Antal-Halmi Gábor: idézett mű, 16. oldal

Másként alakult a véleménynyilvánítás szabadságának védelme Közép- és Kelet-Európa volt szocialista országaiban. A rendszerváltást követően e szabadságjog erős alkotmányos garanciákat kapott. Ezek a garanciák azonban országonként eltérőek.

A véleménynyilvánítás alkotmányos szabályozására rányomta a bélyegét az a körülmény, hogy az adott országban mi történt a régi alkotmánnyal. Ebből a szempontból az államok két nagy csoportra oszthatók. A rendszerváltozást követően a többségi megoldás teljesen új alkotmány elfogadása volt, amely természetesen a véleménynyilvánítás szabadságáról is új rendelkezéseket tartalmazott.²⁶¹ Ezekben az országokban általában az alkotmány maga rendezi részletesen a véleménynyilvánítással összefüggő jogokat és kötelezettségeket. Ezeknek a jogalkalmazás során bekövetkező értelmezési lehetőségei ezért szűkebbek.

Csehországban az alkotmányba iktatott alapvető jogok és szabadságok kartájának 15. és 17. cikke foglalkozik a véleménynyilvánítási szabadsággal. A karta szerint az ezzel összefüggő jogok abban az esetben korlátozhatók, ha ez mások jogainak, az állam biztonságának, a közbiztonságnak, a közegészségnek és az erkölcsnek a védelme indokolja. A bolgár alkotmány szerint a széles értelemben vett vélemény szabadság alkotmányos korlátja mások jogainak és jó hírnevének védelme, az alkotmányos rend erőszakos megváltoztatása, a bűncselekmény elkövetésére, ellenségeskedés szítására és személy elleni erőszakra irányuló felhívás esetén kerülhet sor. A szlovén alkotmány ugyancsak széles körben biztosítja a kifejezés szabadságát, ennek keretében a szólás, a nyilvános szereplés, a sajtó és a kommunikáció minden formájában. Nem tekinthető teljesen tipikusnak a fehér orosz alkotmány, illetve az ebben foglalt korlátozások. Fehér Oroszországban valamennyi szabadságjog korlátozásáról szól az alkotmány, eszerint a 23. cikkely előírja a jogok korlátozását a nemzetbiztonság, a közrend, a lakosság erkölcsének és egészségének védelme, valamint mások jogainak érdekében.

Lengyelországban és Magyarországon a korábbi alkotmány módosítása mellett ment végbe a rendszerváltás. Lengyelország alaptörvényét 1952-ben alkották. Magyarországon az 1949-ben elfogadott Alkotmány hatályos. Ezek természetesen tartalmukban jelentős mértékben módosultak, mégsem tekinthetők olyan részletezőnek, mint azoknak az államoknak az alaptörvényei, amelyek a rendszerváltást követően teljesen új alkotmányt fogadtak el. Nem

véletlen, hogy ezekben az országokban hangsúlyos a szerepe a joggyakorlatnak, alapvetően az alkotmánybíróságaik gyakorlatának. Lengyelországban voltaképpen az Emberi Jogi Egyezmény 10. cikkéhez fűzött 2. pontban szereplő korlátozások az irányadók a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben.

A XX. században a véleménynyilvánítás szabadságát már nem csak a nemzeti alkotmányokban, hanem nemzetközi dokumentumokban is megfogalmazást nyer. A jogok és kötelezettségek forrása ezt követően már nem csupán a belső jog, hanem a nemzetközi jog is, mivel a nemzetközi jog szerződesei és általánosan elismert szabályai (a jogrendszerek monista vagy dualista sajátosságainak megfelelően) a nemzeti jogokban közvetlenül vagy közvetetten érvényesülnek.²⁶²

Az alapvető dokumentum nemzetközi szinten az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, amely 1948-ban született.²⁶³ A 19. cikk szerint „minden személynek joga van a vélemény és a kifejezés szabadságához, amely magában foglalja azt a jogot, hogy véleménye miatt ne szenvedjen zaklatást és hogy határookra való tekintet nélkül kutathasson, átvihessen és terjeszthessen híreket és eszméket bármilyen kifejezési módon.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya lényegében az Egyetemes Nyilatkozat alapján fogalmazza meg a saját álláspontját a véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben.²⁶⁴ Az egyezségokmány 19. cikke kimondja:

- 1.) nézetei miatt senki nem zaklatható,
- 2.) mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra;

ez a jog magában foglalja mindenfajta adat és gondolat határookra való tekintet nélküli – szóban, írásban, nyomtatásban, művészi formában, vagy bármilyen más tetszése szerinti módon történő – keresésének, megismerésének és terjesztésének a szabadságát is.

Ellentétben a Nyilatkozattal az Egyezségokmány már tartalmaz a korlátozásokra nézve bizonyos lehetőségeket. Ennek nyilvánvaló indoka, hogy a szólásszabadsággal élni kell, de

²⁶¹ Ádám Antal-Halmi Gábor: idézett mű, 5. oldal

²⁶² Bodnár László: A nemzetközi szerződések államon belüli alkalmazásának főbb kérdései. Acta humana, 1994. 15-16-os szám, 6-18. old.

²⁶³ Teljes szövegét lásd: www.ohehr.org/EN/UDHR/Pages

visszaélni nem lehet vele. A visszaélésszerű joggyakorlása magát az adott jogot gyengíti. Ezért kimondja:

- 3.) Az e cikk második bekezdésében meghatározott jogok gyakorlása különleges kötelességekkel és felelősséggel jár. Ennélfogva az bizonyos korlátozásoknak vethető alá, ezek azonban csak olyanok lehetnek, amelyeket törvény kifejezetten megállapít és amelyek
- a) mások jogainak vagy jó hírnevének tiszteletben tartása, illetőleg
 - b) az állambiztonság vagy a közrend, a közegészség vagy a közérkölcsvédelem érdekében szükségesek.

Több szempontból is a véleményszabadság legfontosabb dokumentuma az Európa Tanács 1950-ben elfogadott, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai konvenciója.²⁶⁵ E konvenció kiemelkedő jelentőségét nem szövegezése biztosítja, hanem az a mechanizmus, amely révén az egyezményben foglalt jogok és kötelezettségek az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt érvényesíthetők. A konvenció 10. cikke a következőképpen rendelkezik:

- 1.) mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék, megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. E cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió, televízió, vagy mozgókép vállalatok működését engedélyezéshez kössék.

E jogok korlátozása az egységes második pont szerint a következőképpen alakul:

- 2.) E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságjogok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sérthetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy a bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve, vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés

²⁶⁴

Teljes szövegét lásd: www.menszt.hu/informaciok

közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.

A megfogalmazás tehát látszólag szélesebb körű kereteket ad a véleményszabadság törvényi, majd azt követő jogalkalmazói korlátozására. E korlátozás azonban, ahogy a későbbiekben látni fogjuk, igen szűken értelmezendő.

Fontos támpontot nyújt e jogok egy állam által történő korlátozhatóságának megítélésében az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata. Az egyezmény 10. cikkelyének a korlátozhatósága a közös második bekezdésben foglalt szabály alapján történik. A bíróság hangsúlyosan nem annak érdekében jár el, hogy kiderítse, vajon a nemzeti hatóságok jóhiszeműen és ésszerűen jártak el az adott ügyben, hanem az állam által hozott ítéletek megalapozott és tényszerű indokait vizsgálja. Ezt a véleményét több ügyben is kifejtette a bíróság, így a *Lingens*-,²⁶⁶ vagy *Bratold*-ügyben is. A bíróság nem egy állam adott belső jogáról mond ítéletet, hanem az ott hozott döntésnek a szükségességét mindig egy átlagos elváráshoz viszonyítja, ez az eljárás pedig a demokratikus társadalom alapfeltételeihez kötődik, beleértve a toleranciát, illetve a nyitottságot is. A bíróságnak, akár csak a korábban létezett bizottságnak, nem feladata, illetve nem volt feladata a nemzeti bíróságok helyett az ügyet eldönteni, hanem mindig a nemzeti bíróságok ítéletét vizsgálja a 10. cikk tükrében.

A közlés szabadságával kapcsolatos ügyekben is a bíróság elsősorban azt vizsgálja, hogy a panaszos elítélése törvényen alapult-e. A 10. cikk második bekezdése alapján csak azt az ítéletet lehet formálisan szabályszerűnek tekinteni, amely előre kihirdetett és nyilvános törvényen alapult. Az eljárás második lépcsője a törvényes cél vizsgálata, tehát az állam korlátozó aktusára a 10. cikk második bekezdésében foglalt valamelyik cél érdekében került-e sor. Ezek a célok az előbbiek szerint a nemzetbiztonság, a területi sérthetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, avagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása.

A legnehezebben megítélhető kérdés azonban az, hogy szükséges volt-e a beavatkozás egy demokratikus társadalomban. Ennek a kérdésnek az eldöntése során az emberi jogi bíróság az

²⁶⁵ Teljes szövegét és a joggyakorlatot lásd: Donnez Gomien: Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Budapest, 1994

összes tényt és körülményt mérlegelve alakítja ki álláspontját. Fontos elv azonban, hogy minden esetben az alperes állam köteles bizonyítani a beavatkozás törvényességét és szükségességét a bíróság pedig nagy mértékben veszi figyelembe a felperes által rendelkezésre bocsátott bizonyítékokat is. A bíróság mérlegelési tevékenységének az egyik legfontosabb pontja a védett jog megsértésének, illetve az állam érvényesített törvényes célarányosságának eldöntése. A törvényben előírt szabályok érvényesítése, illetve a törvényes cél megléte sem teheti indokolttá a közlés, illetve véleménynyilvánítás akadályozását, hogyha Emberi Jogi Bíróság arányossági vizsgálata szükségtelennek ítéli az állam által alkalmazott szankciót. E tekintetben általános érvénnyel mondható ki, hogy az Egyezmény alapján nem engedhető meg a közlés vagy véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása a politikai beszédek, vagy az általános érdeklődésre számot tartó megnyilvánulások esetén.²⁶⁷ A bíróság minden esetben figyelembe veszi azt is, hogy a büntetőjogi szankció még egy törvényen alapuló, törvényes cél érdekében hozott és arányos elítélés esetében is csak **ultima ratio** lehet. Ez az elv jelent meg a Castellis ügyben, ahol a büntetőjogi szankciót a bíróság nem tartotta igazolhatónak, illetve összeegyeztethetőnek a demokratikus társadalom elvével.²⁶⁸ Hasonló álláspontra jutott a Coccinatis kontra Görögország ügyben is, ahol kifejezetten hangsúlyozta a tolerancia és nyitottság elvének szükségességét.

A bíróság mérlegelési tevékenysége során a közlés, illetve véleménynyilvánítás szabadságáról szólva többször kifejtette, hogy a politikai vita szabadsága az a demokratikus társadalom egyik alapvető értéke és áthatja az egész emberi jogi egyezményt is. E tekintetben a politikusok személyét érintő kritika határai eltérnek az egyszerű magánszeméllyel szembeni kritika határaitól, annál szélesebbek, bár természetesen a politikust is megilleti az emberi méltósághoz való jog, illetve a jó hírnév védelme, de minden ilyen ügyet a politikai témák szabad megvitatásának fényében kell mérlegelni. Ezzel függ össze a tények és értékítéletek elkülönítésének elve és az értékítéletek bizonyíthatatlanságának kimondása. Rendkívül fontos a bíróságnak az az álláspontja, hogy az állampolgárokat nem szabad büntetőjogi szankciókkal elbátortalanítani a politikai vitákban való részvételtől, a kritikai értékítéletek megfogalmazásától.

A bíróság mérlegelési tevékenységének különlegességét jól jellemzi a Törökországgal kapcsolatos tizenhárom ügynek az elemzése. Többek között ezekben az ügyekben merült fel,

²⁶⁶ Lingens v. Austria, ECHR, Judgement of 8 July 1986 Series A no. 103

²⁶⁷ Wingrove kontra Egyesült Királyság (1996. XI. 25.) Az ítélet összefoglalását lásd: www.lb.hu/embjog.html

hogy a különböző kifejezések nem csupán önmagukban vizsgálándók, hanem mindig szöveggörnyezetükkel együtt. A szóban forgó ügyekben ugyanis azt kellett eldönteni, hogy mennyiben buzdítottak erőszakra különböző politikai beszédek, illetve az azokban használt kifejezések. Az adott kifejezések és a tágabb szöveggörnyezet összevetéséből kellett következtetni, hogy vajon a politikai beszéd szerzője lázítani kívánt-e, illetve erőszakra buzdítani. Ez utóbbi esetben, illetve igenlő válasz esetén a reális veszélyét kellett felmérni annak, hogy ez az erőszak bekövetkezik-e vagy sem.

A szöveggörnyezet vizsgálata azonban szélesebb összefüggéseket is jelentett. Így arról is meg kell győződni, hogy vajon az adott szöveg szerzője az rendelkezik-e olyan társadalmi pozícióval, amely az általa használt kifejezéseket felerősíti. Mennyiben van hatással a szövegre, illetve annak következményeire az, hogy hol jelent meg az adott szöveg. Mennyire jelentős napilapban, vagy egyéb médiumban hangzik el az egyébként lázítónak vagy erőszakra buzdítónak minősített megnyilvánulás. Mennyire lehet az ilyen szövegeknek a hatását minősíteni az erőszak küszöbére érkezőnek, vagy attól távolabb lévőnek. A bíróság e körülményeket vizsgálva tud arról dönteni, hogy vajon ténylegesen történt-e erőszakra buzdítás vagy sem.²⁶⁹

Számunkra azért fontosak ezek az ítéletek, mert segítenek kijelölni azokat a határokat, amelyek között egy politikus közszereplő büntetőjogi korlátozás nélkül élhet a szólásszabadsággal, azaz közölhet tényt vagy nyilváníthat véleményt.

E határok szabályozása vagy mérlegelése befolyásolja a mentelmi jog – a felelősségmentesség – megállapítását.

Több szempontból is fontos különbséget tennünk a szólásszabadság keretében elhangzó tényállítás, illetve véleménynyilvánítás között. Ez utóbbi ugyanis a gyakorlat alapján általában nem jár büntetőjogi következményekkel, következésképpen mind a felelősségmentesség, mind pedig a sérthetlenség szabályait szükségtelen ilyenkor alkalmazni.

Figyelemmel arra, hogy a tényállítás a rágalalmazáshoz, a becsületsértés pedig a véleménynyilvánításhoz kötődik, a két cselekmény elhatárolásának jelentősége van, ha azokat

²⁶⁸ 11798/85 (23/04/1992) A 236
²⁶⁹ Eur. Court ih.fr. Case of Ceylan v. Turkey, Judgment of 18 July 1999

mentelmi joggal rendelkező személy, közhatalmat gyakorló vagy közszereplő politikus sérelmére követi el. Becsületsértés esetén magatartása a felelősségmentesség alá esik, rágalmazásnál azonban csak akkor, ha a mentelmi jogosultnak nem volt tudomása arról, hogy közlése a lényegét tekintve valótlan. A két magatartás elhatárolása a valóság bizonyítása szempontjából is lényeges, hiszen erre csak tényállítás esetén kerülhet sor.

A felmerült kérdések megválaszolásában is jelentős segítséget nyújthat az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata.

A tényállítás és a véleményalkotás különbségeire és összefüggéseire mutat rá az Oberschlick kontra Ausztria ügyben hozott emberi jogi bírósági ítélet.²⁷⁰ Oberschlicket az osztrák bíróság az osztrák FPÖ főtitkára ellen tett kijelentései miatt ítélte el. Az újságíró az FPÖ választási programja alapján azt állította, hogy e program hasonlatos a német nemzeti szocialista munkáspárt 1920-as programjához, ennek megfelelően az említett politikus nézetei is náci nézeteknek minősülnek. Ezt a kijelentést Oberschlick mint a véleményét jelentette meg. Az osztrák büntetőbíróság ugyanakkor azért ítélte el a későbbi panaszost, mert nem sikerült bizonyítania, hogy a valós tényekből, azaz a főtitkár nyilatkozataiból kizárólagosan az a következtetés vonható le kizárólagosan, amelyet Oberschlick véleményként aposztrofált. Az osztrák bíróság tehát a tényből tényre következtetés alapján állapította meg a rágalmazás megtörténtét.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság a Lingens-ügyhöz hasonlóan ezúttal sem osztotta az osztrák bíróságok véleményét. Oberschlick állításait ugyanis értékítéletnek minősítette, ennek pedig, ahogy ezt a korábbiakban megállapította, a valóságtartalma, bizonyíthatósága fogalmilag kizárt. Ítéletét azonban ugyanúgy árnyalta a bíróság, mint ahogy tette ezt a Lingens-ügyben.

Rámutatott ugyanis arra, hogy a panaszos újságíró értékítélete igazolt tényeken alapult, hiszen az újságíró az FPÖ főtitkárának nyilatkozataiból idézett, majd ezt követően alakította ki véleményét. A bírósági ítélet erről a következőket tartalmazza: „Senki nem vitatta a szöveg e részeinek ténybeli helytállóságát. Ezt követi e nyilatkozatok elemzése, amelyek alapján a feljelentés megfogalmazói (a panaszos újságíró és társai) arra jutottak, hogy a politikus tudatosan a nemzeti szocialisták által vallott elképzelésekhez hasonló gondolatoknak adott hangot”.

A bíróság tehát ebben az ügyben is rávilágít azokra az összefüggésekre, amelyek a tényállítások, illetve az értékítéletek között fedezhetők fel. A kérdés természetesen az, hogy ezek az összefüggések hogyan hathatnak a büntetőjogi következményekre, azaz a „véleménynyilvánítás” szabadsága milyen okból és milyen mértékben korlátozható ebből a megközelítésből kiindulva.

E kérdés eldöntéséhez további fogódzót nyújthat a bíróságnak a Schwabe kontra Ausztria ügyben hozott határozata.²⁷¹ Ennek az ügynek a tényállása igen érdekes és egyebekben is tanulságos. A panaszost az osztrák bíróság rágalmazás miatt ítélték el. Schwabe egy újságban a karintiai kormányzót bírálta, mert az egy községi polgármestert, akit ittas vezetésen kaptak, lemondásra szólított fel. Cikkében egy másik esetet hozott fel, amikor a karintiai kormányzó egy párttársa ugyancsak ittasan vezetett járművet, azonban a kormányzó őt nem szólította fel lemondásra. A panaszos írásának lényege az volt, hogy a két eset összevetéséből adódóan a kormányzó nem mér egyenlő mércével, azaz diszkriminál. Az osztrák bíróságok azért ítélték el a panaszost, mert nem tudta bizonyítani, hogy a két általa felhozott ügy azonos lett volna.

Az Emberi Jogi Bíróság - hasonlóképpen az előző ügyekhez -, itt is értékítéletnek minősítette a panaszos megnyilvánulását. Ebből következően ebben az esetben sem lehet megkívánni a valóság bizonyítását. Az Emberi Jogi Bíróság legfontosabb megállapítása pedig az volt, hogy az értékítélet alapjául szolgáló tényeknek „lényegüket tekintve” kell megfelelniük a valóságnak, és azt is megállapította az ügyben, hogy a kérelmező jóhiszeműségét illetően sem merülhet fel kétely. Ez utóbbit azért kell hangsúlyozni, mert ez is feltétele lehet a büntetőjogi következmények elkerülésének más esetekben, utalok itt például arra, hogy az országgyűlési képviselő mennyiben lehet tisztában közlése valótlanásával.

A fent említett Emberi Jogi Bírósági ítéletekből az a következtetés adódhat, hogy a nemzeti bíróságok több esetben értékítéleteket tekintettek tényállításnak, és azokra rendelték el a valóság bizonyítását, ami nyilvánvalóan képtelenség.

A probléma azonban sokkal összetettebb, mint ahogy az első pillantásra tűnik. Az említett Schwabe-ügyben hozott ítélet nem véletlenül hangsúlyozza, hogy az értékítélet alapjául

²⁷⁰ Oberschlick kontra Ausztria 11662/85. (23/05/1991, A 204
²⁷¹ Schwabe kontra Ausztria 1374/88 (28/08/1992) A 242-B.

tények szolgálhatnak, s e tényeknek lényegükben igazaknak kell lenniük. Ilyenkor a valóság bizonyítására nyilvánvalóan nemcsak lehetőség, hanem szükség is van. Mindez pedig kihathat az értékítélet megítélésére, illetve az ahhoz fűzött büntetőjogi következményekre. Erre a legjobb példa a Castellis kontra Spanyolország ügy.²⁷²

A Castellis ügyben a panaszos spanyol szenátor azt állította, hogy a Spanyolországban elkövetett merényletek mögött nem valós terrorszervezetek, hanem maga a kormány, illetve a kormánypárt állhat. Ezért az állításért a spanyol bíróság elítélte, még hozzá olyan módon, hogy a Castellis által felajánlott bizonyítást nem engedélyezte. A spanyol kormány az Emberi Jogi Bíróság előtt folytatott eljárásban éppen azt hozta fel érvül, hogy mivel értékítéletet fogalmazott meg a szenátor, ezért a valóságbizonyítás az Emberi Jogi Bíróság ítéletei értelmében nem volt lehetséges. Ezzel szemben az Emberi Jogi Bíróság úgy foglalt állást, hogy bár valóban értékítélet hangzott el következtetésként, ennek alapjául azonban tények szolgáltak. E tényekre nézve viszont nemcsak hogy el lehetett volna, hanem el kellett volna rendelni a valóság bizonyítását.

Az Emberi Jogi Bíróság e tárgyú állásfoglalásait áttekintve messzemenően egyet kell érteni Bárd Károlynak azzal a véleményével, hogy ezekből az ítéletekből éppen nem következik, hogy az értékítélet miatt kizárt a büntetőjogi beavatkozás.²⁷³ Igaz, hogy Bárd ezt a megállapítását a közhatalom gyakorlóira vonatkoztatja, ám ez szélesebb értelemben is megállja a helyét. Általában véve mondhatjuk, nem igaz, hogy az értékítéletek esetében azok valóságalapjának vizsgálatára nem kerülhet sor. Az elmarasztalás oka ezekben az ügyekben valójában az volt, hogy az értékítélet ésszerűségének és elfogadhatóságának megítéléséhez a nemzeti hatóságok a tényből tényre következtetés követelményét rendelték alkalmazni: „azt kívánták meg, hogy az igazolt tényekből levont következtetés az egyetlen szükségképpen adódó következtetés legyen.”²⁷⁴

Bárd rámutat: a strasbourgi döntések alapján nem kétséges, hogy az értékítélet alapjául szolgáló tények valóságtartalmát igenis lehet és kell is vizsgálni. Ha ezek lényegüket tekintve igaznak bizonyulnak, úgy a következő értékelési fázisban kell eldönteni (a konkrét körülmények alapján, amelyek között kiemelkedően fontos az a politikai kérdés, amelyre vonatkozóan a megállapítást tették), hogy a tényekből levont következtetés, az értékítélet

²⁷² 11798/85 (23/04/1992) A 236

²⁷³ Bárd Károly: Emberi Jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007. 163. old.

védhető-e, igazolható-e, vagy pedig abszurd, minden alapot nélkülöz, pusztán ésszerűtlenül gyalázkodó.²⁷⁵

Az értékítéletnél tehát az jelöli ki a véleménynyilvánítás szabadságának határait, hogy az egyébként jogszerű korlátozás arányosnak minősül-e vagy sem. A szóláskorlátozás arányossága pedig attól függhet, hogy vajon volt-e kellő ténybeli alap a vitatott kijelentés megtételére, mivel „a minden tényalapot nélkülöző kijelentés túlzó és ennyiben korlátozható lehet”.²⁷⁶

A véleménynyilvánítás szabadságával összefüggésben a magyar Alkotmánybíróság is fontos megállapításokat tett.

Az Alkotmánybíróság a véleménynyilvánítással összefüggésben arra az álláspontra helyezkedett, hogy „a véleménynyilvánítás lehetősége védett, annak tartalmára tekintet nélkül, vagyis az Alkotmány 61. §-a nem bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében biztosítja csupán a szabad véleménynyilvánítást, hanem magát a véleménynyilvánítás lehetőségét részesíti védelemben.”. Nyilvánvaló azonban, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága - mint alapjog -, korlátozható ha a másik alapvető jog és szabadság érvényesülése, illetve ha egyéb alkotmányos érték védelme ezt megkívánja. A korlátozás mértékénél a szükségességi teszt arányossági tényezőként jelenik meg, ez pedig nyilvánvalóan tartalmi vizsgálatát jelenti az adott véleménynyilvánításnak.

A tartalmi különbségtétel tilalma mellett érvelők többek között arra hivatkoznak, hogy a tartalmak közötti különbségtétel, mint a tiltás alapja, visszaéléshez vezethet, az állam e tekintetben nem rendelkezik megfelelő objektív tudással, és nem is illetékes világnézeti kérdésekben állást foglalni.²⁷⁷

Kérdésként merülhet fel az is, hogy az egyének egyenlő méltóságú személyként kezelésének követelményét sértené-e egy olyan tilalom, hogy az emberek bizonyos csoportjai nem adhatnak hangot személyes meggyőződésüknek. Ezzel összefüggésben viszont joggal vetődik

²⁷⁴ Bárd: id. mű 164. oldal

²⁷⁵ Bárd: id. mű 164. oldal

²⁷⁶ Sajó András: A szólásszabadság kézikönyve. Budapest, 2005. KJK Kerszöv 103. old.

²⁷⁷ Sajó, idézett mű, 23. oldal

fel, hogy „sérti-e a méltóságot, ha az emberi méltóság sértésében megakadályoznak egyeseket?”²⁷⁸

Az Alkotmánybíróság kétségtelenül nagy jelentőséget tulajdonít a véleménynyilvánítás szabadságának, mint alapvető alkotmányos jognak, és ennek gyakorlását formális tényezőként látszólag hangsúlyosabban kezeli, mint az egyes kijelentések tartalmi vizsgálatát. Ez viszont az Alkotmánybíróság jogszabályok által meghatározott feladatából következik. Az Alkotmánybíróság nem tudja, nem is kellene eldöntenie, hogy minden egyes esetben az adott körülmények közötti kijelentés, véleménynyilvánítás megengedhető-e a demokratikus jogállamban. Ennek eldöntése a jogalkalmazó hatóságok hatáskörébe tartozik. Az Alkotmánybíróságnak azt kell meghatároznia, hogy az adott alkotmányos keretek között a jogalkotás milyen körben mozoghat, állíthat tilalmakat egy alapvető alkotmányos jog, jelen esetben a véleménynyilvánítás szabadsága elé.

Az Alkotmánybíróság minden vonatkozó döntésében megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága korlátozható, e korlátozás része a büntetőjog szabályrendszere is, a kereteket pedig az arányossági teszt alkalmazásával határozta meg. Ennek határait természetesen lehet vitatni. Maga az Alkotmánybíróság is kimondta, hogy döntései semmilyen kérdésben, elvileg sem támaszthatnak igényt örök érvényre.²⁷⁹ Nem vitás ugyanakkor, hogy az Alkotmánybíróság már a 30/1992. (V.26.) AB határozatában²⁸⁰ nemcsak a jogalkotással kapcsolatos alkotmányossági kérdésekről döntött, hanem hallgatólagosan megpróbálta a büntető jogalkalmazás határait is kijelölni.²⁸¹ Ennek pedig része a tartalmi kérdésekben történő állásfoglalás.

Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy a Magyarország által vállalt nemzetközi szerződések és kötelezettségek nem jelentik azt, hogy a jogalkotó a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjogot figyelmen kívül hagyhatná az egyes megnyilvánulások elleni állami fellépés szabályozásakor. A nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítését célzó jogalkotás esetében is irányadó a jogvédelmi mérce a magyar Alkotmánybíróság által kialakított szükségességi-arányossági teszt, vagyis egy esetleg

²⁷⁸ Sajó, idézett mű, 7. oldal

²⁷⁹ 23/1990. (X.31.) AB határozat MK 1990/107 (X. 31.)

²⁸⁰ MK 1992/53 (V. 26.)

²⁸¹ Szeder Gyula, A társadalom békéjének büntetőjog védelméről. Magyar Jog, 2002/1. 1. oldal

szükségesnek minősülő szélsőséges megnyilvánulást tiltó szabálynak is meg kell felelnie az arányosság követelményének.²⁸²

Az Alkotmánybíróság határozatainak elemzésekor a másik figyelemreméltó kérdés az alkotmányjog, illetve a büntetőjog együttes értékelése, illetve ezek viszonya. Figyelemreméltó, hogy az Alkotmánybíróság gyakran dogmatikai elemzésekbe bocsátkozik, és ezzel nemcsak a jogalkotást, hanem a jogalkalmazást is erősen befolyásolja.²⁸³

Az alkotmányjogot és a büntetőjogot érintő problémák elhatárolásának azért is különös jelentősége van, mert az utóbbi időben az Alkotmánybíróság olyan döntéseket hozott, amelyekben a büntetőjogi kérdésekről nem csak alkotmányjogi szempontokból szól.²⁸⁴

Megvizsgálva az Alkotmánybíróság, illetve a Kúria, valamint a Legfelsőbb Bíróság különböző döntéseit, azt észleljük, hogy az Alkotmánybíróság a büntető jogdogmatikai kifejtéseknél jelentős mértékben támaszkodik az említett bíróságok egyedi ügyekben hozott elvi jellegű döntéseire. Így például az izgatás fogalmának kibontása, jelentéstartalmának meghatározása, illetve a gyűlöletre uszítás definíciójának elemzése az Alkotmánybíróság esetében nem a büntető jogdogmatika területére történő tévedés, hanem inkább az alkotmányjogi megközelítés egyfajta büntető jogdogmatikai indokolása, vagy elképezése. Egyfajta közös építkezésről beszélhetünk, amely jól megfigyelhető, hiszen az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben kifejtettek jelennek meg a Legfelsőbb Bíróság eseti döntéseiben, de nem teljesen változatlan formában, hanem azokat továbbfejlesztve, ha úgy tetszik, megszorító módon értelmezve olyan korlátozásokkal, amelyek az Alkotmánybíróság határozataiból sem következnek.²⁸⁵ Az Alkotmánybíróság 1999-es határozata ugyanakkor már ezekre a döntésekre is hivatkozik, csakúgy, mint a 2004-es határozat, a Fővárosi Ítéletábla ugyancsak irányadó ítéleténél.²⁸⁶

Tény tehát, hogy az Alkotmánybíróság döntéseiben az alkotmányjogon túl széleskörű büntető jogdogmatikai elemzésekbe bocsátkozik. Ezek az elemzések viszont – beleágyazva és szerves részét képezve az alkotmányjogi probléma megoldásának – nagymértékben támaszkodnak a

²⁸² 18/2004. (V.25.) AB határozat, MK 2004/70 (V. 25.), ABK 2004/5 (V. 31.)

²⁸³ Polt Péter, A közösség elleni izgatás egyes jogalkotási és jogalkalmazási kérdései. In.: Wiener A. Imre, Ünnepi kötet, KJK Kerszöv, Budapest 2005. 177. oldal

²⁸⁴ Wiener A. Imre, idézett mű 38. oldal

²⁸⁵ Szeder, idézett mű 5. oldal

²⁸⁶ Fővárosi Ítéletábla 43. BF. 111/2003/10.26.

jogalkalmazók jogértelmezési tevékenysége folytán kialakult fogalmi definíciókra. Megítélésem szerint ezért nem áll fenn az a helyzet, amely miatt néhány vélemény szerint helyes lenne, ha az Alkotmánybíróság gondolkodása az érvelés során elválasztaná egymástól az alkotmányos és a büntetőjogi garanciákat, mivel ez minden olyan határt elmos, amely az Alkotmánybíróság értelmezését korlátozná.²⁸⁷ Ezekben az esetekben ugyanis a korlátozást éppen a legilletékesebb, a jogalkalmazó álláspontja jelenti.

Figyelmet érdemelnek az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának döntései is, amelyek a közlés, illetve véleménynyilvánítás szabadságának korlátait ugyancsak az erőszak tükrében vizsgálták. Így a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását igazoló világos és azonnali veszély kimutatásához vagy azt kell bizonyítani, hogy az emberek az erőszak nagyon erős kitörését várják, vagy valaki erre izgatott, vagy azt, hogy a kérelmező múltja okot ad annak vélelmezésére, hogy az erőszakra felbujtás ténye azonnali módon, súlyos cselekményekben fog megnyilvánulni.²⁸⁸ Ugyanebben az ügyben Brandeis bíró hívta fel a figyelmet a következőkre: „Egy beszédből eredő veszélyt nem lehet azonnali és világos veszélyként értékelni csak akkor, ha a rossz bekövetkezte olyannyira közeli, hogy még azelőtt bekövetkezhet, hogy meg lehetne teljes körűen vitatni. Ha az embereknek van idejük megvitatni a hazugságokat és a tévedéseket, hogy elkerüljék a rosszat kitanítás révén, akkor az orvosság abban áll, hogy több helyet szentelünk a beszédnek és nem pedig az erő által megteremtett hallgatásnak.”²⁸⁹

A rágalmozás és becsületsértés megítélése

A képviselői jogállásról szóló törvény a büntetőjogi felelősségmentesség alóli kivételként sorolja fel a rágalmozást, becsületsértést és államtitoksértést. Ennek a rendelkezésnek az alkotmányos alapját az emberi méltóság védelmében találjuk meg, amely az egyes jogágakban a személyiségi jogok védelmében jelentkezik.

A rágalmozás és a becsületsértés jogi tárgya egyaránt a becsület. Ennek fogalmáról már régóta viták folynak a jogirodalomban. A becsület lényegileg nem más, mint annak az értékítéletnek a kifejezése, amely az emberről tulajdonságai, s egész viselkedése alapján kialakult. „Ez ítélet mikéntjére az embert terhelő kötelességek teljesítésének mérve és illetőleg a vonatkozóan

²⁸⁷

Wiener, idézett mű 40. oldal

²⁸⁸

Witney V., Kalifornia-ügy, 274. U.S. 357 (1927 B 376)

megkívánt tulajdonságok mennyiségének és minőségének mértéke gyakorol befolyást olyaténképpen, hogy minél megfelelőbb tulajdonságokkal rendelkezik valaki, és minél pontosabban teljesíti kötelességeit, annál nagyobb a becsülete.”²⁹⁰

Más nézetek szerint a becsület alatt két jogi értéket kell érteni: egyfelől az embernek általános emberi méltóságát, másfelől a korával, nemével, foglalkozásával, állásával járó erkölcsi és jogi kötelességek pontos teljesítésével megszerzett egyéni értéket. Ezt a nézetet képviseli a magyar jogirodalomban Finkey Ferenc.²⁹¹

Az emberi méltóság, illetve a becsület fokozott védelmének igénye készítette arra a törvényalkotót, hogy a képviselői mentesség körét a felelősségmentességen belül megszorítólag értelmezze, és a rágalmazás, becsületsértés bűncselekményét e körből kivegye. Ennek a rendelkezésnek igen nagy gyakorlati jelentőséget kell tulajdonítani, hiszen a verbális megnyilatkozások jogellenesség esetén többnyire e két bűncselekmény törvényi tényállását meríthetik ki a gyakorlatban. Ezért joggal merül fel a kérdés, hogy vajon a mentelmi jog eredeti célját megfelelően szolgálja-e ez a törvényi szűkítés. Ezen annak ellenére érdemes elgondolkodni, hogy e cselekményeknek a felelősségmentesség alóli kivétele nem jelenti a képviselő közvetlen felelősségre vonhatóságát, hiszen ehhez előbb a sérthetlenség szabálya folytán a parlamentnek fel kell függesztenie a képviselő mentelmi jogát.

A mentelmi jog korábbi magyarországi történetét áttekintve azt láthatjuk, hogy a felelősségmentesség érvényesíthetőségének ideje alatt nem volt kivétel e szabály alól. A Csemegi-kódex ugyanakkor a rágalmazás és becsületsértés vonatkozásában olyan büntethetőségi akadályokat is tartalmaz, amelyek köthetők a képviselők mai felelősségmentességi szabályozásához. Az 1878. évi V. törvénycikk 266. §-a ugyanis kimondta: „Rágalmazás vagy becsületsértés miatt bűnvádi eljárásnak nincs helye, ha a tény vagy gyalázó kifejezés a hatóság előtt folyamatban lévő ügyben, ezen ügyre és az ügyfelekre vonatkozólag, tárgyalás alkalmával szóval, vagy az ügyiratokban állíttatik, illetve használtatik, vagy ha a becsületsértő következtetések az ügyben felmerült tényekből vagy körülményekből származtatnak”.

²⁸⁹ Uo. 377. old.

²⁹⁰ Angyal Pál: A magyar büntetőjog tankönyve II., 264. old.

²⁹¹ Angyal, uo. 264. old.

Ennek a különleges büntethetőségi akadálnak az indokát a miniszteri indokolás abban látja, hogy a szóbeli előadás hevében a jogosnak és igazságosnak hitt ügy melletti lelkesedésben kiejtett, netalán élénkebb, másokra nézve talán sértőnek tarthatott szavak miatti büntetlenség csekélyebb hátrányt okoz, mint az, ha ezen szavak valódi vagy mesterkéltn tartalma a büntetőbíróság általi értelmezgetésnek a talán nem elfogulatlan bíró magyarázatának és boncolgatásának tárgyát képezi. A jog bátor és tartózkodás nélküli képviselése a vádlottak szabad védelme teszi tehát szükségessé, hogy a Btk. 266. §-ának keretei között a perben álló felek, ezek képviselői a büntetés alól kivétessenek. A Csemegi-kódexnek ez a szabálya a büntethetőségi akadályt lényegében ugyanarra az elvre vezeti vissza, mint ami a képviselői mentelmi jog alapjául is szolgál, ez pedig a szabad és félelem nélküli kifejtése a véleményeknek. Igaz tehát az a megállapítás, hogy a mentesség alapja a *jus disputandi et defendendi*. E tényre hivatkozva Angyal helyesen mutat rá arra, hogy ez a rendelkezés némileg az országgyűlés tagjainak felelősségmentességét biztosító rendszabályra emlékeztet.²⁹²

Hangsúlyozni kell azonban, hogy ez a szabálya a Csemegi-kódexnek ez a szabálya csak az adott ügyben és az abban szereplő ügyfelekre vonatkozott. Ezt a két feltételt conjunctive kell érteni, mindenki mással szemben alkalmazott rágalmozó vagy becsületsértő kifejezés, cselekmény büntetendő volt.

A mentesség nem csupán a becsületsértésre, hanem a rágalmozásra is kiterjedt, amit maga Angyal is túlzásnak tart, mondván, hogy míg a sértegetést menti a vita szenvedelmessége, addig ez rágalmozásra, főleg ha az tényállítással követtetik el, kevésbé áll. Másként ítéendő meg viszont akkor, ha a becsületsértő következtetések az ügyben felmerülő tényekből vagy körülményekből származnak, vagyis amikor nem közvetlenül gyalázkodás útján történik a becsületsértés, hanem ténykövetkezéssel.²⁹³

Figyelemre méltó a Csemegi-kódex 266. §-ának (2) bekezdése is, amely előírja, hogy az (1) bekezdés nem zárja ki az ügyvéd, illetőleg közjegyző elleni fegyelmi eljárást sem a rágalmozó vagy becsületsértő kifejezések megtorlása iránt más törvényekben foglalt intézkedések alkalmazását. Itt is adódik a párhuzam a Parlament fegyelmi jogkörét illetően a képviselőkkel szemben.

²⁹² Angyal, idézett mű, 317. oldal
²⁹³ Angyal, id. mű, 318. old.

Bár a Csemegi-kódex idézett rendelkezéseit a mai törvény nem követi, a joggyakorlat töretlen abban, hogy hivatalos személy az eljárásában, intézkedésében nem valósít meg rágalmazást vagy becsületsértést, ha hivatali kötelességét teljesíti. Ebben az esetben ugyanis nincs jogellenesség.²⁹⁴

A rágalmazás és becsületsértés bűncselekményeinek törvényi tényállása a személyiségi jogok büntetőjogi védelmét kívánja biztosítani. E bűncselekmények fontosságát mutatja, hogy már a Csemegi-kódex is a közbűntettek után az úgynevezett magánbűntetteknek a sorát a becsületet sértő bűncselekményekkel, köztük a rágalmazással és a becsületsértéssel kezdi.

A személyiségi jogok büntetőjogi védelmét ma az Alkotmány 59. §-ára vezethetjük vissza, amely szerint mindenkit megillet a jó hírnévhez való jog. Az *ultima ratio* büntetőjogi védelem mellett természetesen más jogágak is biztosítják e jogok sérthetlenségét, így a Ptk. 78. §-a, amely szerint a személyhez fűződő jogok védelme kiterjed a jó hírnév védelmére.

A **rágalmazás** bűncselekményének törvényi tényállása a hatályos szabályozás szerint a következő.

Btk. 179. §

(1) bekezdés: Aki valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényt állít vagy híresztel, vagy ilyen tényre közvetlen utaló kifejezést használ, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával, vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) bekezdés: A büntetés két évig terjedő szabadságvesztés, ha a rágalmazást

- a) aljas indokból vagy célból,
- b) nagy nyilvánosság előtt,
- c) jelentős érdeksérelmet okozva követik el.

A **becsületsértés** ugyanakkor a következőképpen szól.

Btk. 180. § (1) bekezdés: Aki a **179. §** esetén kívül mással szemben

- a) a sértett munkakörének ellátásával, közmegbízatásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben,
- b) nagy nyilvánosság előtt,

²⁹⁴

BH 1991. 338., BH 2001. 96.

c) a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el,

vétség miatt egy évi terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) bekezdés: Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a becsületsértést tettelesen követi el.

A két törvényi tényállás kapcsolódási pontja a becsület, amely jogi tárgyát képezi mind a rágalmazásnak, mind pedig a becsületsértésnek. E jogi tárgy mibenlétét illetően a vélemények nagyjából megegyeznek. A XX. század elején még két szélsőséges nézetet lehetett megkülönböztetni. Az egyik felfogás szerint a becsület az az erkölcsi érték, amellyel az ember emberi mivoltánál fogva, illetőleg erkölcsös és jogszerű viselkedése következtében bír. Ezt a nézetet képviselte Binding. A másik nézet viszont nem az általános emberi méltóságra, nem is az erkölcsi, hanem a társadalmi értékre helyezte a hangsúlyt, és azt tartotta, hogy a becsület az embernek az a szociális értéke, amelyet sajátos társadalmi kötelességeinek teljesítéséhez szükséges tulajdonságok útján birtokol, és azoknak megfelelő cselekvése útján szerez meg. Ehhez az iskolához tartozott Liszt, Tittman és Frank. Mások összefoglalták e két nézetet, így például Finkey azon az állásponton volt, hogy a becsület alatt két jogi értéket kell érteni: egyfelől az embernek általános emberi méltóságát, másfelől a korával, nemével, foglalkozásával, állásával járó erkölcsi és jogi kötelessége pontos teljesítésével megszerzett egyéni értéket.²⁹⁵ Maga Angyal e vitában úgy foglalt állást, hogy a becsület lényegileg nem más, mint annak az értéknek a kifejezése, ami az emberről tulajdonságai és egész viselkedése alapján kialakult társadalmi ítélet. Ezt a definíciót követi a becsület védelméről szóló 1914. évi XLI. törvény javaslatának miniszteri indokolása is, amikor kimondja, hogy a becsület az az érték, amelyet a közfelfogás a személyi minőségből és a társadalomban való elhelyezkedésből következő feladatok elvégzésére való képességnek, és az e feladatoknak megfelelő cselekvésnek tulajdonít.²⁹⁶

A rágalmazás és becsületsértés közös jogi tárgya tehát a becsület, azaz Angyal megfogalmazása szerint a személynek tulajdonságai és egész viselkedése nyomán társadalmi ítélettel megállapított értéke, avagy a személy erkölcsi fogalmi értéke a társadalomban.²⁹⁷ E jogi tárgy magában foglalja a jó hírnév és a becsület erkölcsi vonatkozásainak védelmét is, amelyek látszólag elkülönülnek a rágalmazás és becsületsértés törvényi tényállását olvasva.

²⁹⁵ Angyal, idézett mű, 264. oldal

²⁹⁶ Angyal Pál: A becsület védelme. A magyar büntetőjog kézikönyve. Budapest, Atheneum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1927, 2. oldal

Az említett kettősség megtalálható a ma használatos definíciókban is. Ezek szerint a becsület büntetőjogi értelemben magában foglalja a társadalmi megbecsülést, illetve az emberi méltóságot. A társadalmi megbecsülés az emberről, tulajdonságairól, jelleméről, magatartásáról kialakult, általában kedvezőnek minősíthető értékítéletet jelenti. Az emberi méltóság pedig ugyanakkor annak a megfogalmazása, hogy a személyt a társadalomban kialakult és elfogadott érintkezési módok egy meghatározott követelménynek megfelelően kezeljék. A rágalmozás e kettősségnek megfelelően azokat a cselekményeket rendeli büntetni, amelyeknél tényállításokkal a passzív alany társadalmi megbecsülését támadják (a társadalmi értékelést), míg a becsületsértés a gyalázkodó, emberi méltóságot sértő magatartásokkal szemben nyújt védelmet.²⁹⁸ E tankönyv szerzői tehát a jogi tárgyat követően külön kezelik a társadalom megbecsülésének védelméhez fűződő társadalmi érdeket, amelyet a rágalmozás jogi tárgyának minősítenek.

Horváth Tibor szerint a becsület szorosan véve etikai és szociológiai fogalom, a büntetőjogi védelem szempontjából azonban tágabban értelmezendő: a becsület, mint büntetőjogi védelemben részesülő jogi tárgy, egyrészt az egyént megillető társadalmi megbecsülést, másrészt az emberi méltóságot foglalja magában. A társadalmi megbecsülés az emberről, egyéni sajátosságairól, tulajdonságairól, magatartásáról, személyes értékeiről a környezetében kialakult társadalmi értékítéletet jelenti, az emberi méltóság pedig azt, hogy az egyént olyan bánásmódban részesítsék, amely a társadalomban kialakult kulturált érintkezési forma minimális követelményeinek megfelel. Az emberi méltóság, függetlenül attól a társadalmi értékítélettől, melyet az egyén kivívott magának, ez az egyént akkor is megilleti, ha a társadalommal szembefordult, sőt jogellenes cselekményeket követett el.²⁹⁹

Horváth Tibor a jogi tárgy tekintetében megjegyzi, hogy a társadalmi megbecsülés és az emberi méltóság részben elkülönülő értékfogalmaira tekintettel különbözteti meg a törvény a becsület elleni támadások két változatát. Az egyén társadalmi megbecsülése ellen irányuló sértő cselekményekkel szemben a rágalmozás tényállása nyújt büntetőjogi védelmet, a becsületsértés címén pedig a törvény elsősorban az egyén emberi méltóságát védi.³⁰⁰

²⁹⁷ Angyal: A becsület védelméről szóló... 6. old.

²⁹⁸ Dr. Belovics Ervin-dr. Molnár Gábor-dr. Sinku Pál: Büntetőjog. Általános Rész. 6. átdolgozott kiadás, HVG Orac, Budapest, 2007. 175. oldal

²⁹⁹ Fehér Lenke-Horváth Tibor- Lévai Miklós: Magyar büntetőjog. Általános Rész. 1 kötet, KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2005., 161. old.

³⁰⁰ Fehér-Horváth-Lévai: idézett mű, 162. oldal.

A fenti meghatározásokból egyenesen következik, hogy a rágalmazás és becsületsértés a közös jogi tárgy ellenére nem mennyiségileg, hanem minőségileg különbözik egymástól. A rágalmazás mindig a becsületet negatívan érintő tényállítás, míg a becsületsértés ezzel szemben lealázó, becsmérő, lealacsonyító értékelése a sértettnek, amelyet szóval vagy egyéb cselekménnyel lehet elkövetni.

A rágalmazás és a becsületsértés ugyanakkor kétségtelenül a több-kevesebb viszonylatában is áll egymással. A rágalmazás a becsület támadása következtében minden esetben érinti az emberi méltóságot is. Ennek elismerése a hatályos törvény szövegében az a kitétel, mely szerint becsületsértésről csak akkor beszélünk, hogyha az adott magatartás (cselekmény) nem valósít meg rágalmazást. A két bűncselekmény viszonylatában tehát az abszolút szubszidiaritás érvényesül.

Mindezek fényében kell állást foglalni arról a büntetőjogi felelősség tekintetében lényeges kérdésről, hogy vajon a véleménynyilvánítást hova kell besorolni. Ennek fontosságát azért szükséges külön hangsúlyozni, mert a véleménynyilvánítás szabadsága alapvető értéke a demokratikus társadalomnak.

A Csemegi-kódex 258. és 261. §-át megvizsgálva úgy tűnik, hogy a rágalmazással szemben a kódex a 261. §-ban utal a véleménynyilvánításra, amelyet *injuria verbalisnak* tekint. Hasonló álláspontot lehet elfoglalni, ha a becsület védelméről szóló 1914. évi XLI. törvénycikk (Bv.) törvényi tényállásait elemezzük. A Bv. annyiban szakít a korábbi szabályozásból eredő felfogással, hogy „...a minőségi különbség mellett egyfajta mennyiségi differenciát is megállapít a rágalmazás és becsületsértés között, és típusos cselekménynek a becsületsértést veszi annyiban, hogy a becsületsértést egy hátrányos értékítéletnek nyilvánítja, míg a rágalmazást ezen felül hírnévrontásnak is tartja, azaz a rágalmazás ennek megfelelően több és súlyosabb, mint a becsületsértés, „A rágalmazásban mindig jelen van a becsületsértés, és ennyiben lesz a becsületsértés subsidiaris a rágalmazással szemben.”³⁰¹

A rágalmazás ennek megfelelően mindig a tényekhez, ezek állításához, híreszteléséhez, illetve tényre közvetlenül utaló kifejezés használatához kötődik, míg a becsületsértés pedig alapvetően egyfajta értékítéletet tükröz, amely negatív tartalommal bír. Nézetem szerint a tény

mindenkori konkrét valóságot tükröző és megismerhető jelenség, így tényként értékelhető minden a múltban létezett, vagy a jelenben létező jelenség, ami bizonyítható, így például az emberi cselekedetek, külvilági események, érzelmi állapotok is.³⁰² Büntetőjogi értelemben a tény fogalmának körébe tartozik a múltban lejátszódott, vagy a jelenben folyamatban lévő cselekedet, magatartás, illetve bármilyen esemény és történés. Ez utóbbi fogalom, a történés körébe tartozik az ember tudatállapota, a tudatban lezajló valamely élettani folyamat is.³⁰³

Mindebből az is kitűnik, hogy nem tény a jövőben bekövetkező történés, esemény, állapot, valamint azok a jelenségek, amelyek az emberi érzékszervekkel nem érzékelhetők, beleértve az ember tudatában meglévő, de meg nem nyilvánuló gondolatokat. Ennek azért tulajdoníthatunk jelentőséget, mert ha ilyenre történik közlés vagy utalás, akkor ez semmiképpen nem vonható a rágalmazás körébe, ellenben becsületsértés lehet. A problémát nem is elsősorban ez okozza, hanem az, hogy nem tényállítás a másról alkotott értékítélet vagy vélemény (ahogy erről az előzőekben is szó esett), viszont ez is tényből következhet, illetve ennek alapjául tények szolgálhatnak, amely esetben a rágalmazás elvileg megállapítható lenne. A külsőleg is megjeleníthető tudati tevékenységre vonatkozóan azonban elkövethető tényállítás.³⁰⁴

A tény fogalmát ugyanakkor a joggyakorlat már a kezdetektől fogva igen szűk keretek között határozta meg. Így a Kúria szerint az általánosságban használt és határozott tényállítást nem tartalmazó kifejezések éppúgy nem képeznek rágalmazást, mint a való tényekből levont helytelen következtetések.³⁰⁵ Hasonló álláspontra jutottak a bíróságok azzal összefüggésben, hogy az olyan kifejezések, mint a tolvaj, csaló, sikkasztó stb. további tényekre való közelebbi utalás nélkül nem felelnek meg a rágalmazás törvényi tényállásának.

A tény vagy tényállítás valósága vagy valótlansága nem törvényi tényállási elem, ezért nincs jelentősége a bűncselekmény létrejött, mint ahogy annak sincs, hogy az elkövető a tény valósága vagy valótlansága tekintetében állást foglalt-e. Ebből következően a rágalmazás akkor is megvalósulhat, hogyha az elkövető valós tényeket állított vagy híresztelt.³⁰⁶ Ennek megfelelően tehát a valótlan, becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, ilyen

³⁰¹ Angyal Pál: A becsület védelméről..., 14. oldal

³⁰² Fehér-Horváth-Lévai: idézett mű, 162. old.

³⁰³ Belovics-Molnár-Sinku: idézett mű, 176. old.

³⁰⁴ BH. 1994/300.

³⁰⁵ Bjt. 53. köt. 12-16.

³⁰⁶ Fehér-Horváth-Lévai: idézett mű, 163. oldal

tényre közvetlen utaló kifejezés használata minden esetben kimeríti a Btk. 179. §-ának (1) bekezdésébe foglalt rágalmas törvényi tényállását, míg a valós, de becsületsorbító tények közlése esetén ez attól függ, hogy ha közérdekből vagy jogos magánérdekből a valóság bizonyítására kerül sor, sikerül-e ez a bizonyítás. Amennyiben igen, nincs bűncselekmény, de ha ez nem történik meg, a büntetőjogi felelősség fennáll.³⁰⁷

A 2006. évi LXXXVII. törvény 7. §-a jelentős mértékben megváltoztatta a képviselői felelősségmentesség terjedelmét. A 2006. november hó 18-tól hatályos rendelkezés szerint a képviselő bíróság vagy más hatóság előtt megbízatásának ideje alatt és azt követően nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik az államtitoksértésre, a rágalmasra és a becsületsértésre, valamint a képviselők polgári jogi felelősségére. A módosítást egy második bekezdés beiktatása jelentette, amely alapján az első bekezdésben meghatározott mentesség kiterjed a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre, valamint – amennyiben a képviselőnek nem volt tudomása arról, hogy a közlése a lényegét tekintve valótlan – a rágalmasra.

A 4. § új második bekezdése lényegében kiterjesztette a felelősségmentesség körét, amikor a kivétel alóli kivételként állapította meg a becsületsértés, illetve rágalmas esetén követendő eljárás új szabályait. Korábban a rágalmasra és a becsületsértésre a sérthetlenség szabályait kellett alkalmazni, függetlenül attól, hogy ki volt ennek a bűncselekménynek a sértettje. Az új rendelkezés a becsületsértés és a rágalmas esetén is módot ad a felelősségmentesség alkalmazására, amennyiben ezeket a bűncselekményeket közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére követték el.

A képviselői jogállásról szóló törvény 4. §-a biztosítja az országgyűlési képviselők számára az felelősségmentességet a leadott szavazatuk, illetve a megbízatás gyakorlása során közölt tény vagy vélemény miatt. E felelősségmentesség határait a különböző országok egymástól részben eltérően határozzák meg. A többségi szabályozás szerint a felelősségmentességnek nincsen jogszabályi korlátja, azaz a képviselő által tett bármilyen kijelentés, amely megbízatásával kapcsolatos, büntetlenséget élvez. Ilyen módon rendezi az felelősségmentességet az olasz alkotmány 68. cikke, a spanyol alkotmány 71. cikkének első bekezdése, az osztrák alkotmány 57. cikkének első bekezdése és 58. cikke, a francia

³⁰⁷

Belovics-Molnár-Sinku: idézett mű, 176. oldal

alkotmány 26. cikke, a belga alkotmány 58. cikke, a horvát alkotmány 75. cikkének második bekezdése, a szlovén alkotmány 83. cikke, és a bolgár alkotmány 69. cikke, valamint a norvég alkotmány 66. cikke, valamint az ír alkotmány 15.10. és 15.13. cikke.

Az európai országok kisebb csoportjában az alkotmányok tartalmazzak kivételeket a képviselői felelősségmentesség vagy felelősségmentesség alól. Ilyen a lengyel alkotmány 105. cikke, amely szerint a képviselő felelősséggel tartozik a SZEJM-nek, valamint bíróság előtt is felelősségre vonható harmadik személyek jogainak megsértéséért. Hasonló rendelkezést tartalmaz a lett Alkotmány 28. cikke, abban az esetben, ha a képviselő hivatali tevékenysége során tudatosan hamis, vagy a magán- és családi életet érintő becsületsértő kijelentéseket terjeszt. Különösképpen figyelemre méltó a német Alkotmány, amelynek 46. cikke szerint a képviselőt abban az esetben bírói úton is felelősségre lehet vonni, hogyha becsületsértő tényállítást fogalmaz meg.

A fent említett többségi alkotmányos szabályozás szolgált alapjául annak az alkotmánybírói indítványnak, amely szerint sérti az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadságot, illetve a közérdekű információkhoz való hozzáférés jogát a képviselői jogállási törvény azon rendelkezése, amely alapján a törvényhozó testület tagjaként kifejtett tevékenysége során a képviselő felelősségre vonható az általa közölt tény vagy vélemény miatt, ha az rágalalmazást vagy becsületsértést valósít meg. Az indítvány szerint a Magyar Köztársaság demokratikus jogállamisága nem jelentheti azt, hogy a népszuverenitás joga alapján eljáró, közérdeket szolgáló képviselő nem kérdőjelezheti meg a jogot esetleg sértő közszereplő magatartását.

Az Alkotmánybírósnak tehát arról kellett döntenie, hogy alkotmányosan indokolható-e a képviselői felelősségmentesség köréből kiemelni a becsületsértés és rágalalmazás bűncselekményi alakzatainak valamennyi formáját, továbbá a becsületsértés szabálysértési cselekményét.

Az Alkotmánybíró az indítványt az Alkotmány 61. § (1)-ának bekezdésében foglalt véleményszabadság és a közügyek szabad megvitatása jogával összefüggésben bírálta el. Kifejtette, hogy a szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe és anyajog jellege

van, mindazonáltal ez nem jelenti azt, hogy ez az alapjog korlátozhatatlan lenne, de azt igen, hogy valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie.³⁰⁸

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az országgyűlés, az a terep, ahol az ország sorsát közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők. Az alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül. A valódi nyilvános vita létrejöttét és az azt követően kialakult törvényhozói akarat szabad kinyilvánítását veszélyeztetné, ha a képviselőt a parlamenti vitában tett kijelentése miatti széles körben büntetőjogi, illetve szabálysértési felelősségre vonás fenyegetné. Emellett a parlamenti képviselők feladatai, ezen belül is a végrehajtható hatalom feletti ellenőrzés zavartalan, befolyásolás mentes ellátáshoz fűződő állami érdek indokolja a képviselők ebbéli minőségükben tett megnyilatkozásaik és cselekedeteik miatti korlátozott felelősségre vonását.³⁰⁹

Természetesen az Alkotmánybíróság is elismeri az emberi méltósághoz való jogot, mint a véleménynyilvánítási szabadság korlátját.³¹⁰ Rámutatott arra is, hogy az emberi méltóság kitüntetett szerepe miatt a jogi felelősség rendjében végső eszközként igénybe vehető büntetőjog sem tekinthető általában aránytalanul súlyos reagálásnak az egyént becsületében sértő magatartások tekintetében.³¹¹

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat azt is kinyilvánítja, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága csak kisebb mértékben korlátozható a közhatalom gyakorlóinak a védelmében, illetve arra is utal, hogy a közügyek nyilvános megvitatása területén a véleménynyilvánítási szabadság, mint alkotmányos alapjog és az alapjogot a becsületvédelem általános büntetőjogi szabályaival vagy külön tényállásokkal korlátozott eszközrendszer viszonyát tekintve az európai demokratikus országok joggyakorlatának rendje egyértelműen a büntetőjogi eszközök háttérbe szorulása, a véleménynyilvánítási szabadság felértékelődése irányába mutat. Ez az alkotmánybírósági határozat tett különbséget az értékítélet és a tényállítás közlésével

³⁰⁸ Ilyen rendelkezést tartalmaz többek között: 30/1992. (V.26.) AB határozat, ABH 1992. 167.; 33/1998 (VI.25.) AB határozat, ABH 1998. 256.; 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000. 713.; 13/2001. (V.14.) AB határozat, ABH 2001. 177.; 57/2001. (XII.17.) AB határozat, ABH 2001. 484.; 50/2003. (XI.5.) AB határozat, ABH 2003. 566-576.; 18/2004. (V.25.) AB határozat, ABK 2004. május, 393-396.

³⁰⁹ 160/1994. (XII.24.) AB határozat, ABH 1994. 342-363.

³¹⁰ 30/1992. (V.26.) AB határozat, ABH. 1992. 167-174.

³¹¹ 36/1994. (VI.24.) AB határozat, ABH. 1994. 219-229.

megvalósuló bűncselekmények között, büntethetlenné nyilvánítva az előbbit és csak bizonyos esetekben büntethetővé téve az utóbbit.

Ennek megfelelően, ha országgyűlési képviselő e minőségében az országgyűlés plénuma előtt vagy bizottsági ülésen becsületsértő kijelentést tesz, amennyiben e kijelentés sértettje egy másik országgyűlési képviselő vagy közszereplő politikus, büntetőjogilag nem vonható felelősségre. A parlamenti szólásszabadság körébe tartozik, ha a képviselő a képviselőtársa vagy más közszereplő politikus megbízásával, illetve kormányzati munkájával összefüggésben tesz becsületsértő kijelentést. Ezért tehát a tetteges becsületsértés esetét kivéve a képviselővel és más közhatalmat gyakorló vagy egyéb módon közszereplő politikussal szemben becsületsértés a Btk. 180. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján nem követhető el.³¹² Ennek alapja nyilvánvalóan az, hogy a szabad véleménynyilvánítás különleges védelmet követel akkor, amikor a közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti.³¹³

Az Alkotmánybíróság tehát abszolút korlátot állított fel a becsületsértés elkövetése esetén a büntetőjog alkalmazása előtt. Más a helyzet a tényállítások esetében. A becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata az Alkotmánybíróság szerint csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlés lényegét tekintve valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjére tekintettel az elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.³¹⁴

Az Alkotmánybíróságnak ez a büntető jogdogmatikát is érintő fejtegetése egyes pontjaiban megítélésem szerint téves. A szövegből egyfajta fordított büntethetőségi akadály olvasható ki. A Btk. 27. §-a a bűnösséget kizáró okok között szabályozza a tévedést. A ténybeli tévedésre vonatkozóan kimondja, hogy nem büntethető az elkövető olyan tény miatt, amelyről az elkövetéskor nem tudott. Ennek a fordítottja olvasható ki mint büntethetőségi feltétel az Alkotmánybíróság határozatából, amikor kimondja: a felelősségre vonáshoz szükséges, hogy a

³¹² 34/2004. (IX.28.) AB határozat

³¹³ ABH 1994. 219-228.

³¹⁴ ABH 1994. 219.

tényt állító, vagy tényre közvetlenül utaló személy tudja, hogy a közlés lényegét tekintve valótlan.

Az említett tudattartalomnak a jelentőségét a rágalmazás törvényi szabályozása adja. A hatályos magyar szabályozás szerint ugyanis – ellentétben a német büntető törvénykönyv 187. §-ával – nem tényállási elem az, hogy az elkövető tudjon az általa kifejezésre juttatott tények valódiságáról. A szándékosságot e bűncselekmény tekintetében az alapozza meg, hogy ha az elkövető tisztában van kijelentéseinek becsületsértő tartalmával, és ezt kívánja, vagy ebbe belenyugszik. A bűncselekmény megvalósulása szempontjából egyáltalán nincs jelentősége annak sem, hogy az elkövető jó vagy rosszhiszeműen járt el.³¹⁵ A bűnösséget azonban nem érinti az a követelmény, hogy a tényállításnak objektíve kell alkalmasnak lennie a becsület csorbítására.³¹⁶

A valós tények tudatának a büntetőjogi szabályozás a későbbiekben tulajdonít jelentőséget: a Btk. 182. §-a szabályozza ugyanis a valóság bizonyítását. A rendelkezés szerint rágalmazás miatt nem büntethető az elkövető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény valónak bizonyul. A valóság bizonyításának ugyanakkor csak akkor van helye, ha a tény állítását, híresztelését, illetve az arra közvetlenül utaló kifejezés használatát a közérdek vagy bárkinek a jogos érdeke indokolta. A Btk. e szabálya a szólás-, illetve véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos elvét erősíti, amennyiben az összeütközésbe kerül a személyiségi jogokkal, illetve az annak háttéréül szolgáló, az Alkotmány által hangsúlyosan védett emberi méltósággal. A Btk. valójában itt teremt összhangot a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága és a jó hírnév védelméhez fűződő alkotmányos érdekek között.³¹⁷

Fontos megjegyezni, hogy természetesen nincs helye a valóság bizonyításának, ha a becsület megsértése tényállítás nélkül gyalázkodó, szidalmazó kifejezésekkel történik. Nyilvánvalóan ez a helyzet a tetteles becsületsértés esetén is.

Az Alkotmánybíróság olyan módszert alkalmazott, amely nagyban hasonlít a német Alkotmány 46. cikkében használt fordulatra. Aszerint a képviselőt nem lehet a szavazatával, vagy a szövetségi gyűlésen, illetve annak bizottságában kinyilvánított véleménye miatt bírói vagy más hatósági eljárás alá vonni és nem lehet a szövetségi gyűlésen kívül egyéb módon

³¹⁵ Belovics-Molnár-Sinku: Büntetőjog. Általános Rész. 164. old.
³¹⁶ BH 2001. 462.

felelősségre vonni, kivéve, ha becsületsértő tényt állít. Az alkotmány szövege a német büntető törvénykönyv 187. §-ára utal, amely alapján két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő az, aki jobb tudomása ellenére mással kapcsolatosan olyan valótlan tényt állít vagy híresztel, amely másokat megvető, vagy a közfelfogás szerint becsmérítő tartalmú, illetve alkalmas arra, hogy mások hitelét, jó hírnevét veszélyeztesse. A fentiek szerint ugyanakkor a magyar büntetőjogi szabályozás a rágalmozással kapcsolatban eltérő megoldást alkalmaz és a tévedés, illetve a valóság bizonyítása más dogmatikai jelleggel ruházza fel ezt a szabályozást.

Az Alkotmánybíróság - megítélésem szerint - ezzel a határozatával helytelen dogmatikai fejtegetésekbe bocsátkozott. Döntését ugyan kétségtelenül az Alkotmányra alapítja, azonban következtetései egy sajátos bűnösségi alakzatot teremtenek, amikor a hatályos jogszabállyal szemben kialakít egyfajta rágalmozási szándékot, illetve rágalmozási gondatlanságot. Ez az értelmezés nem fér bele a büntető jogdogmatika kereteibe. Ez utóbbi tekintetében az Alkotmánybíróság azt fejt ki, hogy a tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata alkotmányosan nemcsak akkor büntethető, ha az elkövető tudta, hogy a közlés lényegét tekintve valótlan, hanem akkor is, ha erről azért nem tudott, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint az elvárható figyelmet és körültekintést elmulasztotta.³¹⁸

A büntető jogirodalomban ez utóbbi tétel kritikája meg is fogalmazódott. Horváth Tibor szerint ugyanis ez a rágalmozási gondatlanság a büntetőjogi dogmatika szempontjából értelmezhetetlen. Álláspontja szerint a rágalmozás a törvény szerint kizárólagosan szándékos magatartásként büntethető. Ezen az Alkotmánybíróság nem változtathat. Horváth Tibor kifejti azt is, hogy az ilyen ügyekben a valóság bizonyításának mindig helye van, és a tényállítás valóságtartalmának megismerésével kapcsolatos szükséges gondosság bizonyítása elegendő a felelősség kizárásához.³¹⁹

A büntető jogdogmatikailag által tehát vitatható, de alkotmányos szempontból előremutató és tisztázó döntés alapján ezt követően a büntető jogalkalmazásban a becsület csorbítására alkalmas értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás a következő esetekben nem vonhatott maga után büntetőjogi következményt:

³¹⁷ Belovics-Molnár-Sinku: Büntetőjog. Általános Rész. 168. oldal
³¹⁸ ABH 1994. 219.

- a) ha képviselőtől származik, és a képviselővel vagy más közhatalmat gyakorlóval, illetve politikai közszereplővel szemben hangzott el,
- b) ha más közhatalmat gyakorlótól vagy politikai közszereplőtől ered és képviselő ellen irányul,
- c) ha azt nem közhatalmat gyakorló politikai közszereplő nyilvánítja ki és képviselőre vonatkozik.

Ezzel összefüggésben tehát logikus, hogy sem a képviselő képviselőtársa képviselői munkájával összefüggésben, sem más személy a képviselői megbízatás teljesítésével kapcsolatban a becsületsértést nem követheti el.³²⁰

Az Alkotmánybíróság a későbbiekben maga is módosította állásfoglalását. Kifejtette, hogy a korábbi döntés alapján a mindenki esetében alkalmazandó becsületsértés és rágalmozás törvényi tényállásai csak az Alkotmánybíróság által meghatározott szűkebb keretek között alkalmazhatók a közhatalmat gyakorló személyek vagy közszereplő politikusok védelmében. A Btk. 179. §-ában foglalt rágalmozás bűncselekménye kizárólag szándékosan követhető el, és a szándékosság megállapításához elegendő, ha az elkövető tudata átfogja, az állított tény alkalmas a becsület csorbítására. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozta: hogy ez a hivatkozott alkotmányos követelmény nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak a Btk-t alkalmassá kellene tennie arra, hogy gondatlanságból elkövetett rágalmozás miatt büntethető legyen a közszereplőt bíráló személy, aki azért nem tudott az általa állított vagy híresztelt becsület csorbítására alkalmas tény valótlanágáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta. Ez ugyanis - emeli ki az Alkotmánybíróság - éppen a politikai véleménynyilvánításnak az Alkotmány 61. §-a (1) bekezdésében foglalt szabadság ellen hatna. Ezért az Alkotmánybíróság a korábbiakkal ellentétben alkotmányos követelménynek azt tartotta fenn, hogy ...”becsületének csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata esetében a parlamenti képviselő – mentelmi jogának felfüggesztését követően - kizárólag akkor vonható büntetőjogi felelősségre, ha a képviselő tudta, hogy közlése a lényegét tekintve valótlan”.

319

Fehér Lenke-Horváth Tibor- Lévai Miklós: Magyar büntetőjog. Általános Rész. 165. oldal

320

Ádám Antal: Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog. Magyar Jog 1993. 3. szám, 150. oldal.

Az Alkotmánybíróság tehát azt állapította meg, hogy szabálysértési és büntetőjogi felelősséggel tartozik az országgyűlési képviselő a közhatalmat nem gyakorló személlyel, illetve nem valamely közszereplő politikussal szemben elkövetett rágalalmazásért és becsületsértésért. A jó hírnév és becsület védelmét a parlamenti vitának és a munkavégzésük során az országgyűlési képviselőknek is tiszteletben kell tartaniuk, a joguk védelmet kell biztosítani a törvényhozás tagjai által a közügyekkel kapcsolatba nem hozható esetekben a magánszemélyek és a közszereplő politikusok becsülete ellen intézett támadásokkal szemben. Az Alkotmánybíróság ezért kifejtette, hogy a képviselői jogállási törvény 4. §-ának az indítvánnyal támadott szövegrésze önmagában nem alkotmányértő, hiszen a magánszemélyek emberi méltósághoz fűződő joga és a fentiekben megfogalmazott kivételekkel a közszereplő politikusok becsületének védelme érdekében a közügyeket nem érintő esetekben szükséges lehet a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása.³²¹

Összességében tehát azt állapíthatjuk meg, hogy az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény 2006-os módosítása tovább szélesítette az országgyűlési képviselők mentelmi jogát, amikor kivételeket állapított meg a rágalmozó és becsületsértő kijelentések, illetve megnyilvánulások büntetendősége alól. Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozata ennek a törvényhozási lépésnek az indokoltságát a véleménynyilvánítás szabadságának fontosságában adja meg azokban az esetekben, amikor az országgyűlési képviselők közügyekben meghatározott közszereplőkkel, illetve politikusokkal kapcsolatban nyilvánulnak meg.

A véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos alapjoga, illetve az emberi méltósághoz fűződő ugyancsak alkotmányban szabályozott alapjog kollíziójából tehát a mentelmi jog terjedelmét illetően az előbbi került ki – legalábbis részlegesen – győztesen.

A közösség elleni izgatás a képviselői mentelmi jog tükrében

A képviselői véleménynyilvánítás, illetve kifejezési szabadság kérdését az eddigiekben a rágalmozás és becsületsértés bűncselekményének fényében vizsgáltuk. Megállapításainkat is ebben a körben tettük, rámutatva arra, hogy a rágalmozás és becsületsértés bűncselekménye részben a képviselői felelősségmentesség körébe esik, részben viszont a sérthetlenség szabályai vonatkoznak rá. A rendkívül szoros összefüggés miatt azonban külön kell

foglalkozunk a közösség elleni izgatás bűncselekményével. Ezt a szoros összefüggést az érintett alkotmányos jog, a véleménynyilvánítás szabadsága alapozza meg. A közösség elleni izgatás büntető törvénykönyvbeli tényállása e jogot korlátozza, hasonló alapokon, mint ahogyan ezt egyébként a rágalmazás, illetve becsületsértés törvényi tényállásainál is kifejtésre került. A bűncselekmény jogi tárgya azonban ebben az esetben a személyek csoportjai ellen irányuló, előítéletektől mentes közhangulathoz fűződő társadalmi érdek.

A Btk. 269. §-ának hatályos szövege szerint

aki nagy nyilvánosság előtt

a) a magyar nemzet,

b) valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlöletre uszít, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Ez a bűncselekmény tényállásszerű elkövetés esetén azonban nem róható a parlamenti képviselő terhére, azaz teljes mértékben a felelősségmentesség körébe esik. A következtetés első pillantásra meglepőnek tűnik, figyelemmel a rágalmazás és becsületsértés bűncselekményével kapcsolatos korábbiakban már ismertetett szabályozásra, illetve joggyakorlatra. Annak érdekében, hogy ennek okait feltárjuk és a megfelelő következtetéseket levonhassuk, szükséges a bűncselekmény történetével, szabályozásával, illetve a joggyakorlat alakulásával részletesebben foglalkozni.

Az izgatás büntettének 1989. évi hatályon kívül helyezése, majd a Btk. 269. §-ának újraszabályozása közvetlen összefüggésben állt a rendszerváltással, illetve azzal a paradigmaváltással, ami a büntetőjogban bekövetkezett. Az állam elleni bűncselekmények körébe tartozó izgatás további fenntartása ellentétes lett volna a jogállam eszméjével, az alkotmányos demokrácia követelményeivel. A jogalkotó ugyanakkor szükségesnek tartotta a közrend védelmének érdekében bizonyos közösség elleni magatartások büntetendőségének fenntartását, a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása révén is.

A törvényalkotó a rendszerváltást követően a „gyűlöletre uszítás” szövegezést kodifikálta, míg további elkövetési magatartásaként a meghatározott kifejezések használata, vagy más ilyen cselekmények elkövetése szerepelt. Az új büntetőjogi szabályozás az Alkotmánybíróság elé került, mivel az indítványozók szerint ez a szabályozás sértette a véleménynyilvánítás

szabadságát. Az Alkotmánybíróság a közösség elleni izgatás büntetnének ilyen szabályozását az első fordulatot tekintve alkotmányosnak ítélte, azonban a 269. § (2) bekezdését megsemmisítette az indítványnak megfelelő indokolással.³²²

A jogalkotó 1996-ban - nem kis részben az időközben lezajlott vitákra, illetve a jogalkalmazók által elbírált cselekményekre válaszul - újraszabályozta a közösség elleni izgatás törvényi tényállását. Az 1996. évi XVII. törvény 5. §-a szerint a gyűlöletre uszítás, mint elkövetési magatartás mellett bekerült a törvényi tényállásba a „gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény” fordulat is. Az új büntetőjogi szabályozás alkotmányossági felülvizsgálatára hamarosan sor került. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újonnan szabályozott elkövetési magatartás szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánításhoz való jogot, ezért alkotmányellenes.³²³

A közösség elleni izgatás jogalkotási kérdéseivel kapcsolatos viták az alkotmánybírósági határozattal látszólag nyugvópontra jutottak, és a jogalkalmazókra várt a feladat, hogy a törvényben meghatározott büntetőjogi felelősség kérdésében kimunkálják a megfelelő gyakorlatot. Az optimista várakozások szerint a 90-es évek elején született, helyenként bizonytalanok döntések után - figyelemmel a Legfelsőbb Bíróság időközben hozott elvi jelentőségű határozataira is -, egy mindenki által egyértelműen követett és érthető joggyakorlat alakul majd ki. Ezt a célt szolgálta a Legfelsőbb Bíróság 1997-ben hozott döntése.³²⁴

A döntés minden kétséget kizáróan egy meglehetősen szűkítő értelmezését fogadta el a közösség elleni izgatás fogalmának. Máig vitatott, hogy a Legfelsőbb Bíróság ilyen értelmezése következik-e az Alkotmánybíróság 30/1992-es AB számú határozatából, vagy túlmegy azon. A Legfelsőbb Bíróság okfejtése kifejezetten dogmatikai tartalmú és elsősorban nyelvtani, továbbá történeti módszereket alkalmaz. Kritikus pontja az a megállapítás, amely szerint a közösség elleni izgatás törvényi tényállását megvalósító gyűlöletre uszítás olyan gyűlölet felkeltésére irányul, amely aktív tevékenységgel jár, azaz aktív tevékeny gyűlöletre izgatást jelent.

³²² 30/1992. (V.26.) AB sz. határozat
³²³ 12/1999. (V.21.) AB határozat, MK 1999/44 (V. 21.)

A Legfelsőbb Bíróság abból indult ki, hogy valamely nemzetiségre vagy fajra tett lealacsonyító kifejezések csak akkor büntetendők, ha azok gyűlöletre uszításban jelentkeznek. Megállapította azt is, hogy azok a cselekmények, vélemények, amelyek sértőek, megdöbbenetőek és aggodalmat keltenek, önmagukban nem valósítanak meg bűncselekményt. Ettől azonban eltérő az az eset, ha gyűlöletre uszítás történik. A magyar nyelv értelmező szótárának segítségét igénybe véve a nyelvtani értelmezés alapján kifejtette, hogy a gyűlölet az egyik legszélsőségesebb negatív, nagyfokú ellenséges indulat: aki uszít, az valamely személy, csoport, szervezet intézkedése elleni ellenséges magatartásra, kárt okozó tevékenységre izgat, ingerel, lázít. Ebből a Legfelsőbb Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az uszítás nem egyszerűen gyűlölet, hanem olyan gyűlölet felkeltésére irányul, amely aktív tevékenységbe megy át. Aki tehát gyűlöletre uszít, az másokat aktív, tevékeny gyűlöletre ingerel.

Az Alkotmánybíróság 1999-ben hozott későbbi döntése a Legfelsőbb Bíróságnak ezt a határozatát nem kifogásolta, sőt olyan dogmatikai megállapítást tett, hogy az Alkotmánybíróság a közösség elleni izgatás alkotmányos küszöbét a gyűlöletre uszításban határozta meg, mert a már száz éve követett bírói gyakorlat szerint csakis az uszítás foglalja magában azt a bizonyos mérték fölötti veszélyt, amely a véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását megengedhetővé teszi.

A gyakorlat ugyanakkor az Alkotmánybíróság, illetve a Legfelsőbb Bíróság iránymutatásait, állásfoglalásait nem tudta egységesen értelmezni. A jogalkalmazásban az egyik legnagyobb vitát kiváltó eset éppen egy országgyűlési képviselő ellen indított eljárás volt. Előre bocsátom, hogy az eljárásra a sérthetlenség keretében került sor, azaz az országgyűlés az országgyűlési képviselő mentelmi jogát felfüggesztette. Az országgyűlés úgy ítélte meg, hogy az ügy nem tartozott a felelősségmentesség körébe, aminek egyetlen magyarázata az lehet, hogy az adott képviselő kijelentéseinek megtétele során nem országgyűlési képviselői minőségében járt el. Ezt az álláspontot az alapozta meg, hogy az országgyűlési képviselő egy helyi lapban publikált egy cikket, majd később ennek tartalmát az egyik rádióban ismertette.

A Fővárosi Bíróság a vádlottat bűnösnek mondta ki társtettesként elkövetett közösség elleni izgatás bűntettében, és ezért büntetést szabott ki. A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéletábrla azonban bűncselekmény hiányában felmentő ítéletet hozott. Az indokolás lényege szerint a

terhelt magatartása sértő, meghökkentő és aggodalmat keltő, de cselekvésre nem hív fel. A bűncselekmény immateriális veszélyeztető jellegéből következik, hogy a megvalósulásához nem elegendő csupán a veszély feltételezhető volta, vagyis az absztrakt veszélyeztetés. A másodfokú bíróság nem osztotta az első fokú ítéletérvelését a tekintetben, hogy a kirekesztésre felhívás önmagában is bűncselekmény megvalósítását jelenti: álláspontja szerint a gyűlöletre uszítás, mint törvényi tényállási elem hiányzik. „Nem helytálló a Fővárosi Bíróság azon megállapítása, hogy elegendő az elkövető részéről annak előrelátása, miszerint a felkeltett gyűlölet akár kiléphet az érzelmek zárt világából, mások számára is láthatóvá válik, hanem az előzőekben részletezett hármas követelménynek is meg kell felelnie.” Nem osztotta érvelését a tekintetben sem, hogy a kirekesztésre felhívás önmagában is bűncselekmény megvalósítását jelenti. Ugyanakkor a Fővárosi Bíróság ítéletében nem foglalkozott a veszély mértékével, annak konkrétságával, valamint az erőszak mértékével sem.³²⁵

A bíróságoknak tehát ebben az ügyben alkalmuk nyílt állást foglalni az országgyűlési képviselő kijelentéseinek tartalmi kérdéseiről. Jogos azonban az a felvetés, hogy mi történt volna abban az esetben, ha a képviselő kijelentéseit a plénum előtt, vagy valamelyik bizottsági ülésen teszi meg. Ebben az esetben vajon megillette volna-e a felelősségmentesség, vagy sem.

Ennek a kérdésnek a megválaszolására is csupán a szabályozás további elemzését követően érdemes rátérni.

A jogerős ítéletet a médiában igen heves vita követte, amely hozzájárult ahhoz a törvényhozói szándékhoz, hogy a közösség elleni izgatás tényállását az eddigieknél pontosabban, a gyakorlatban jobban alkalmazható módon, illetve szélesebb körben szabályozza. Ennek eredményeként fogadták el a Büntető Törvénykönyv módosítását 2003. december 8-án. Az előterjesztő indoklásában kifejtette, hogy az addig hatályban lévő törvény a gyűlöletre uszítás fogalmát tartalmazta, amellyel az Alkotmánybíróság azonosította a 30/1992-es határozatában a gyűlöletre izgatás kifejezést. Ettől eltért azonban a Legfelsőbb Bíróság gyakorlata, amely a nyelvtani értelmezés felhasználásával 1997-ben tartalmilag azzal különböztette meg az izgatást, hogy az uszításnak támadásra irányuló mozgósítási, aktivitási tartalma van. Ezt a véleményt maga a Legfelsőbb Bíróság is elhagyta a későbbiekben, amikor azt rögzítette, hogy a gyűlöletre uszítás nem más, mint az erőszak érzelmi előkészítése, és mellőzte az aktív tevékeny gyűlölet kifejezés említését.

³²⁵

Fővárosi Ítélettábla, 43. BF. 111. 2003/10.

Az új törvényi tényállás 1. §-ának elkövetési magatartása a gyűlésre izgatás, vagy erőszakos cselekmény elkövetésére felhívás volt. A törvényi tényállás ilyen átalakítása az indokolás szerint alkalmas a jogértelmezési és jogalkalmazási problémák orvoslására. A törvénytörvény a gyűlésre uszítással szemben a gyűlésre izgatást olyan finális magatartásként jelölte meg, amely nem csupán az azonnali mérlegelés nélküli indulatkeltést, tehát az érzelmek nagyfokú felkorbácsolását, hanem a racionális mérlegelést, meggyőződést is kiváltja.

Az uszítás fogalmának történő felcserélése mellett új elem a törvényi tényállásban az erőszakos cselekmény elkövetésére történő felhívás. A felhívás, amely a Btk. Általános Része szerinti előkészületi magatartás, jelen esetben *sui generis* bűncselekményként jelent meg, tehát az elkövetés befejezetté válik a magatartás tanúsításával, függetlenül annak eredményességétől. Az általános büntetőjogi elveknek megfelelően a felhívás nem lehet absztrakt, hanem konkrét, meghatározott cselekedetre kell, hogy irányuljon.

A közösség elleni izgatás új törvényi tényállása kiegészült egy második bekezdéssel is, amely azt rendelte büntetni, aki nagy nyilvánosság előtt a köznyugalom megzavarására alkalmas módon az emberi méltóságot úgy sérti, hogy mást vagy másokat a bőrszín, a vallás, a nyelv, a származás, a nemzeti, nemzetiségi vagy etnikai hovatartozása miatt becsmérel vagy megaláz. Ebben az esetben tehát az elkövetési magatartás becsmélés vagy megalázás, amely egyébként a hozzá fűzött indokolás szerint is hasonló jelentéstartalommal bír, mint a korábban már szabályozott, de hatályon kívül helyezett sértő vagy lealacsonyító kifejezés. Figyelemre méltó az elkövetési magatartás hasonlósága a becsületsértés elkövetési magatartásával.

A törvényalkotó a korábbiakhoz képest abban látta a különbséget, hogy önmagában is súlyosabb a megítélése a becsmélésnek és megalázásnak, másrészt csak az előbb említett három feltétel együttes megléte esetén lehetne a büntetőjogi felelősséget megállapítani. A törvény indokolása hivatkozott arra, hogy a második bekezdés kodifikálása Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, így elsősorban a New York-i Egyezménynek a teljesítését jelenti.

A köztársasági elnök a törvény kihirdetését megelőzően az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollját kérte a Btk. 269. §-ának új szövegére. Az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy korlátozható-e alkotmányosan a véleménynyilvánítás

szabadsága olyan mértékben, ahogyan a jogalkotó a módosítás által a szélsőséges megnyilvánulásokat kriminalizálni kívánta.

Az Alkotmánybíróság a kérdés vizsgálata során előzetesen kifejtette, hogy a vélemény szabadsága a kommunikációs jogok anyajoga. A szólás szabadságának állapota a demokrácia fokmérője: egy valóban szabad társadalomban a szélsőséges nézetek hangoztatása önmagában nem idéz elő zavargásokat. Ez a szabadság olyan véleményeket is megillet, amelyek sértőek, meghökkentőek, vagy aggodalmat keltenek. Bizonyos esetekben azonban lehetséges a jog korlátozása. Az ENSZ keretei között létrejött nemzetközi egyezmények, az Európa Tanács, az Európai Unió egyes intézményei által kibocsátott dokumentumok különös figyelmet fordítanak a rasszizmus és a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre. A Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 20. cikkelyének 2. pontja megköveteli a részes államoktól az olyan beszéd tiltását, amely nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet hirdetésével megkülönböztetésre, ellenségeskedésre vagy erőszakra izgat.

Az Alkotmánybíróság általánosságban azt is kifejtette, hogy töretlen gyakorlata szerint az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközhöz, ha másik alapvető és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos jog védelme más módon nem érhető el.

Az Alkotmánybíróság vizsgálatának egyik fontos kiindulópontja a Btk. 269. §-ának elemzésekor az, hogy az Alkotmány 61. §-a alapján a véleménynyilvánítás lehetőségét és tényét tekinti védettnek, figyelem nélkül annak tartalmára.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az erőszakos cselekmény elkövetésére felhívás kiemelése és a két új elkövetési magatartás együtt kezelése egyértelműen azt a törvényalkotói szándékot fejezi ki, hogy a bíróság korábbi határozata alapján az uszítás fogalmi körébe nem tartozó magatartások is büntethetőek legyenek. Az Alkotmánybíróság viszont korábbi álláspontjához következetes módon, nem tartotta indokoltnak az értelemre és érzelemre egyaránt kiterjedő izgatás szabályozásával a büntetendő magatartások körének tágítását, ezért ezt a véleménynyilvánítás szabadsága szükségtelen korlátozásának nyilvánította.

Az Alkotmánybíróság szerint önmagában nem alkotmányosértő ha a jogalkotó az erőszakos elemet tartalmazó bűncselekmények előkészületi magatartását *sui generis*

bűncselekményként, és nem valamely bűncselekmény előkészületeként bünteti. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság nem az előkészületi cselekmény bűncselekménnyé minősítésének alkotmányosságát vizsgálta, hanem azt, hogy a törvényhozó az Alkotmány 61. §-ának (1) bekezdésében biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát ily módon alkotmányosan korlátozta-e.

Ennek során arra a megállapításra jutott, hogy az „erőszakos cselekmény elkövetésére hív fel” fordulat esetében a bűncselekmény megvalósulásához nem szükséges a köznyugalom megzavarása, de még az sem, hogy a felhívás a köznyugalom megzavarására alkalmas legyen. Az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy a közrend és a társadalmi béke ilyen elvont veszélyeztetése nem alapozza meg büntetőjogi szankció alkalmazását.

Az Alkotmánybíróság a Btk. 269. §-ának (2) bekezdésében szabályozott becsmérlés kapcsán elsősorban azt vizsgálta, hogy ez a rendelkezés a szabad véleménynyilvánítás szükséges és arányos korlátozását jelenti-e. Hivatkozott arra a töretlen gyakorlatára, hogy az uszítás szintjét el nem érő gyalázkodó, becsmérő típusú véleményközlés általában nem büntethető. A megvetés kinyilvánítása önmagában nem jár erőszakcselekmény nyilvánvaló és közvetlen veszélyével, és sok esetben egyéni jogok sérelmével sem fenyeget.

Az Alkotmánybíróság a konkrét tényállás elemzésekor figyelembe vette, hogy a becsmérléssel megvalósított cselekmény materiális bűncselekmény, amely a befejezettséghez megköveteli az emberi méltóság sérelmét. Ez nem vitathatóan jelentős különbség az egyszerű becsmérléshez képest, azonban az Alkotmánybíróság véleménye szerint az emberi méltóság sérelme sem teszi elkerülhetetlenül szükségessé a speciális büntetőjogi tényállást. Felhívta a figyelmet arra, ha a sértett személye megállapítható, akkor becsületének védelme érdekében az érintett a polgári jog és a büntetőjog már meglévő eszközeivel, így személyiségi jogi perrel, avagy rágalmazás vagy becsületsértés miatti magánindítvánnyal és magánváddal élhet.

Itt kell megjegyeznünk, hogy amennyiben ez a tényállás hatályba lépett volna, akkor számos olyan megnyilvánulás, amely korábban becsületsértésnek és rágalmazásnak minősült, tehát az országgyűlési képviselő esetében a sérthetatlenség körébe tartozott, e tényállás következtében átkerült volna a felelősségmentesség kategóriájába, azaz a büntethetősége megszűnt volna. Ily módon az a furcsa helyzet állt volna elő, hogy a jogalkotó a büntethetőség kereteit az új törvényi tényállással általában kitágította, azonban az országgyűlési képviselő esetében

éppenséggel szűkítette, hiszen ugyanaz a cselekmény már a sérthetlenség oltalma alá került volna.

Végső soron azonban az Alkotmánybíróság a nem nevesíthető és egyéniesíthető sértettek tekintetében szükségtelennek tartotta a büntetőjogi védelem kiterjesztését, figyelembe véve a büntetőjog *ultima ratio* jellegét.³²⁶

Az Alkotmánybíróság e döntésével továbbra is fenntartotta azt a további helyzetet, amely az 1992-es és 1999-es határozatait, valamint a Legfelsőbb Bíróság 1997. BH 165. és 1998. BH 521. számú döntései nyomán a jogalkalmazásban kialakult.

A gyakorlati tapasztalatok hatására a jogirodalomban olyan vélemények is megjelentek, amelyek szerint az Alkotmánybíróság határozata egyszer és mindenkorra ellehetlenítette Magyarországon a rasszista gyűlöletbeszéd egyes formái ellen Európa számos országában elfogadott és elvárt büntetőjogi fellépést.³²⁷ Mások nem fogalmaztak ilyen sommásan, de az Alkotmánybíróság paradigmaváltását tekintették előfeltételül annak, hogy a közösség elleni izgatás tényállása megváltozhasson.³²⁸

Mindezek tükrében elfogadhatatlan, hogy a közösség elleni izgatás a parlamenti képviselők felelősségmentessége alá eső bűncselekmény. Az alkotmánybírósági határozat, illetve a bírói gyakorlat kifejezetten szűkre szabta egy ilyen jellegű cselekmény miatt érvényesíthető büntetőjogi felelősség lehetőségét, hiszen a legtöbb ilyen megnyilvánulás a szólásszabadság körébe esik. Indokolatlan, hogy míg a rágalmozás és a becsületsértés nagyrészt kivételt jelent a felelősségmentesség alól, a jóval súlyosabb megítélésű közösség elleni izgatást büntetlenné nyilvánítja a mentelmi jog. Ráadásul az országgyűlési képviselő, mint hivatalos személy, fokozott felelősséget kellene, hogy viseljen az ilyen ügyekben. Az országgyűlés érdekeit megfelelően szolgálná, ha a közösség elleni izgatás esetén a sérthetlenség szabályai érvényesülnének, azaz a Parlament dönthetne a mentelmi jog felfüggesztéséről.

³²⁶ 18/2004 (V. 25.) AB határozat, ABK 2004/5 (V. 31.)

³²⁷ Sajó András: A faji gyűlölet igazolása büntetendő. *Fundamentum* 2004/4. 21. oldal

³²⁸ Zombori M.: A közösségek méltóságának védelméről. *Magyar Jog* 2006/6. 332-339. oldal

Visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal

A felelősségmentesség körébe tartozó cselekmények közül a rágalmazás, a becsületsértés és a polgári jogi felelősség mellett szerepel kivételként a visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal. 2010. április 1. előtt a jogállási törvény a felelősségmentesség alóli harmadik kivételként az államtitoksértést jelölte meg. Ezt váltotta fel a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. tv. 43. § (3) bekezdése alapján a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélés. A korábbi szövegben szereplő államtitoksértés is csak 1995-től kezdve kivétel, a törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint azért, mert a korábbi ciklusban a képviselői szólásszabadságot államtitoksértés elkövetésére használták fel. Ezért volt szükséges módosítani és szigorítani a korábbi szabályozáson az államtitok és szolgálati titok védelméről szóló 1995. évi LXV. törvény hatályba lépését követően.

Meg kell jegyezni, hogy a mentelmi bizottság nem értett egyet ezzel a módosítással. A mentelmi bizottság elnöke a bizottsági véleményt írásban közölte az alkotmányügyi bizottsággal. Az átirat indokolásul arra hivatkozott, hogy a jogállási törvény ilyen megváltoztatására csak alkotmányozás keretében lehetett volna sort keríteni. Ennél meglepőbb azonban az az érv, mely szerint nem fogadható el, hogy politikai természetű ügyben az országgyűlésnek ne legyen mérlegelési joga. Ez a bizottsági állásfoglalás azonban nem ért célra, a módosítással az államtitoksértés bűncselekménye kikerült a felelősségmentesség köréből.³²⁹

A szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal visszaélést az 1978. évi IV. törvény (Btk.) 221.§-a szankcionálja. E szerint

221. § (1) Aki a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott titkos minősítésű adatot

- a) jogosulatlanul megszerzi vagy felhasználja,
 - b) jogosulatlan személy részére hozzáférhetővé, vagy jogosult személy részére hozzáférhetetlenné teszi,
- büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés

a) egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt szigorúan titkos adatra követik el vagy ha a titkos minősítésű adat jogosulatlan külföldi személy részére válik hozzáférhetővé,

b) két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény folytán a szigorúan titkos minősítésű adat jogosulatlan külföldi személy részére válik hozzáférhetővé.

(3) Aki a (2) bekezdésben meghatározott minősített adattal visszaélésre irányuló előkészületet követ el, az ott írt megkülönböztetés szerint vétség miatt két évig, illetve büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(4) Aki az (1)-(3) bekezdésben meghatározott bűncselekményt minősített adat felhasználására törvény rendelkezése alapján jogosult személyként követi el, az ott írt megkülönböztetés szerint, büntett miatt

a) az (1) bekezdés a) pontja esetén egy évtől öt évig,

b) a (2) bekezdés a) pontja esetén két évtől nyolc évig,

c) a (2) bekezdés b) pontja esetén öt évtől tizenöt évig,

d) a (3) bekezdés esetén – az ott írt megkülönböztetés szerint – három évig, illetve egy évtől öt évig

terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(5) Az a minősített adat felhasználására törvény alapján jogosult személy, aki az (1) bekezdésben meghatározott bűncselekményt gondatlanságból követi el, vétség miatt két évig, a (2) bekezdés eseteiben, az ott írt megkülönböztetés szerint, három évig, illetőleg egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A minősített adat fogalmát a Büntető Törvénykönyv a korábbi szabályozással szemben ismét maga tartalmazza, ahogy ez 1987 előtt is volt. A Btk. 223. §-ának (1) bekezdésébe foglalt értelmező rendelkezés szerint szigorúan titkos, titkos, bizalmas...

A Btk. értelmező rendelkezése visszautal a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. tv. értelmező rendelkezéseire.³³⁰

³²⁹ Lásd: Dr. Karsai József: Mentelmi ügyek az új ciklusban, 93. oldal

³³⁰ 2009. évi CLV. tv. 3. § E törvény alkalmazásában

1. minősített adat:

a) *nemzeti minősített adat*: a minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozó, a minősítési jelölést az e törvényben, valamint az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályokban meghatározott formai követelményeknek megfelelően tartalmazó olyan adat, amelyről - a megjelenési formájától függetlenül - a minősítő a minősítési eljárás során megállapította, hogy az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti vagy veszélyeztet (a továbbiakban együtt: károsítja), és tartalmára tekintettel annak nyilvánosságát és megismerhetőségét a minősítés keretében korlátozza;

b) *külföldi minősített adat*: az Európai Unió valamennyi intézménye és szerve, továbbá az Európai Unió képviselőjében eljáró tagállam, a külföldi részes fél vagy nemzetközi szervezet által készített és törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés vagy megállapodás alapján

A minősített adat fogalmából kitűnően a minősítéssel közérdek védelme a bűncselekmény jogi tárgya, ami részben eltér a korábbi meghatározásoktól.³³¹

A 223. § (2) bekezdése szerint a büntetőjogi védelem a minősítés kezdeményezésétől számított 30 napig kiterjed arra az adatra is, amelynek a minősítését kezdeményezték, de a cselekmény elkövetésekor a minősítési eljárást nem fejezték be, és erről az elkövető tudomással bír.

Lényeges újonsága a szabályzásnak, hogy a minősített adattal történő visszaélés miatt büntetőeljárásnak csak az adott adatfajta minősítésére jogosult szerv vagy személy feljelentése alapján van helye. A feljelentés hiánya tehát büntethetőségi akadály.

A gyakorlatban korábban problémát okozott annak eldöntése, hogy az elkövetési magatartások tanúsítása ténylegesen sértik vagy veszélyeztetik a jogszabályban meghatározott érdekeket. Az egyik vélemény szerint ez nem a hatóság (ügyész, bíróság) mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés, mivel a minősítőn kívül senki nem jogosult a minősítést felülbírálni azon az alapon, hogy az államtitok fogalmának materiális eleme, azaz a Magyar Köztársaság érdekének sérelme vagy veszélyeztetése hiányzik. Erre nézve szakértő kirendelése is szükségtelen.³³² Más vélemények szerint, ha jogkérdésnek tekintjük az állami és szolgálati titok megállapíthatóságát, akkor az eljáró hatóságoknak van lehetőségük arra, hogy egy adott ügyben megállapítsák, a minősítő döntésétől eltérően a vizsgált adat nem állam- vagy szolgálati titok. Álláspontom szerint az első vélemény felelt meg az akkor hatályos törvényi szabályozásnak.³³³ A 2010. április 1-jétől életbe lépett szabályozás ezt az értelmezési problémát megoldotta.

A visszaélésnek négy elkövetési magatartása van, ezek a jogosulatlan megszerzés, a jogosulatlan felhasználás, hozzáférhető tétel jogosulatlan személy részére, illetve hozzáférhetetlenné tétele jogosult személy részére. A felelősségmentesség szempontjából ezek közül valódi jelentősége csupán a minősített adat jogosulatlan személy részére történő

átadott olyan adat, amelyhez történő hozzáférést az Európai Unió intézményei és szervei, az Európai Unió képviselőiben eljáró tagállam, más állam vagy külföldi részes fél, illetve nemzetközi szervezet minősítés keretében korlátozza;

³³¹ A korábbi jogi tárgy a Magyar Köztársaság biztonságára vagy más fontos érdekére figyelemmel államtitoknak minősülő adatok titokban maradásához fűződő társadalmi érdek volt. Lásd: Csemáné Váradi Erika-Görgényi Ilona-Hula József-Lévai Miklós-Sánta Ferenc: Magyar Büntetőjog. Különös rész. Szerk.: Horváth-Rébai, II. kötet, Komplex, 30. oldal

³³² Dr. Belovics Ervin-dr. Molnár Gábor-dr. Sinku Pál: Büntetőjog Különös rész, HVG Orac Budapest, 2003, 250. oldal

hozzáférhetővé tételének van. Ez az elkövetési magatartás függhet össze ugyanis a képviselő tényközlésével, illetve véleménynyilvánításával, amelyet megbízatásának gyakorlása során eszközöl.

Az elkövetési magatartás aktív tevékenységben vagy mulasztásban nyilvánulhat meg, az 1995 előtti felelősségmentesség azonban nyilvánvalóan csak az aktív tevékenységre vonatkozhatott. A bűncselekménynek ez a formája a minősített adat nyilvánosságra hozatala, amely a titokbirtokos hatásköréből kikerülve mindenki számára biztosított megismerhetővé tételt jelent. A bűncselekmény befejezett a konkrét lehetőség megteremtésével, nem szükséges az, hogy illetéktelen személy ténylegesen a minősített adat birtokába jusson.³³⁴

A mentelmi jogosult elvileg a bűncselekmény előkészületét is elkövetheti a felhívás révén, a gyakorlatban azonban ez aligha elképzelhető.

Nyilvánvaló az összefüggés a titoksértési cselekmények és a szólás, véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga között. Az Alkotmánybíróság az államtitokról és szolgálati titokról szóló 1995-ös törvény elfogadásának évében (1995-ben) vizsgált egy olyan indítványt, amely szerint az akkor hatályos Btk. 221., 222. és 223. §-ai, tehát az államtitoksértés, a szolgálati titoksértés és az államtitoksértés feljelentésének elmulasztása alkotmányellenes törvényi tényállások, mivel sértik az Alkotmány 61. §-ában meghatározott véleménynyilvánítás szabadságával. Az indítványozó szerint a véleménynyilvánítás szabadsága olyan kitüntetett alapjog, amely csak abban az esetben korlátozható, ha más alapjog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érdek védelme más módon nem érhető el.

Az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az indítványt. Megállapította, hogy az Alkotmány 61. §-ában meghatározott szabadság az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése alapján és garanciái megtartása mellett korlátozható. Az államtitok és szolgálati titok védelméhez a Magyar Köztársaságnak valós érdekei fűződnek. A véleménynyilvánítás és sajtószabadság alkotmányosan elfogadható korlátja a nemzetbiztonság védelme és az államtitok közlésének megakadályozása. Ugyanakkor nem támadható az sem, hogy az államtitok és szolgálati titok védelmét az állam a büntetőjog eszközrendszerén keresztül is

³³³³³⁴

Lásd: Dr. Váczai Pál: Állam-, szolgálati titoksértés anyagi és eljárásjogi kérdések. Kat. Fe.: 73/5/2009. 3. oldal
Csemáné Váradi Erika ... idézett mű 32. oldal

védi. Ez akkor fogadható el, ha a védelem arányos, szükséges és végső soron igénybevett. Ezek a feltételek mind fennállnak.³³⁵

A törvényalkotó ezt a védelmet terjesztette ki 1995-ben a képviselői szólásszabadság rovására, amikor a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal visszaélést kivonta a felelősségmentesség köréből.

A felelősségmentesség kiterjed ugyanakkor a Btk. XV. fejezetének III. Címében nevesített többi, a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal visszaélés bűncselekményénél enyhébb megítélésű cselekményekre, így a bizalmas minősítésű adattal visszaélésre (Btk. 222. §) és a korlátozott terjesztésű minősítésű adattal visszaélésre (Btk. 222/A. §).

³³⁵ Lásd: 1154/B/2005. AB határozat, ABK 2006/10 (X. 31.), 25/1991. (V.18.) AB határozat, MK 1991/52 (V. 18.), 13/2001. (V.14.) AB határozat MK 2001/55 (V. 14.), ABK 2001/5 (V. 31.), ABH 2001. 177. oldal

IX.**A büntetőeljárás megindítása és folytatása a sérthetlenség esetén**

A képviselői jogállási törvény 5. §-a rögzíti a sérthetlenség szabályait. A képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani, vagy folytatni, továbbá büntetőeljárás-jogi kényszerintézkedést alkalmazni. A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, illetve magánvádas ügyben a bíróság terjeszti elő az országgyűlés elnökéhez. Az indítványt a képviselő tettenérése esetén haladéktalanul elő kell terjeszteni.

Vargha Ferenc azon az állásponton volt, hogy a mentelmi jog csak a képviselő személyét közvetlenül érintő büntetőeljárás cselekmények ellen jelent védelmet. Hangsúlyozta a képviselő személye ellen irányuló cselekmények elhatárolásának fontosságát, mert más eljárás cselekmény szerinte fogatosítható, sőt kell is fogatosítani, mert „... a Képviselőháznak a Böszörményi határozatból kifolyólag mindig azt kell vizsgálnia, vajon az állítólagos bűntény vagy vétség és az országgyűlési tag közt mutatkozik-e összefüggés, vagy a vonatkozás némi jelensége”.³³⁶

A hatályos büntetőeljárás törvény 6. § (2) bekezdése szerint „büntetőeljárás csak bűncselekmény gyanúja alapján és csak az ellen indítható, akit bűncselekmény alapos gyanúja terhel”. A törvény tehát világosan különbséget tesz a büntetőeljárás általában, illetve meghatározott személy elleni megindítása között. A Be. 551. §-a úgy fogalmaz, hogy a személyes mentességet élvezők ellen nem indítható büntetőeljárás.

Meghatározott bűncselekmény gyanúja esetén – a régi Be-vel ellentétben már ehhez nem szükséges alapos gyanú, csak a gyanúsított közléséhez – Vargha véleményével egyezően, minden további nélkül indítható büntetőeljárás. E büntetőeljárás során valamennyi, a törvény által előírt, illetve lehetővé tett nyomozási cselekmény fogatosítható. Ebbe a körbe tartozik azoknak a cselekményeknek az elvégzése is, amely annak megítéléséhez szükségesek, hogy a személyes mentességgel rendelkező gyanúsítható-e bűncselekmény elkövetésével. Ennek hiányában ugyanis valóban sem a mentelmi jog felfüggesztésének indítványozására jogosult,

sem pedig a döntésre hivatott nem kerülhet abba a helyzetbe, hogy megalapozottan határozzon.³³⁷ A már megindított büntetőeljárás során a kényszerintézkedések mellett egyetlen – bár meghatározó – nyomozati cselekményre nem kerülhet sor, ez pedig a mentelmi joggal rendelkező gyanúsítottkénti kihallgatása. E kihallgatás csak és kizárólag a mentelmi jog feletti döntési jogosultsággal rendelkező, jelen esetben tehát az országgyűlés jóváhagyását követően történhet meg. Ugyanez vonatkozik a mentelmi jogosult személyét érintő kényszerintézkedésekre is.

Mindez a büntetőeljárás törvényes menetéből is kiolvasható. Országgyűlési képviselők esetében az eljárásra kizárólag az ügyészség jogosult és kötelezett, azon belül is a hatályos legfőbb ügyészi utasításnak megfelelően a Központi Nyomozó Főügyészség. A Központi Nyomozó Főügyészség azonban csak akkor veszi át a már folyamatban lévő ügy nyomozását, ha az addig nyomozást végző hatóság eljut a meghatározott személyre irányuló megalapozott gyanúig. Ez alól akkor lehet csak kivételt tenni, ha lehetséges elkövetőként más személy szóba sem jöhet.³³⁸

A mentelmi jogot élvező személyekkel szemben az egyéb feltételek megléte esetén is csak a büntető hatóságokon kívül álló szervezetek – nem nyomozó hatóságok, ügyészség, parlamenti képviselő esetében az országgyűlés - dönthetnek a büntetőeljárás megindításáról vagy folytatásáról.³³⁹

A büntetőeljáráson kívül is létezik azonban számos kényszerintézkedés, amelyekre a mentelmi jog nem terjed ki. Sőt nemcsak kényszerintézkedésekről beszélhetünk, hanem minden más, a bűncselekmény megelőzését, leleplezését, bizonyítását szolgáló, de nem a büntetőeljárásról, hanem a rendőrségről szóló törvényben szabályozott intézkedésről, amelyek kívül esnek a büntetőeljárás törvényben szabályozott cselekmények körén.³⁴⁰ A felsorolt intézkedésekre mentelmi jogosultak esetében is szükség lehet azért, hogy a jogosultság felfüggesztésére hivatott szerv meghatározott alapvető információk birtokában dönthessen a mentelmi jog felfüggesztéséről vagy annak megtagadásáról ennek szükségessége esetén.³⁴¹

³³⁶ Vargha Ferenc: Mentelmi jog és személyes szabadság. Jogtudományi Közlöny 23. szám, Budapest 1932. 138. oldal

³³⁷ Nyíri Sándor: A mentelmi jog a büntetőeljárás tükrében 25. oldal

³³⁸ Legfőbb Ügyészség Nyomozás Felügyeleti Főosztály vezetőjének 2001. szeptember 24. napján kelt NF. 4335/2001/1. számú átiratában kifejtett állásfoglalás

³³⁹ Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris 2003. 569. oldal

³⁴⁰ BH 2003. 447.

³⁴¹ Nyíri Sándor: A mentelmi jog a büntetőeljárás tükrében. Rendészeti Szemle 1993. 3. szám 21. oldal

A mentelmi jog körében mindenképpen szükséges annak meghatározása, hogy vajon milyen intézkedések tehetők meg a mentelmi jogosulttal szemben, illetve abban az eljárásban, amelyben a mentelmi jogosult is érdekelt lehet. Ebben a tekintetben a sarkalatos pont a gyanúsítottkénti kihallgatás, illetve a gyanúsítottal szembeni büntetőeljárási kényszerintézkedések alkalmazása. Amennyiben már elrendelt nyomozás során kiderül, hogy mentelmi joggal rendelkező személy gyanúsítható bűncselekmény elkövetésével, az ügyésznek fel kell függesztenie az eljárást, mivel ez a Be. 188. §-a (1) bekezdésének d) pontja szerinti előzetes döntést igénylő kérdést vet fel. Meg kell azonban jegyezni, hogy a felfüggesztést követően is végezhetőek olyan nyomozati cselekmények, amelyek nem a gyanúsított személyét érintik közvetlenül.³⁴²

Kérdéses lehet ugyanakkor az is, hogy ha a mentelmi jogot felfüggesztik, vajon ennek a döntésnek milyen következményei vannak. Egyes szerzők szerint, ha a mentelmi jogot felfüggesztő döntés nem terjed ki a büntetőeljárási kényszerintézkedésekre, ezt külön kérni kell.³⁴³ Ezzel szemben Gyöngyi Gyula - helyesen - arra az álláspontra helyezkedik, hogy a mentelmi jog felfüggesztése minden eljárási cselekményre vonatkozik, amit a Be. szabályoz. Ez felel meg a büntetőeljárás helyes értelmezésének, hiszen a gyanúsítás a legfontosabb központi kategóriája a nyomozati szaknak.

A gyanúsítottkénti kihallgatás, illetve a büntetőeljárási kényszerintézkedés alkalmazásának elmaradása sem jelenti azonban azt, hogy ne lehetne megsérteni a mentelmi jogot. Erre jó példa, hogy 2003 és 2009 között a nyomozást el lehetett utasítani úgy is, hogy az ügyész a Büntető Törvénykönyv 71. §-a alapján megrovásban részesítette az elkövetőt, a bűncselekmény elkövetését megállapította és emiatt rosszallását fejezte ki az elkövetővel szemben.

Kérdéses lehet, hogy az elutasítás mellett alkalmazott ilyen intézkedés hogyan férhetett össze a mentelmi jog funkciójával. Ez esetben ugyanis sem gyanúsítottkénti kihallgatásra, sem büntetőeljárási kényszerintézkedésre nem volt szükség. Megítélésem szerint ilyen esetben sem lehetett volna mellőzni a mentelmi jog felfüggesztését. Egyrészt a megrovás büntetőjogi szankció, tehát alkalmazása formailag sem fér össze alkalmazásával a fenntartott mentelmi joggal, tartalmilag pedig nyilvánvalóan ellenkezik a mentelmi jog lényegével. Elméletileg

³⁴² Lásd Be. 188. § (6) bekezdés
³⁴³ Nyíri, idézett mű 26. oldal

elképzelhető volt ugyan egy olyan megoldás is, hogy a mentelmi jogosult panasszal élt, és ekkor fordulhatott a legfőbb ügyész a Parlamenthez a felfüggesztés érdekében, hiszen ilyenkor a nyomozást a Be. 174. §-ának (5) bekezdése alapján mindenképpen el kellett rendelni. Ez azonban azért sem megfelelő megoldás, mert ellenkezik azzal az alapelvvel, hogy a mentelmi jog valójában a parlamentet illeti meg, ezért a felette való döntés is az övé, nem pedig a képviselőé.

Amennyiben a parlamenti képviselő esetében az országgyűlés felfüggeszti a mentelmi jogot, ez a gyanúsított kihallgatáson kívül lehetővé teszi a büntetőeljárás kényszerintézkedések alkalmazását. Kérdés azonban, hogy ez fordítva is igaz-e. Megítélésem szerint ugyanis fordított esetben problémák merülnek fel. Ezért az a véleményem, hogy a törvény alapján egyes kényszerintézkedésekre is meg kell kérni a mentelmi jog felfüggesztését, feltéve, ha gyanúsítottként a hatóság nem kívánja a mentelmi jogosultat kihallgatni. Ez egyben azt is jelenti, hogy az ilyen kényszerintézkedéshez való hozzájárulás nem jelent automatikus felhatalmazást a gyanúsítottkénti kihallgatásra is.

Büntetőeljárás kényszerintézkedések az eljárásban résztvevőkkel szemben

A büntetőeljárás törvény lehetőséget ad egyes kényszerintézkedések alkalmazására a gyanúsítottaktól eltérő személyek esetében is. Ilyen kényszerintézkedés lehet a házkutatás, a motozás, a lefoglalás.³⁴⁴ E kényszerintézkedések esetén a hatóság az intézkedés akadályozóját az intézkedés túsérésére kényszerítheti, illetve a terhelt kivételével rendbírsággal sújthatja.³⁴⁵

Gyanúsítás nélküli kényszerintézkedésként jöhet még szóba a számítástechnikai rendszer útján rögzített adatok megőrzésére kötelezés, valamint a zár alá vétel.³⁴⁶ § Ide sorolható továbbá a biztosítási intézkedés is.³⁴⁷

Az érdemi nyomozati cselekmények mellett meg kell még említeni az eljárás rendjének biztosítására szolgáló kényszerítő eszközök alkalmazását. Ezeknél is van lehetőség olyan személyekkel szembeni igénybevételre, akik nem tartoznak a gyanúsított körbe. Az ide

³⁴⁴ Be. 149. §, Be. 150. §, Be. 151. §

³⁴⁵ Be. 155. § (3) bekezdés

³⁴⁶ Be. 158/A §, Be. 159.

³⁴⁷ Be. 160. §

tartozó jogintézmények a rendbírság, az elővezetés, továbbá a testi kényszer alkalmazása.³⁴⁸ A rendbírsággal kapcsolatban külön ki kell emelni, hogy az meg nem fizetés esetén a bíróság által elzárásra változtatható.³⁴⁹

A fentiekből az a következtetés vonható le, hogy a felsorolt intézkedések alkalmasak lehetnek arra, hogy velük visszaélve a mentelmi jogosultat olyan zaklatásnak tegyék ki, amely sérti a Parlament működésének zavartalanságát. Ezért indokolt ezeket az intézkedéseket a mentelmi jog körébe önállóan bevonni. Hangsúlyozom, hogy nem speciálisan magyar problémáról van szó, ez a kérdés más országokban is felvetődött.³⁵⁰

Nem szabad azonban elfelejteni azt sem, hogy az említett kényszerintézkedések más személyek büntetőjogi felelősségének megállapítása során merülnek fel, és az anyagi igazság kiderítését szolgálhatják. Ráadásul nemcsak ezek elmaradása, de késleltetése is kockára teheti az egész büntetőeljárás sikerét. Mivel az idevonatkozó szabályozás hiánya bizonytalanságot jelent, a mentelmi szabályozást ki kell terjeszteni erre a körre is.

Hasonló a helyzet a tanúzási kötelezettséggel.³⁵¹ Figyelemre méltó, hogy egyes más országokkal ellentétben a magyar szabályozás nem ismeri a tanúzás mentelmi jog alá vonását.

A Böszörményi-féle házhatározat alapján a mentelmi bizottság már az 1930-as években állást foglalt arról, hogy a tanúzási kötelezettség nem esik a mentelmi jog védelme alá. „A mentelmi bizottság megállapította, hogy az országgyűlési képviselők tanúkénti kihallgatásához a képviselőház előzetes engedélye nem szükséges, és a nevezett képviselőknek tanúkénti kihallgatása feleletre vonást nem jelent.”³⁵² A mentelmi szabályok napjainkban sem tartalmaznak rendelkezést kifejezetten a tanúzási kötelezettségről. Ezért különös és érthetetlen, hogy Alföldi Albert képviselő esete megjárta a Parlament mentelmi bizottságát, és a plénumot is. A képviselőnek egy kényszervallatás miatt indított büntetőügyben kellett volna megjelennie a bíróság előtt, azonban ő nem tett eleget az idézéseknek. A mentelmi bizottság előtt arra hivatkozott, hogy az ügyhöz érdemben úgysem tudna hozzászólni. Az országgyűlés szabályosan letárgyalta a mentelmi ügyet, és a képviselő mentelmi jogát végül nem

³⁴⁸ 161-1Be. 63. §

³⁴⁹ Be. 161. § (5) bekezdés

³⁵⁰ Hanvay: idézett mű 575. oldal

³⁵¹ Be. 79. § (1) tanúként az hallgatható ki, akinek bizonyítandó tényről tudomása van. (2) Akit tanúként megidéztek, ha e törvény kivételt nem tesz, köteles vallomást tenni.

³⁵² 1931. Országgyűlési Napló XXIII. kötet 587. oldal

függesztette fel. Sepsi Tibor ebben az ügyben a mentelmi joggal történő visszaélést lát, a magam részéről azonban úgy vélem, hogy a tanúzási kötelezettségre nem terjed ki a magyar mentelmi szabályozás.³⁵³ A büntetőeljárás törvény nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely szerint a mentelmi jogosult nem hallgatható ki tanúként, illetve a tanúvallomást megtagadhatja.³⁵⁴

Természetesen kicsit más a helyzet akkor, ha az eljáró hatóság alkalmazni kívánja az idézéssel szembeni mulasztás következményeit. A Be. 69. §-a (1) bekezdésének b) pontja szerint ha a tanú nem jelenik meg az idézésre és alapos okkal nem igazolja távollétét, valamint ha az eljárási cselekményről engedély nélkül távozik, elővezetése rendelhető el, illetve rendbírsággal sújtható.

A Be. 162. §-ának (1) bekezdése szerint ugyanakkor az elővezetés személyi szabadságot korlátozó intézkedés annak érdekében, hogy az érintettet, jelen esetben a tanút, a bíróság, ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság elé állítsák, illetve biztosítsák az eljárási cselekményen, illetve szakértői vizsgálaton való részvételét. Ez esetben tehát az elővezetés, ahogy a korábbiakban már említettem, olyan kényszerintézkedés, amelyet nem a terhelttel szemben alkalmaznak, és amelyre ezért a gyanúsítottá nyilvánítás nélkül is lehetőség van. Ebben az esetben viszont már, mivel a büntetőeljárás törvénybe foglalt kényszerintézkedésről van szó, valóban fennáll a mentelmi jog, és ilyenkor képviselő esetében meg kell keresni a parlamentet a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítvánnyal. Ez azonban nem a tanúzási kötelezettség teljesítéséről szóló indítvány, hanem az elővezetést célzó engedélykérés. Megjegyzem, hogy ilyen esetben a pontos eljárási szabályok sincsenek kimunkálva, és ezért is lenne szükséges az összes többi kényszerintézkedéssel együtt ezt az esetet is a jogszabályban külön rendezni.

A XIX. században is felmerült már ez a probléma. Az országgyűlés úgy vélte, szükséges a mentelmi jog felfüggesztése, ha a képviselőt tanúzási kényszer okán helyezik letartóztatásba, feltéve, ha a Ház ülészik.³⁵⁵

³⁵³ Sepsi Tibor: A parlamenti képviselők mentelmi joga a gyakorlat tükrében. In: Studia Collegii de Stephano Bibo nominati. tomus II. 2000 (Bibó Szakkollégium, 73. oldal)

³⁵⁴ Be. 81. §, 82. §

³⁵⁵ A Ház 1888. november 28-án 392. szám alatt hozott határozatai.

Mindebből az következik, hogy a képviselői mentelmi jog indokolt lehet olyan esetben, amikor nem a képviselő ellen irányul közvetlenül az eljárás, de meghatározott intézkedések, kényszerintézkedések érintik a személyét. Ilyenkor azonban ez a mentelmi jog nem feltétlenül kell, hogy azonos legyen azzal a mentelmi joggal, amelyet a gyanúsítottként történő eljárásba vonásnál szükséges alkalmazni. Megfontolandó ezért, hogy ilyen esetekben utat kellene engedni a képviselővel szembeni intézkedésre azzal, hogy a Parlament utólag állapíthassa meg a mentelmi jog fenntartásának szükségességét. Ha ezt a döntést hozná az országgyűlés, visszamenőleg kellene megvizsgálni azokat a következményeket, amelyek a mentelmi jog fel nem függesztése miatt adódnak. A szabályozás pontosságával biztosítani lehetne a visszaélések elkerülését is.

A terhelt elleni kényszerintézkedések és a mentelmi jog

A kényszerintézkedések olyan hatósági aktusok, amelyek a büntetőeljárás eredményessége érdekében alapvető állampolgári jogokat sértenek, illetve korlátoznak.³⁵⁶

A legfontosabb kényszerintézkedések a személyi szabadságot korlátozzák. Figyelemmel arra, hogy alkotmányos alapjogról van szó, e korlátozás szigorúan az alkotmányos keretek között, törvény által meghatározott rendben foganatosítható. „A büntető hatalom gyakorlásának, a büntetőigény érvényesítésének intézmény- és eszközrendszere közvetlen alkotmányos jelentőséggel bír; a büntető felelősségre vonás szabályai alkotmányos jelentőségűek.”³⁵⁷

Az Alkotmány 55. §-ának (1) bekezdése alapvető jogként ismeri el a személyi szabadsághoz való jogot, ugyanakkor meghatározza korlátozásának lehetőségeit. A törvényben meghatározott korlátozások azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, ha az általuk elérni kívánt alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos.³⁵⁸

A magyar Alkotmány előírásai mellett érvényesíteni kell az Emberi Jogok Európai Egyezményének előírásait is, amikor a személyes szabadság korlátozására kerül sor. Az Egyezmény személyi szabadságról és biztonságról szóló 5. cikkének c) pontja szerint személyes szabadságától jogszerűen akkor lehet megfosztani valakit, ha az törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel azért indokolt, hogy egy személyt bűncselekmény

³⁵⁶ Bánáti... Büntetőeljárás jog. HVG ORAC, Budapest 2006. 185. oldal
³⁵⁷ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat ABH 1918 376. oldal

elkövetésének alapos gyanújával az illetékes hatóság elé állítanak, vagy amikor célszerűségi okból szükséges, hogy egy személyt megakadályozzanak bűncselekmény elkövetésében vagy annak elkövetése után a szökésben. Az Európai Emberi Jogi Bíróság ezzel összefüggésben mondta ki a *Lawless kontra Írország* (1961) ügyben³⁵⁹, hogy az állam nem tarthat valakit őrizetben anélkül, hogy bíróság elé vinné, illetve a bíróság elé állítás szándéka hiányában fosztaná meg szabadságától. A *Brogan kontra Egyesült Királyság* (1988) ügyben a bíróság úgy találta, hogy a kérelmező fogvatartása a konkrét gyanúra vonatkozó tények és körülmények további vizsgálata érdekében történt és ezért nem sértette az 5. Cikk (1) bekezdésének c) pontját.³⁶⁰

A személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések a magyar büntetőeljárásban a következőképpen csoportosíthatók:

1. őrizet (Be. 126-128. §),
2. előzetes letartóztatás (Be. 129-136. §),
3. ideiglenes kényszergyógykezelés (Be. 140-145. §),
4. lakhelyelhagyási tilalom (Be. 137. §)
5. házi őrizet (Be. 139. §),
6. távollátás (Be. 138/A és B §),
7. óvadék (Be. 147-148. §),
8. intézkedés a külföldre utazás tilalmának biztosítására (Be. 146. §).

Valamennyi, az előzőekben felsorolt kényszerintézkedést a mentelmi jog felfüggesztését követően lehet foganatosítani, kivéve, ha az elkövetőt tetten érik. Ez esetben ugyanis a törvény lehetőséget ad a tetten ért mentelmi jogosult őrizetbe vételére.

A képviselői jogállási törvény 5. §-a a mentelmi jog felfüggesztése nélkül is lehetőséget nyújt egy képviselő bűnügyi őrizetbe vételére, feltéve, ha egy bűncselekmény elkövetésén tetten érik.

³⁵⁸ 66/1991. (VII. 15.) AB határozat ABH 1991 342. oldal

³⁵⁹ *Lawless kontra Írország* (1961) *Donnez Gomien*: Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. ET. Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 1994, 27. oldal

³⁶⁰ *Brogan kontra Egyesült Királyság*. Idézett mű, 27. oldal

A tettenérés fogalmát már a római praetori jogi is ismerte. Az actio furti szabálya szerint a tetten ért tolvaj esetében mellőzni kell a tizenkéttáblás törvény büntetéseit, és négyszeresre menő keresetet kell biztosítani a sértettnek.

A modern büntetőjogban a tettenérést általánosságban, mint az elkövetés gyanúját különösen megerősítő, megalapozó körülményt tartják számon. A tetten ért személy az olyan bűnelkövető, aki a bűncselekményt megvalósító magatartást egészében vagy legalább részben szemtanúk jelenlétében tanúsítja, és eközben vagy a szemtanú, vagy az általa értesített személy nyomon üldözés eredményeként anélkül fogja el, hogy az üldözés során a személyazonosságot kétségesse tevő módon szem elől veszítették volna.³⁶¹

A tettenérés ugyanakkor önmagában nem alapozza meg az őrizetbe vételt, noha a büntetőeljárás törvény a két fogalmat együtt nevesíti a Be. 126. §-ának (2) bekezdésében, amikor előírja, hogy őrizetbe vételre, szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja – különösen tettenérés esetén – kerülhet sor. A különbségtételre egyrészt az ad okot, hogy további feltétel, miszerint a terhelt előzetes letartóztatása legyen valószínűsíthető, másrészt viszont az őrizetbe vételhez az is szükséges, hogy a tetten ért személy személyazonossága ismeretlen legyen.³⁶² A bírósági gyakorlat azonban ez utóbbi feltételt – megítélésem szerint helyesen – nem osztja. A bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy elfogásának törvényességét ugyanis nem zárja ki az, hogy az elfogó a tetten ért elkövető személyazonosságát ismeri.³⁶³

A tettenérés a bűncselekmény gyanújához kapcsolódik, azt erősíti, annak lehet egyik meghatározó bizonyítéka. Ennyiben tehát nem különös feltétele az őrizetbe vételnek, és nem alternatívája az előzetes letartóztatás egyéb eseteinek.³⁶⁴

A mentelmi jog szempontjából fontos tény, hogy az őrizet az ügyész és a rendőrség által halaszthatatlan nyomozati cselekményként is elrendelhető.³⁶⁵ Témánk szempontjából hangsúlyozni kell, hogy az őrizet minden esetben bűnügyi őrizetet jelent. A bűnügyi őrizet mellett ugyanis létezik idegenrendészeti őrizet, amely akár tizennyolc hónapig tarthat, és a Magyar Köztársaság területéről kiutasított külföldiekkel szemben alkalmazható, valamint a

³⁶¹ Kriminálisztika. Szerkesztette Bócz Endre, BM Kiadó 2004. 1121. oldal

³⁶² Chwala-Fülöp-Sléder: Büntetőeljárás jog. Rejtjel Kiadó Budapest, 2142. oldal

³⁶³ HGY 287. II.

³⁶⁴ Ezzel ellentétes véleményt nyilvánít Chwala, idézett mű 142. oldal, megerősíti viszont BH. 2007. 217.

közbiztonsági őrizet, amelyet az Rtv. szerint a hatóság az őrizetbe vett személy érdekében, vagy személyazonosságának megállapítása céljából rendelhet el maximum 24 órára.

Megint más típusú őrizet a pártfogó felügyelet alatt álló feltételes szabadságra bocsátott elítélt, illetve a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott személy maximum 72 órás őrizete.³⁶⁶

A képviselői jogállási törvény 5. §-ának rendszertani értelmezéséből azonban kiderül, hogy a törvény csupán a bűnügyi őrizet tekintetében tartalmaz rendelkezést. A felsorolt további őrizet-típusok aligha bírnak jelentőséggel a mentelmi jog szempontjából. A gyakorlatban valószínűsíthetően kizárólag még a közbiztonsági őrizet jöhet szóba, amely nyilvánvalóan nem követeli meg a mentelmi jog előzetes felfüggesztését, éppen a személyazonosság hiánya miatt. Ennél kissé bonyolultabb a saját érdekében történő közbiztonsági őrizetbe vétel, azonban itt is büntetőeljárásen kívüli kényszerintézkedésről van szó, ezért ez eleve nem esik a mentelmi jog védelme alá.

Kissé más a helyzet a szabálysértési őrizet tekintetében. A szabálysértési kódex szerint ugyanis a rendőrség elzárással is sújtható szabálysértés esetén – ha tettenérésre kerül sor – az eljárás alá vont személyt gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából őrizetbe veheti.³⁶⁷ A hatályos szabályozás szerint a mentelmi jog a szabálysértési eljárásokban is érvényesül. A tettenérés fogalma pedig az előbbieket szerint a büntetőeljárás mellett a szabálysértési eljárásban ugyancsak ismert.

A korábbiakban már említés történt arról, hogy a mentelmi jog által emlegetett őrizetbe vétel kizárólag a bűnügyi őrizetet jelenti. Van olyan szerző, aki történeti értelmezéssel bizonyítja ezt az álláspontot. E szerint a szabálysértési őrizet csak 2000. március 1-jétől volt ismételt része a szabálysértési jognak, mivel 1990. március 15-ével ezt az intézményt eltörölték. (Ennek oka, hogy akkor megszüntették a szabálysértési eljárást.)³⁶⁸ A képviselői jogállásról szóló törvény viszont 1990. július 17-én lépett hatályba, és a sérthetlenséget tárgyaló rész azóta nem változott lényegesen. Ezért fel sem merülhet, hogy a képviselői jogállási törvény által említett őrizet a szabálysértési őrizetet is jelentené.³⁶⁹

³⁶⁵ Be. 177. §

³⁶⁶ Chwala, idézett mű 141. oldal

³⁶⁷ 1999. évi LXIX. törvény 77. §

³⁶⁸ Kiss-Papp: A szabálysértésekről... I. kötet, Közlönykiadó 219. oldal

Ez az érvelés azonban nézetem szerint nem meggyőző. A képviselői jogállásról szóló törvény 5. §-a tartalmazza a szabálysértési eljárást is, és kitér arra, hogy a képviselő szabálysértés elkövetése esetén lemondhat mentelmi jogáról. Megítélésem szerint a törvény nyelvtani és rendszertani értelmezése lehetőséget nyújt egy olyan következtetésre, hogy a szabálysértési őrizet is a jogállási törvény 5. §-a alá esik. Természetesen a szabálysértési eljárás lefolytatására akkor van lehetőség, ha a Parlament felfüggeszti a képviselő mentelmi jogát. A gyorsított bírósági eljárás ugyanakkor elképzelhető a megszabott 72 órás időtartam alatt, igaz csak akkor, ha a képviselő lemond mentelmi jogáról.

Az eltérő értelmezési lehetőségek is azt mutatják, hogy szükséges lenne egy egyértelműen meghatározott, pontosított szabály a képviselői jogállási törvényben. Az egyik lehetséges – és talán a legindokoltabb – megoldás az lehetne, hogy a szabálysértésekre a jövőben nem lenne alkalmazható a sérthetlenség. Amennyiben a szabálysértésekre továbbra is ki akarja terjeszteni a jogalkotó a mentelmi jog hatókörét, egyértelműen állást kell foglalni, hogy a törvényben meghatározott őrizet csak bűnügyi vagy szabálysértési lehet. Megjegyzem, problémát okozhat a kettős alakzatú bűncselekmények köre is, hiszen nem biztos, hogy azonnal eldönthető, eléri-e a bűncselekményi szintet, vagy pedig megmaradnak a szabálysértések között. Ez a kétség ismételten azt erősíti, hogy a szabálysértési őrizetre is ki kell terjeszteni a Kjt. idézett szabályát.

A büntető anyagi jogi szabályok tartalmazzak utalásokat a tettenérésre. A Büntető Törvénykönyv 321. §-ának (2) bekezdése szerint rablásnak minősül az is, ha a tetten ért tolvaj a dolog megtartása érdekében alkalmaz erőszakot, vagy élet és testi épség ellen irányuló közvetlen fenyegetést. Az erre vonatkozó ítélkezési gyakorlat a tettenérés fogalmát a nyelvtani fogalomnál tágabban értelmezi. Nem csupán az elkövetőnek a cselekmény véghezvitele közben való leleplezését vonja ide, hanem azt az esetet is, ha a bűncselekmény felfedezése a lopás befejezését jelentő elvitel után, de még az elvételt megelőzően történik. Tettenérésnek tekinti a gyakorlat például a lakásbetörés tettesének a lépcsőházban történő elfogását, illetve a tolvaj megszakítás nélküli üldözését.³⁷⁰ Nem minősül viszont tettenérésnek az alkoholszonda megfújása során a légzésminta elszíneződése.³⁷¹

³⁶⁹ Hanvay, idézett mű 217. oldal

³⁷⁰ BH 1983. 227.

³⁷¹ 2003.EI.II.C.1/36. BH 2004. 4. sz.

A magyar szakirodalom és a gyakorlat tehát alapvetően dogmatikailag és térbelileg jelöli ki a tettenérést határait, időben közvetlenül nem. A nemzetközi gyakorlatban erre is találunk példát, hiszen Németországban maga az alkotmány mondja ki, hogy az elkövetés utáni napon történő elfogás ugyancsak tettenérésnek minősül.³⁷² Megfontolandó a magyar szabályozás egy ilyen kiterjesztése, hiszen ez egyszerűbb és hatékonyabb jogalkalmazásra adna lehetőséget.

A tettenérést követő őrizetbe vétel kapcsán két fontos kérdést kell tisztázni. Az első az, hogy vajon e kényszerintézkedés alkalmazhatósága egyben a mentelmi jog automatikus felfüggesztését jelenti-e. Erre a választ maga a jogállási törvény, illetve a büntetőeljárás törvény adja meg. E szerint az indítványt a képviselő tettenérése esetén haladéktalanul elő kell terjeszteni.³⁷³ A mentelmi jog felfüggesztése iránti kérelem és ennek megfelelően az erről szóló döntés tehát ezekben az esetekben sem mellőzhető.

A második kérdés ettől látszólag elkülönül, valójában azonban szorosan kapcsolódik az elsőhöz. Azt kell ugyanis mérlegelni, vajon ha megengedett az őrizetbe vétel a tettenérés esetén, ezt kiterjesztően lehet-e értelmezni más kényszerintézkedésre, illetve magának a büntetőeljárásnak a képviselővel szembeni megindítására. Erre nézve a jogirodalomban, illetve a gyakorlatban eltérő álláspontok találhatók. Hanvay például igenlően dönti el a kérdést. Álláspontja szerint az őrizetbe vétel már a tettenéréskor vagy közvetlenül azt követően a mentelmi jog felfüggesztésére jogosult előzetes hozzájárulása nélkül foganatosítható. Ezért egyrészt érthetetlen lenne, hogy a személyiségi jogot súlyosan korlátozó őrizetbe vételhez nem kell, míg e jogot sokkal kisebb mértékben csorbító egyéb eljárási cselekményekhez, így a gyanúsított kihallgatáshoz, motozáshoz, házkutatáshoz pedig szükséges a mentelmi jog felfüggesztése.³⁷⁴ Véleményét azzal támasztja alá, hogy a tettenérés esetén a bűncselekmény elkövetésének ténye annyira nyilvánvaló, hogy az emiatt foganatosításra kerülő hatósági intézkedések vonatkozásában a megalapozatlanság, illetve a képviselői vagy parlamenti munka akadályozása, jelöltek esetében pedig a választás eredménye befolyásolására való irányultság gyanúja teljes mértékben kizárható.³⁷⁵ Ennek megfelelően az előzetes letartóztatásba helyezés is elképzelhető hozzájárulás nélkül, mivel az

³⁷² Art. 46. § (2) bekezdés G.G

³⁷³ Kjt. 5. § (2) bekezdés és Be. 552. § (1) bekezdés

³⁷⁴ Hanvay, idézett mű 572. oldal

³⁷⁵ Hanvay, idézett mű 572. oldal

őrizetbe vételre csak akkor kerülhet sor, ha az előzetes letartóztatás feltételei egyébként fennállnak.³⁷⁶

Végső soron tehát a tetten ért mentelmi jogosulttal szemben az alábbi intézkedések tehetők: a Be-ben szabályozott bármilyen kényszerintézkedés, így az előzetes letartóztatás, házi őrizet, lakhelyelhagyási tilalom, ideiglenes kényszergyógykezelés, őrizet, zár alá vétel, házkutatás, motozás, lefoglalás, távoltagezés, óvadék, intézkedés külföldi utazási tilalom biztosítására, számítástechnikai rendszer által rögzített adatok megőrzésére kötelezés.

A felsorolt kényszerintézkedéseken túl lehetőség van még bűncselekmény alapos gyanújának közlésére és a gyanúsítottkénti kihallgatásra. Ugyanez megtehető a szabálysértés elkövetésének gyanúja esetén is, beleértve az összes szabálysértési kényszerintézkedést.³⁷⁷

A vázolt álláspontban igen sok racionális, helytálló érv található. Az kétségtelen, hogy a büntetőeljárást azzal szemben lehet ilyenkor lefolytatni, akit bűnügyi őrizetbe helyeznek. Kétségtelen, az őrizetbe vételre a mentelmi jog felfüggesztése nélkül is lehetőség van, ebből azonban nem következik, hogy ez a lehetőség a büntetőeljárásra, illetve az egyéb kényszerintézkedésekre ugyanilyen feltétellel kiterjedjen. A bűnügyi őrizet ugyanis ebben a vonatkozásban nem csereszabatos a többi intézkedéssel, illetve hatósági cselekvéssel. Önmagában az a körülmény, hogy a büntetőeljárás törvénye egyedül ezt a kényszerintézkedést jelöli meg a tettenérés esetében, a többi intézkedésnél viszont nem szól erről, nem ad alapot a megkülönböztetésre.

A tettenérésre utal vissza a jogállási törvény 5. §-a, amikor lehetővé teszi a mentelmi jogosult hozzájárulás nélküli őrizetbe vételét. Ennél tovább azonban a törvény nem megy, és nyelvtani értelmezéséből következik, hogy a tettenérés esetén őrizetbe vételre van lehetőség, amelynek viszont csak korlátozott célja lehet. Így alapvető célnak tekinthetjük, hogy ez az intézkedés alkalmas a megkísérelt vagy előkészített bűncselekmény véghezvitelének megakadályozására, valamint bizonyítási eszközök biztosítására.³⁷⁸ Ettől eltekintve azonban a mentelmi jog felfüggesztése szükséges ahhoz, hogy a gyanúsítottkénti kihallgatásra, illetve egyéb kényszerintézkedés foganatosítására sor kerülhessen. Az ezzel ellentétes felfogás nyilvánvalóan *kontra legem* értelmezés, ami alkotmányosan kizárt.

³⁷⁶ Be. 129. § (2) bekezdés a)-d) pont
³⁷⁷ Hanvay, 573. oldal

A mentelmi jog ilyen esetekben történő felfüggesztésének szükségességét támasztja alá a jogállási törvény 5. § (2) bekezdése, mely szerint a felfüggesztésre irányuló indítványt tettenérés esetén haladéktalanul elő kell terjeszteni. Hasonló véleményt nyilvánít Gyöngyi Gyula, aki szerint a hozzájárulás tettenérés esetén is feltétele a további eljárásnak, mert a törvény ebben az esetben csak az őrizetbevételt engedi meg, de nem járul hozzá automatikusan a további büntetőeljárás cselekmények lefolytatásához a mentelmi jog felfüggesztése nélkül.³⁷⁹

Az új büntetőeljárás törvény hatályba lépése sem változtatott a korábbi helyzeten. Ezzel együtt kétségtelen, hogy a hatályos szabályozás némileg ellentmondásos, és tartalmilag sem kielégítő. Az ebből eredő bizonytalanságot gyakorlati példák mutatják.

A Be. 126. §-ának (2) bekezdése szerint őrizetbe vétel szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény megalapozott gyanúja – különösen tettenérés – esetén rendelhető el, feltéve, hogy a terhelt előzetes letartóztatása valószínűsíthető.

Ez utóbbi feltétel azonban a jelenlegi szabályozás mellett csak elméletileg képzelhető el. Az őrizet legfeljebb 72 óráig tarthat. Az őrizetbe vett személyt ezt követően, ha a bíróság előzetes letartóztatását nem rendelte el, szabadon kell bocsátani. Mentelmi joggal rendelkező személy esetén azonban a 72 óra sem alkalmazható, hiszen mindenkit az őrizetbe vételt követő 24 órán belül gyanúsítottként ki kell hallgatni. A gyanúsított kihallgatásnak azonban előfeltétele a mentelmi jog felfüggesztése, amely ennyi idő alatt gyakorlatilag elképzelhetetlen.

Az optimális megoldás az lehetne, ha a tettenérés esetén az eljárás általános megindítására nyílna lehetőség a képviselővel szemben, beleértve valamennyi kényszerintézkedést. A felfüggesztés iránti kérelmet ilyenkor is haladéktalanul elő kellene terjeszteni, ennek megadása azonban csak utólagos jóváhagyásként funkcionálna. Amennyiben a Parlament megtagadná a mentelmi jog felfüggesztését, a képviselővel szemben ezt követően kellene megszüntetni az eljárást. Addig azonban nem lenne szükség az eljárás felfüggesztésére, ami a mai szabályozás szerint tettenérés esetén is kötelező.³⁸⁰

³⁷⁸
³⁷⁹

Be. 129. § (2) bekezdés

Gyöngyi: A mentelmi jogra és a személyes mentességre... In. A képviselői jogállás I. 1996. 78. oldal

Ismételten rá kell mutatni arra, hogy a felfüggesztés hiányában életbe lépő eljárási tilalom nem a bizonyításra irányuló eljárási cselekményekre vonatkozik, hanem az adott személyt érintő gyanúsításra, illetve kényszerintézkedésekre.³⁸¹ Ebből logikusan következik, hogy a mentelmi jogosultat személyében nem érintő eljárási cselekmények folytatásához, illetve általában a büntetőeljárás lebonyolításához a törvény szerint van lehetőség.

A büntetőeljáráson kívüli kényszerintézkedések

A mentelmi jog felfüggesztéséről rendelkező döntés egységesnek tekintendő. Nem vitás ezért, hogy a büntetőjogi felelősségre vonáshoz való hozzájárulás magában foglalja a személyi szabadság korlátozásának lehetőségét, valamennyi olyan intézkedés alkalmazhatóságát, amely a mentelmi jogosult személyét érintheti. Nem helytálló ezért az a vélekedés, hogy a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntésnek külön ki kell terjednie a személyi szabadság korlátozására, vagy ha ez nem történik meg, akkor ezt utólag külön meg kell kérni.³⁸² Ezzel szemben helyesen érvel Hanvay, amikor kifejti, hogy a kényszerintézkedések foganatosításához nem kell külön hozzájárulás.³⁸³ Az már másik kérdés, és nem lehet megkerülni, hogy meddig terjed a megadott hozzájárulás, vonatkozik-e a kérelemből nem, vagy nem feltétlenül következő egyéb bűncselekményekre. Általánosságban erre azt lehet mondani, hogy a mentelmi jog felfüggesztéséhez adott hozzájárulást mindig szűken kell értelmezni, és csak arra a bűncselekményre lehet vonatkoztatni, amely kifejezetten szerepel a mentelmi előterjesztésben. Az viszont lehetséges, amikor több bűncselekmény szerepel az előterjesztésben, nem mindegyik tekintetében függesztik fel a mentelmi jogot. Mindez természetesen a történeti tényállásra vonatkozik, nem pedig a minősítésre.

A mentelmi jog felfüggesztése előtt – a tettenérést kivéve – minden tiltott, ami a büntetőeljárás keretébe tartozik, de nem érinti, ami ezen kívül esik. Ennek a logikus gondolatmenetnek az érvényesítése azonban csak látszólag ilyen egyszerű. A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma az 1994. évi XXXIV. törvény 44. §-át elemezve arra a jutott, hogy bizonyos esetekben a büntetőeljáráson kívüli hatósági tevékenység is tilalmazott lehet. Így a rendőrség közlekedésrendészeti feladatainak ellátása során a légzésminta, illetve vér, vizelet és műtétnek nem minősülő minden egyéb minta adásának kötelezettsége vitatott lehet.

³⁸⁰ Be. 552. § (1) bekezdés

³⁸¹ Nyíri: Rendészeti Szemle 1993. 3. 26. oldal

³⁸² Nyíri: idézett mű 27. oldal

³⁸³ Hanvay: idézett mű 574. oldal

A Büntető Kollégium vizsgálódása során arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen mintaadásra kötelezés sérti a mentelmi jogot, ha arra a mentelmi jog felfüggesztése nélkül kerül sor.³⁸⁴ Ez a kollégiumi vélemény sajátos belső logikát tartalmaz, de kétségkívül ellentmond a korábbiakban említett jogalkalmazói nézeteknek. A kollégiumi állásfoglalás nézetem szerint túl szélesen értelmezte a mentelmi jog kereteit, és így nem csak magával és a bírói gyakorlattal keveredett ellentmondásba, de túllépte az eredeti jogalkotói szándékot is.

Nyilvánvalóan ezt az ellentmondást érzékelte az országgyűlés mentelmi bizottsága, amely tájékoztatójában felhívta az országgyűlési képviselőket arra, hogy a légzésminta adásnak vessék alá magukat.³⁸⁵ Téves azonban a tájékoztató indokolása, mivel a felhívást arra alapozza, hogy a légzésminta adására kötelezés semmilyen értelemben nem számít kényszerintézkedésnek, ezért foganatosításához nem kell az országgyűlés előzetes jóváhagyása. Nézetem szerint ebben az esetben is kényszercselekményről van szó, ráadásul a kollégiumi állásfoglalás kitér arra is, hogy az ittasság klinikai tüneteinek észlelése már tettenérésnek minősül, tehát ilyenkor a mentelmi jog megsértése nélkül lehet a mentességet élvező személyt az egészségügyi szerv elé állítani véralkohol-vizsgálat céljából. Az említett kollégiumi vélemény érvelése – ellentmondásossága dacára – alkotmányjogi szempontból ugyanakkor érthető. Valójában ugyanis nem az a kérdés, hogy az adott kényszercselekmény a büntetőjog vagy az államigazgatási jog területére tartozik. Az igazi kérdés az, korlátozzák-e ezek a kényszerintézkedések a mentelmi joggal rendelkezőt tevékenységének ellátásában, vagy sem.³⁸⁶ Az ebben a kérdésben történő állásfoglalás lehet az irányadó arra nézve, hogy a korlátozás jogszerűnek minősül-e?

A jogalkalmazói körben lefolytatott vita okszerűen vezetett arra az igényre, hogy a jogalkotónak kell az adott ügy kereteit világosan kijelölnie. Ennek próbált eleget tenni a 2006. évi törvényjavaslat az egyes törvények mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról.

Közvetetten utalva a kollégiumi véleményben kifejtettekre, a törvényjavaslat kifejezetten kimondja, hogy a mentelmi jog a büntető- és szabálysértési eljáráson kívül abban az esetben sem akadályozza az egyéb - különösen a közlekedési hatósági és rendészeti - eljárásokban

³⁸⁴ BH. 2004. 4. szám

³⁸⁵ Az országgyűlés Mentelmi, Összeférhetetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottsága 3/2002-2006. (2005. V. 12.) tájékoztatója

³⁸⁶ Klein: 1989. 580-583. oldal

intézkedések elrendelésének és foganatosításának, ha az országgyűlési képviselővel szemben bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja áll fenn.³⁸⁷

A törvénytervezethez fűzött indokolás kifejti, hogy képviselőt csak bűncselekmény elkövetésének tettenérésekor lehet őrizetbe venni, vagy vele szemben más, szabadságelvonással járó kényszerintézkedést alkalmazni, ugyanakkor a büntető- és szabálysértési eljáráson kívüli intézkedéseket a szabadság elvonásának kivételével a mentelmi jog jogosultjával szembeni bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének a gyanúja esetén is alkalmazni lehet. Az új szabályozás egyértelművé tenné, hogy a büntetőeljárás vagy szabálysértési eljárás megkezdésével nem járó rendőri intézkedések túrésére, így különösen a légzésminta adására abban az esetben is kötelezhetőek a mentelmi joggal védett személyek, ha az intézkedéssel nyert bizonyíték adott esetben büntetőeljárás vagy szabálysértési eljárás megindítására is alapot adhat.

A vázolt gondolatmenet ellentétes az említett legfelsőbb bírósági állásfoglalással, de összhangban áll a Legfelsőbb Bíróság ugyancsak vázolt egyéb iránymutatásaival, amelyek szerint a mentelmi jogosulttal szemben csak a büntetőeljárás-jogi kényszerintézkedés kizárt, de a tettenéréstől eltekintve minden más, a bűncselekmény megelőzését, leplezését, bizonyítását szolgáló, a rendőrségről szóló törvényben szabályozott intézkedés jogszerű és nem korlátozható.³⁸⁸

A 2006. évi törvénymódosítás előtti ellentmondásos helyzetet kívánta rendezni az idézett új javaslat, mely tehát a mentelmi jog megszorításának irányába mozdult el. Ennek gyakorlati indoka az volt, hogy a nyomozó hatóságok helyszínen intézkedő tagjai bizonytalanná váltak a jogszabályok helyes értelmezését illetően. El kellett döntenie azt a vitát is, hogy elfogadható-e a Legfelsőbb Bíróság által is képviselt, a mentelmi jog kiüresedését valló nézet, amely szerint a mentelmi jog, eredeti védelmi funkcióját radikálisan megszorítja az ellenkező intézkedés, vagy pedig inkább arra az álláspontra kéne helyezkedni, hogy a mentelmi jognak egyre inkább el kell mozdulnia a képviselők indokolatlan kiváltságainak jelenlegi szintjéről egy még tolerálható szintre.³⁸⁹ Tóth konkrét példákon keresztül vezeti le, hogy a mentelmi jogi gyakorlat milyen torzuláson ment keresztül a 90-es években.

³⁸⁷ T. 239. törvényjavaslat 4. § (2) bekezdés

³⁸⁸ EBH 1/2002. 737. és BH 2003. 447.

³⁸⁹ Lásd Tóth Károly: A képviselői mentelmi jog néhány aktuális problémája. In.: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Szerk.: dr. Karsai József, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2006, 95. oldal

A törvényjavaslatnak a képviselői jogállási törvényt módosító, idézett részét az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása hiányában nem fogadták el. A köztársasági elnök vétőjét követően az országgyűlés végül az egész törvényjavaslatot újratárgyalta és elfogadta az egyes törvények mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseinek módosításáról szóló 2006. évi LXXXVII. törvényt. A jogállási törvény szóban forgó kiegészítése ebben a törvényben sem jelenik meg, a parlamenti jegyzőkönyv tanúsága szerint azért, mert a parlamenti ellenzék álláspontja szerint a módosítás sem tette volna egyértelművé az érintettekkel szemben alkalmazható kényszerítő eszközök körét.

Az alkoholszonda alkalmazása ugyanis a hatályos szabályozás mellett is lehetséges, a változtatás jogértelmezési problémákat vetett volna fel.³⁹⁰

A kérdést a büntetőeljárás törvény kétharmados többséget nem igénylő módosítása döntötte el végérvényesen. A 2006. évi LXXXVII. törvény 8. §-a megváltoztatta a Be. 551. §-át. A (2) bekezdés elrendelte, hogy a mentelmi joggal rendelkező személyek gyanúsított kihallgatására csak a mentelmi jog felfüggesztése után kerülhet sor, ezt megelőzően az ilyen személlyel szemben a tettenérés esetét kivéve az e törvény szerinti kényszerintézkedés nem alkalmazható. Ezzel a Be. indirekt módon egyértelműsítette, hogy a nem a büntetőeljárás, hanem egyéb törvények szerinti kényszerintézkedések viszont alkalmazhatók. A módosító rendelkezés indokolása lényegét tekintve megegyezik a jogállási törvény tervezett módosításának indokaival, amikor rámutat arra, hogy a jogosultak egyes rendőri intézkedések, különösen a légzésminta adására kötelezéssel kapcsolatban bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja esetén nem élhetnek mentelmi jogukkal.

Véleményem szerint ezzel a szabályozással és az ennek megfelelő joggyakorlattal sikerült az eddigi jogbizonytalanságot megszüntetni és tartalmilag is előrelépés történt.

Ezzel együtt is csak félmegoldásról van szó. Továbbra is kérdéses ugyanis, hogy a büntetőeljárás törvény megváltoztatása megfelelő válasz-e a sokszor felvetett kiüresítés problémájára, elegendő garanciát nyújt-e a mentelmi jog valódi funkciójának fenntartására. Másrészt nem oldja meg az egyik legfontosabb problémát, hiszen a büntetőeljárás törvény

³⁹⁰ http://www.parlament.hu/napló/026_4026-189hfm_Salamon_László_felszólalása

csak a kényszerintézkedésekről szól, hallgat viszont a titkos információgyűjtés lehetőségéről, amely így továbbra is a jogalkalmazó értelmezésén múlik.

A titkos információgyűjtés és adatszerzés

Az országgyűlési képviselő ellen fogatosított egyes kényszercselekmények, illetve a mentelmi jog viszonyának egyik legkényesebb kérdése a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazhatósága. „A titkos felderítés a bűnüldöző hatóságoknak a bűncselekmények feltárására irányuló titkos módszerekkel végrehajtott megismerő tevékenysége a kriminális események megelőzése, megszakítása és bizonyítása céljából.”³⁹¹

Nyilvánvaló, hogy az alapvetően a végrehajtó hatalom által végzett, illetve a bírói hatalom által elrendelt és ellenőrzött titkos felderítés által szerzett adatok alkalmasak lehetnek a mentelmi joggal rendelkezők tevékenységének befolyásolására. A szabályozás ugyanakkor jelentős különbségeket tartalmaz, amelyek kihatnak a mentelmi jogosultakkal szembeni eljárásokra is.³⁹²

A büntetőeljárás törvényen kívül a két legfontosabb jogszabály ezen a területen a rendőrségi törvény (Rtv.),³⁹³ illetve a Nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló Nemzetbiztonsági törvény (Nbtv.)³⁹⁴

Igen jelentős a különbség a büntetőeljárás során és az egyéb jogszabályokban meghatározott titkos információszerzés céljai között. A büntetőeljárás keretei alapján folytatott titkos adatszerzés - hasonlóan az egyéb bizonyítási formákhoz - a vádelőkészítést szolgálja. Célja tehát annak a kérdésnek az eldöntése, hogy az adott ügyben, adott személyt bűncselekmény miatt meg lehet-e vádolni, avagy az eljárás megszüntetése indokolt. Az adatgyűjtés a büntetőjogi igény érvényesítésének előkészítése, a megszerzett információk rendeltetése, a bizonyíték megalapozása a büntetőperben.³⁹⁵

³⁹¹ Finszter Géza: A titkos felderítés kriminalisztikája, In: Kriminalisztika. BM Kiadó, 2004, Budapest, II. kötet, szerkesztette Bócz Endre, 971. oldal

³⁹² Lásd: Be. 200-206/A. §

³⁹³ 1994. évi XXXIV. törvény

³⁹⁴ 1995. évi CXXV. törvény. Rendelkezéseket tartalmaz még: 1972. évi V. tv. (Ütv.), 1997. évi XXII. tv. (Hörtv.), 2004. évi XIX. tv. (Vámtv.), a 2002. évi LIV. tv., a 2003. évi C. tv., a 180/2004 (V. 26.) Korm. sz. rendelet, 9/2005 (I. 19.) Korm. sz. rendelet

³⁹⁵ Finszter: A titkos információgyűjtés szabályozása a hatályos jogban. In.: Kriminalisztikai tanulmányok 37. kötet, szerkesztette Irk Ferenc, OKKRI Budapest 109. oldal

Ebben az esetben már elrendelt nyomozás van, és a titkos adatszerzés a nyomozás iratainak ismertetéséig tarthat.

Ezzel szemben a rendőrségi törvény elsősorban proaktív, megelőző jelleget tulajdonít a titkos információgyűjtésnek. Ez a tevékenység a nyomozás elrendelése előtt végezhető, és a Be. rendelkezései nem alkalmazhatók rá.³⁹⁶ A bűncselekmény megelőzése, felderítése, megszakítása, az elkövető kilétének a megállapítása, a körözött személy felkutatása, tartózkodási helyének megállapítása, a bizonyítékok megszerzése, valamint a büntetőeljárásban résztvevők és az eljárást folytatók, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelme alapozza meg a titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazását.³⁹⁷

Az említett területen a legfontosabb a bűnmegelőzési céllal történő információgyűjtés, mivel ennek tulajdoníthatjuk a legáltalánosabb jelleget. „Nincs szó másról, mint egy generál klauzuláról, amely általános felhatalmazást jelent, még akkor is, ha az ügyészi és bírói engedélyhez kötött titkosszolgálati eszközöket és módszereket csak bűnüldözési célból lehet alkalmazni.”³⁹⁸ Figyelembe kell venni azt, hogy a bűnfelderítés időben behatárolt, a közbiztonsági információszerzés viszont folyamatos, a veszélyforrások iránti kutatásnak nincs és nem is lehet időbeli akadálya vagy korlátja.³⁹⁹ Az ügyészi és bírói engedélyezési eljárás a proaktív szakaszban is jelentős garanciákat tartalmaz, ám ha megvizsgáljuk a külső engedély nélkül igénybe vehető eszközöket és módszereket, azt állapíthatjuk meg, hogy az így szerzett információk is alkalmasak lehetnek az érintett mentelmi jogosultsággal rendelkező személy olyan befolyásolására, amely elkerülésére a mentelmi jog intézménye létrejött.⁴⁰⁰

A nemzetbiztonsági törvény ugyancsak biztosít lehetőséget a titkos információgyűjtésre még a büntetőeljárás törvény szerinti nyomozás elrendelése előtt.⁴⁰¹ Így a Nemzetbiztonsági Hivatal, illetve a Katonai Biztonsági Hivatal foglalkozik titkos információgyűjtő tevékenységgel, többek között az állam elleni bűncselekmények, terrorcselekmények, nemzeti, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak, államtitoksértés, közösség elleni erőszak, rémhírterjesztés esetén. Mivel bűnüldözési célokat szolgáló feladatköréről van szó,

³⁹⁶ Be. 200. § (3) bek.

³⁹⁷ Lásd: Rtv. 63. §

³⁹⁸ Finszter: idézett mű I. kötet 965. oldal

³⁹⁹ Finszter: idézett mű II. kötet 110. oldal

⁴⁰⁰ Lásd Rtv. 64. § felsorolása

⁴⁰¹ Nbtv. 53. §

ezért az alapjogokat korlátozó titkos eszközök és módszerek alkalmazása bírói és ügyészi engedélyhez kötött.

A bírói és ügyészi engedélynek, mint feltételnek garanciális jellege van. Az engedélyező nem csak szakmai szempontból vizsgálja felül a titkosszolgálati eszközök használatának szükségességét, hanem feladata a visszaélések megelőzése is.

Vannak ugyanakkor olyan speciális nemzetbiztonsági feladatok, amelyek nem követelik meg a bírói vagy ügyészi kontrollt, de szükséges hozzájuk az igazságügyért felelős miniszter hozzájárulása.⁴⁰² A mentelmi joggal rendelkezők tekintetében önmagában elgondolkodtató, hogy a végrehajtó hatalomnak milyen módon nyílik lehetősége közvetlenül alkalmazni egyébként külső, más hatalmi ág engedélyéhez kötött titkosszolgálati eszközöket és módszereket. E körben kiemelten érzékeny területnek tekinthető az úgynevezett objektumvédelem során folytatott tevékenysége. Ennek keretében az igazságügy-miniszter minden egyéb korlátozás nélkül engedélyt adhat telefonvezetéken vagy azt helyettesítő távközlési berendezések útján továbbított közlés tartalmának megismerésére, annak technikai eszközzel történő rögzítésére.

Kétségtelen tény ugyanakkor, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető rendeltetése nem a bűnüldözés. Az adatgyűjtő tevékenység fő iránya nem a büntető igazságszolgáltatás előkészítése, hanem a végrehajtó hatalom informálása.⁴⁰³ Az sem vitatható azonban, hogy a felderítés céljai és eszközei alkalmasak a bűncselekmények feltárására is, mivel az érintett magatartások sokszor bűncselekményt is megvalósíthatnak.⁴⁰⁴ Bonyolítja a helyzetet, hogy a szolgálatok nem rendelkeznek nyomozati jogkörrel, ezért tisztázni kell, hogy bűncselekmény gyanújának észlelése esetén mi a teendőjük. A kiindulási pont csakis az lehet, hogy ilyen esetben az állam büntetőigényének az érvényre juttatása a cél. Ezért szükséges, hogy már ebben az előzetes szakaszban a titkosszolgálati tevékenység teljes egészében az igazságszolgáltatás ellenőrzése alatt álljon.

A mentelmi jogosultak esetében meg kell jegyezni, hogy befolyásolásukra, zaklatásukra ugyanúgy felhasználhatók a titkosszolgálati eszközökkel szerzett információk, mintha azokat büntetőeljárásban szereznék be az adott hatóság.

⁴⁰² Lásd: Finszter II. 995. oldal

⁴⁰³ Finszter I. 966. oldal

Kielégítő megoldás ezért csak az lehetne, ha a nemzetbiztonsági adatszerzés feletti felügyelet terjedelme nem lenne szűkebb, mint az ügyésznek a nyomozás felett gyakorolt felügyeleti joga, mivel a titkos úton megszerzett bizonyítékok csak akkor használhatók fel a későbbiekben, ha azok törvényes úton kerültek beszerzésre.⁴⁰⁵ Az egyik legfontosabb teljesítendő feltétel a célhoz kötöttség elvének maradéktalanul történő érvényesítése.

Ki kell zárni minden esetben az úgymond „általában” történő adatgyűjtést és ezeknek az adatoknak a tárolását. Szakítani kell azzal az egyébként nem törvényes, de időnként előforduló gondolkodásmóddal, hogy a begyűjtött adatok egyszer majd jók lesznek valamire.

A titkos információgyűjtés ezzel együtt is kétségeket ébreszt a mentelmi jogosultak vonatkozásában. Megítélésem szerint ezért elengedhetetlen lenne ilyenkor legalább az országgyűlés utólagos vizsgálata, amely tisztázhatná, hogy az adatgyűjtést valóban nem zaklató vagy politikai céllal rendelték el. Megjegyezném, hogy egyes országokban, így Ausztriában, Svájcban vagy Olaszországban tilos egyes eszközök, pl. telefonlehallgatás alkalmazása bizonyos foglalkozást gyakorló személyekkel szemben.⁴⁰⁶

A bírói vagy igazságügy-miniszteri engedéllyel végezhető titkos információgyűjtés, illetve titkos adatszerzés eszközei lényegében azonosak. Ide tartoznak a magánlakásban történtek technikai eszközzel való megfigyelése, rögzítése, levél, postai küldemény, telefon vagy más hírközlési rendszer útján küldött információk rögzítése, számítástechnikai rendszer adatainak megismerése, felhasználása.

Különbség viszont, hogy titkos adatszerzés esetén nincs lehetőség a magánlakás átkutatására, csak a nyílt nyomozásban foganatosítható házkutatásra.

A nyomozás megindításával a titkos információgyűjtés átalakul titkos adatszerzéssé, amelyet már szigorúan a büntetőeljárás szabályai szerint kell lefolytatni. A nyomozás elrendelését megelőzően folytatott titkos információgyűjtés nyomán szerzett adatok államtitkot képeznek, és ezeket akkor lehet a büntetőeljárás során felhasználni, ha a jogosult e minősítést feloldja.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Finszter I. 966. oldal

⁴⁰⁵ Finszter I. 988-959. oldal

⁴⁰⁶ 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABK 2007/1. Ezt azonban túlzottan megszorító szabályozásnak tartom.

⁴⁰⁷ Bánáti, idézett mű 325. oldal

A titkos információgyűjtés eredménye a büntetőeljárásban a szabályszerű elrendelésen túl akkor használhatók fel bizonyítékként, ha:

1. a titkos adatszerzés engedélyezésének a Be. 201. §-ában meghatározott feltételei a bizonyítani kívánt bűncselekmény tekintetében fennállnak,
2. a büntetőeljárásban felhasználni kívánt információ megszerzését követően a titkos információgyűjtést végző szerv a feljelentési kötelezettségének haladéktalanul – ami nem jelent azonnaliságot – eleget tesz.⁴⁰⁸

A nyomozás keretében lefolytatott titkos adatszerzés a következő személyek ellen irányulhat általánosságban: a gyanúsított; a potenciális gyanúsított; bárki, aki az előbbi személyekkel feltételezetten bűnös kapcsolatot tart; az említetteken kívül bárki, ha ez a titkos adatszerzéssel kapcsolatban elkerülhetetlen.⁴⁰⁹

Nem okoz problémát az országgyűlési képviselő ellen folytatott titkos adatszerzés elrendelése, ha mentelmi jogát felfüggesztették. Ekkor ugyanis gyanúsítottként hallgathatják ki, a gyanúsítottal szemben pedig általában van helye ilyen adatszerzésnek.

Aggályos viszont, ha az adatszerzés olyan képviselővel szemben merül fel, aki potenciális gyanúsított, illetve a gyanúsítottal, potenciális gyanúsítottal való bűnös kapcsolattartása merül fel. A törvény erre nézve nem tartalmaz kifejezett tiltó rendelkezést, és ez bizonytalanságot eredményez. Itt még erőteljesebben merül fel az utólagos kontroll igénye, mint a titkos információgyűjtésnél. Ez az igény azért is felmerül, mert egyébként fontos garanciális elv, hogy nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó információ, amelyet a hatóság tiltott módon szerez be.⁴¹⁰

A mentelmi jogosultak tekintetében különösen aggályos viszont az a legfelsőbb bírósági elvi határozat, amely szerint „a titkos információszerzéssel nyert adatok felhasználásában nincsenek olyan törvényileg meghatározott személyi vagy tárgyi korlátozások, amelyek kizárólag a bírói engedélyben megjelölt személyre szűkítenék az információk bizonyítékként történő alkalmazását”⁴¹¹

⁴⁰⁸ Bkv. 74.

⁴⁰⁹ Be. 202. § (1), (2)

⁴¹⁰ Be. 78. § (4) és HGY 2001. évi 505. elvi határozat

⁴¹¹ BH 2002, 471. oldal

Ez az álláspont általában is ellentétesnek tűnik a Be-nek azzal a rendelkezésével, mely szerint a nem bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés eredménye kizárólag az engedélyben megjelölt személy bűncselekményének bizonyítására használható fel.⁴¹² Fokozottan vonatkozik ez az elv a mentelmi jogosultakra, figyelemmel különleges helyzetükre. Ezért mindenképpen üdvözlendő az a vélemény, hogy ezt az elvi határozatot a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma ne tekintse irányadónak.⁴¹³

A titkos adatszerzés igénye számos bűncselekmény tekintetében felmerülhet, a legtipikusabb és legfontosabb mégis a korrupció felderítésére irányul. A korrupció tipikusan fehérgalléros bűnözés keretébe illeszkedő bűncselekmény csoportokat jellemez. A közjogi tisztségük alapján mentelmi jogot élvezők nyilvánvalóan fehérgallérosnak minősülnek alapvetően.

Természetesen nem kizárólag a korrupció vonható a fehérgalléros bűnözés körébe, hanem minden olyan törvénysértés, amelyet személy vagy csoport követ el, egyébként megbecsült és törvényes foglalkozása vagy üzleti tevékenysége során.⁴¹⁴

Az tény, hogy a fehérgalléros bűncselekmények egyik kategóriája a politikusok, közjogi mentességgel rendelkezők által elkövetett vesztegetés, a gazdasági, politikai korrupció.⁴¹⁵ A gazdasági és politikai korrupció az utóbbi két évtizedben éppen a közjogi szférában fonódott minden eddiginél jobban össze. Kutatások bizonyítják, hogy a legveszélyesebb korrupciós formák mindig a különböző szektorok metszéspontjában valósulnak meg, így a közigazgatás és gazdaság, közigazgatás és politika, valamint a gazdaság és politika találkozási pontjain.⁴¹⁶ Mindezen belül azonban a hivatali korrupció a legveszélyesebb. hiszen ez egyebek mellett a közbizalom elárulását jelenti.⁴¹⁷

A közjogi tisztségen alapuló mentelmi jog érvényesítése korrupciós ügyben a gyakorlatban is felmerült Magyarországon az utóbbi években. Az egyik parlamenti képviselő ügyében a később jogerősen elítélt terhelt éppen mentelmi jogára hivatkozva tartotta törvénytelennek a bizonyítékokat szolgáltató titkosszolgálati eszközök alkalmazását.

⁴¹² Be. 206/A § (5) bek.

⁴¹³ 2008 El.H.E. 3/12. 13. oldal

⁴¹⁴ Adler, Freda-Mueller, Gerhard O.W.-Lauter, Williem S: Kriminológia, Osiris Budapest 2000. 419. oldal

⁴¹⁵ Adler, 426.

⁴¹⁶ Kránitz Mariann: A korrupció utolsó 25 éve Magyarországon, OKKri 2005. 17. oldal

⁴¹⁷ Kránitz: idézett mű 18. oldal

Az ügyben a védelem álláspontja szerint a mentelmi jog felfüggesztése előtt semmilyen eljárási cselekmény fogantatására nincs törvényes lehetőség, így az adott büntető perben felhasznált ilyen jellegű bizonyítékok nem vehetők figyelembe.

Az ügyben az érintett parlamenti képviselő feljelentést is tett a rendőrség állományába tartozó ismeretlen személyek ellen, akik tudtak képviselői mentelmi jogáról, mégis lehallgatták telefonját. Az eljáró bíróságok ugyanakkor nem osztották a mentelmi jog megsértésével kapcsolatos nézetet. A Legfelsőbb Bíróság rámutatott arra, hogy a titkos információgyűjtés korrupciós ügyben történt, amely feltételezte egy aktív és egy passzív vesztegető szerepvállalását. Az eljáró nyomozó hatóság az aktív vesztegető telefonját hallgatta le, aki nem rendelkezett mentelmi joggal, így ez az akadály az ő tekintetében szóba sem jöhetett. A mentelmi jog pedig nem sérül, ha a beszélgetésben érintett másik fél történetesen közjogi mentességgel rendelkezik.

Kétségtelen, hogy az ügyben tett egyes intézkedések érintették a képviselő személyét. Ezek azonban nem a mentelmi jog által tilalmazott büntetőeljárási cselekmények voltak. Valamennyi, a titkos információgyűjtésre irányuló lépés a rendőrségi törvény 63. és 64. §-ában szabályozott eljárás keretében történt. A büntetőeljárás nem indult meg, így a mentelmi jog megsértésére ezért önmagában sem kerülhetett sor.⁴¹⁸ Ez a döntés irányadó a jövőbeli esetekre is.

A Legfelsőbb Bíróság ítéletében megállapította, hogy a törvényi szabályozásból kitűnően az országgyűlési képviselőket a mentelmi jog korlátozott védelemben részesíti. E korlátozott védelem a büntetőeljárásra vonatkozik. Ebből következően a bűncselekmény megelőzését, leleplezését, bizonyítását szolgáló s egyébként nem a büntetőeljárási törvényben szabályozott, hanem a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény keretei közt megengedett intézkedés jogszerű, s mint ilyen az országgyűlési képviselők mentelmi joga által nem korlátozott.

A jogszerűen – engedélyhez kötött – titkos információszerzés, tehát nem sérti a mentelmi jogot, viszont bizonyítékként történő felhasználása az így nyert adatoknak a büntetőeljárási törvénynek megfelelően csak akkor elfogadható, ha az abban foglalt feltételek, így különösen a célhoz és személyhez kötöttség elve érvényesül.⁴¹⁹

⁴¹⁸ L.B. BF.I. 2782/2002., BH. 2003. 447. szám
⁴¹⁹ E feltételekről lásd: 2/2007 AB határozat, ABK 2007/1 (I. 31.)

A reform lehetséges változatai. Az osztrák és a német példa

A fennmaradó kétségek szükségessé teszik a mentelmi szabályok anyagi és eljárásjogi vonatkozásokban történő felülvizsgálatát, változtatását. Az egyes külföldi szabályozások és gyakorlatok esetenként követhető például szolgálnak Magyarország számára is.⁴²⁰

A legtöbb szempontot kielégítő megoldásnak talán az osztrák modell tűnik. Ausztriában az 1979-es alkotmány-módosítást követően az eljáró büntető hatóságok mérlegeléssel eldönthetik, hogy a mentelmi jogosultat érintő ügy politikai természetű vagy sem.⁴²¹ Amennyiben olyan döntés születik, hogy nem politikai természetű ügyről van szó, a hatóságok úgy járnak el, mintha nem rendelkezne az illető mentelmi joggal. Ez a megoldás tehát a parlamentet kikapcsolja a büntetőeljárás menetéből, még akkor is, ha az ügyben nem történik tettenérés. Így lehetővé válik bármilyen intézkedés – beleértve a kényszerintézkedéseket, de a titkos eszközök használatát is – azonnali foganatosítására, így a szükséges bizonyítékok megszerzésére, biztosítására.

Ennek a megoldásnak ugyanakkor két olyan pontja van, amely kritika tárgyát képezheti. Egyrészt a mentelmi jog eredeti funkcióját nagyban gyengíti, hogy a büntetőügyben eljáró hatóságok, tehát egy másik hatalmi ág kezébe adja a döntést a jogszabály az ügy természetét illetően. Ezt felismerve kellett beépíteni a rendszerbe egy garanciális elemet, ami viszont az eljárás felpuhításával jár együtt. E garanciális elem lényege, hogy a büntetőügyben eljáró hatóságoknak kell bizonyítaniuk, hogy az adott ügy nem politikai jellegű és nem függ össze a képviselői tevékenységgel. E bizonyításra akkor kerülhet sor, ha az érintett képviselő vagy a mentelmi bizottság egyharmada ezt kéri. A felpuhítást természetesen nem ez jelenti, hanem az a tény, hogy a kérelem előterjesztésével egyidejűleg a büntetőeljárást fel kell függeszteni a döntésig.

Minden gyengeségével együtt is ez az osztrák megoldások tekintetében előremutató lehetőséget nyújt a mentelmi jog eredeti funkciójának – bár megszorításokkal történő megtartására, ugyanakkor a törvény előtti egyenlőséget szolgálja azzal, hogy a bizonyítékok megszerzésére késedelem nélkül lehetőséget ad. A büntetőeljárás sikere márpedig sokszor ettől a ténytől függ. A törvény előtti egyenlőséget szolgálja az is, hogy a

⁴²⁰ Lásd bővebben: Horváth Bianka: Adaj király katonát - Az országgyűlési képviselők mentelmi joga. Kézirat, 2004
⁴²¹ Nr. 192aRiStBv. art 132. § stbo

kényszerintézkedések megszorítás nélkül alkalmazhatók. Külön előnye az osztrák szabályozásnak, hogy a parlamenti vitát abba a mederbe tereli, ahova való. E rendelkezések szerint ugyanis legalább elvileg kikerülhető az a csapdahelyzet, hogy a parlamenti döntéshozók büntetőjogi szakkérdésekről vitatkozzanak, tudniillik arról, hogy történt-e bűncselekmény, hogyan kell értékelni a bizonyítékokat, mi a helyes nyomozati eljárás. Azzal, hogy a hatóságoknak a cselekmény köztörvényes jellegét, a képviselői munkával történő összefüggés hiányát kell bizonyítaniuk, megszabják a vita menetét és egyben lehetséges kereteit is. A parlamenti képviselőknek csupán a rájuk tartozó kérdésekről kell dönteniük, nem pedig a bűnügyi szakmai problémákról. Az osztrák szabályozás sikerét jelzi, hogy például közlekedési bűncselekmények esetén szinte egyáltalán nem kerül ügy a Bundestag elé, mivel mindenki egyetért abban, hogy e cselekményeknek aligha van politikai jellege.⁴²²

A politikai harcmezőre történő útvesztést kívánta kiküszöbölni a német szabályozás is amellet, hogy fontos cél a büntetőeljárás sikerét veszélyeztető késedelem elkerülése. Ezt szolgálja a lehetőség, hogy a német Parlament egy általános felhatalmazást ad a hatóságoknak az eljárások folytatására az ülészak elején, és a felfüggesztés jogosságát vizsgálhatja – a megindult eljárások esetén – utólag. Hangsúlyozva a Bundestag már említett általános felhatalmazását a mentelmi ügyek nyomozására, a német parlamenti jog az egyes büntetőügyekben ismeri az egyszerűsített eljárást a büntetőeljárás megindításához.⁴²³

A kényszerintézkedések vonatkozásában ugyanakkor az előzetes bírói engedélynek van fontos szerepe. Ilyenkor a Bundestagnak már nincs arra lehetősége, hogy szakmai szempontból megkérdőjelezze a döntés helyességét. Így a német joggyakorlat rendkívül rövid időn belül teljesíthető eljárási cselekményekre ad módot, ami hozzájárul a büntetőeljárás eredményességéhez.

Németországban ugyanakkor figyelemmel vannak arra is, hogy a rendszerben éppen a gyorsítást szolgáló mechanizmusok miatt hibák csúszhatnak be. Ezért egyfajta felülvizsgálatot engedélyez a már lefolytatott eljárásokkal szemben a jog, ahol a döntő jogkört a német alkotmánybíróság kapta meg.⁴²⁴

⁴²² Lásd: Rules on Parliamentary..., Austria, V. Parliamentary practice
⁴²³ Nr. 192aRiStBv. art 132. § stbo
⁴²⁴ BVerfGG, art 58.

Ezt a felülvizsgálatot a hatósági intézkedések törvényességén kívül azok arányosságára is kiterjeszti a jog. Ez történt az úgynevezett Pofalla ügyben, amikor az érintett parlamenti képviselővel szemben három napon belül foganatosítottak különböző kényszerintézkedéseket, és Pofalla ezért az alkotmánybírósághoz fordult.⁴²⁵

A német minta tehát egy generális, a parlamenti ülészsakra kiterjedő felhatalmazás mellett ugyancsak az ügyek megkülönböztetése, továbbá a speciális döntési jogkörök, illetve felülvizsgálat lehetősége miatt érdemes a tanulmányozásra, illetve részben átvételre.

A mentelmi jog és az elévülés

Általános szabály, hogy ha a mentelmi jogot nem függesztik fel, büntetőeljárás nem indítható, vagy a már megindított büntetőeljárást fel kell függeszteni. A mentelmi jog önálló részének tekinthető sérthetlenség ugyanakkor – ellentétben a felelősségmentességgel – nem végleges, hanem időleges eljárási jellegű akadály a büntető felelősségre vonásnak.

Ennek megfelelően a mentelmi jog megszűnte után az állami büntetőigény érvényesíthető. Ez értelemszerűen adódik abból a körülményből, hogy a mentelmi jog alapelvei szerint a parlament – vagy egyéb intézmény – zavartalan működése a védett érték, nem pedig az adott képviselő, mint személyiség, mint individuális alany. Ebből következik, hogy a sérthetlenség csak időleges, képviselők esetében a képviselői mandátum megszűntéig tarthat. Ezt követően a feltételezett elkövető a korábbi mandátuma alatti cselekményéért is felelősséggel tartozik. Ez felel meg a törvény előtti egyenlőség alkotmányos elvének, amely alól a már vázoltak szerint a mentelmi jog képezhet kivételt, de csak a legszűkebb keretek között.

A fenti elvi tételeknek megfelelő felelősségre vonás ugyanakkor egy gyakorlati akadályba ütközhet, amely ugyancsak a büntetőjog alapelveiből következik. Ez az akadály pedig egy anyagi jogi szabály, nevezetesen az elévülés.

A büntethetőség elévülése fontos eleme az anyagi büntetőjog rendszerének, a magyar Alkotmánybíróság erre több határozatában is rámutatott.⁴²⁶ Az elévülést a hatályos Btk. 32. §-

⁴²⁵ 2BVE 1/100 (2001.I.24.)

⁴²⁶ 11/1992 (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 86-90. oldal

ának b) pontja büntethetőséget megszüntető, 66. §-ának b) pontja pedig – a büntetés végrehajtása tekintetében – büntethetőséget kizáró okként szabályozza.

Az elévülés nem csak anyagi jogi természetű akadály, hanem egyben a büntetőeljárásnak is akadály, mivel a büntetőeljárás törvény 13. §-a alapján elévülés esetén a nyomozást meg kell tagadni, vagy meg kell szüntetni. A mentelmi jog sérthetlenség esetén tehát időleges akadály, az elévülés folytán azonban - egyéb rendelkezés hiányában - végleges gátjává válhat a büntető felelősségre vonásnak. Ugyanez a helyzet a bírói szakban is előfordulhat.⁴²⁷

Vannak ugyanakkor olyan bűncselekmények, amelyeknél a cselekmény jellege, súlyossága folytán az elévülés eleve kizárt. Ezeket a Btk. 33. §-ának (2) bekezdése foglalja össze.⁴²⁸ Ettől eltekintve azonban az életfogytig tartó szabadságvesztéssel sújtható bűncselekményeknél húsz év, egyéb bűncselekmények esetén a büntetési tétel felső határának megfelelő idő, de legalább három év elteltével a büntethetőség elévül.⁴²⁹

Ennek megfelelően számos bűncselekmény a mentelmi jog felfüggesztésének hiányában akár egy cikluson, négy éven belül is elévülhet.

Az elévülés a büntetés céljával összefüggő, alapvetően anyagi jogi intézmény, amelynek ugyanakkor eljárási jogi indokai is vannak. Az anyagi jogi érvek között szokták felsorolni, hogy az időmúlás következtében a büntetőjogi felelősségre vonáshoz fűződő társadalmi igény is elenyészik, a büntetési célok többé nem teljesülhetnek, a sértett már nem kárpótolható, a bűncselekmény maga is feledésbe megy.⁴³⁰ Ha a klasszikus büntetőjogi iskola megtorlási céljától eltekintünk, dogmatikailag a legsúlyosabb érvnek a generális és speciális prevenció gyengülését, esetleg teljes elenyészését tekinthetjük.⁴³¹

⁴²⁷ Be. 267. § (1) bekezdés c) pont

⁴²⁸ Btk. 33. § (2) Nem évül el

- a) az 1945. évi VII. törvénnyel törvényerőre emelt és az 1440/1945. (V.1.) ME rendelettel módosított és kiegészített 81/1945. (II.5.) ME rendelet 11. és 13. §-ában meghatározott háborús bűntettek;
- b) az emberiség elleni egyéb bűncselekmények (XI. Fejezet);
- c) az emberölés súlyosabban minősülő esetei [166. § (2) bekezdés a)-h) pontjai];
- d) az emberrablás és az előljáró vagy szolgálati közeg elleni erőszak súlyosabban minősülő esetei [175/A. § (4) bekezdés, 355. § (5) bekezdés a) pont];
- e) a terrorcselekmény, a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése és a zendülés súlyosabban minősülő esetei, ha a halált szándékosan okozva követik el [261. § (1) bekezdés, 262. § (2) bekezdés, 352. § (3) bekezdés b) pont]

⁴²⁹ Btk. 33. § a)-b) pont

⁴³⁰ Dr. Kádár Miklós-dr. Kálmán György: A büntetőjog általános tanai. KJK, 1960, 491. oldal

⁴³¹ Btk. 37. § A büntetés célja

Az eljárási jogi megfontolások jóval praktikusabbak az anyagi jogénál. Az idő múlásával ugyanis egyre nehezebb az adott bűncselekményt bizonyítani. A tanúk, ha egyáltalán felkutatathatók, már nem emlékeznek, a tárgyi bizonyítékok már elvesznek vagy nem alkalmasak az adott tény bizonyítására, így egyre bizonytalanabb kimenetelű a büntetőeljárás végeredménye. Ezért minden esetben komoly megfontolást igényel, hogy a jogalkotó az elévülést kizárja, vagy az elévülési időt kitolja. Az elévülés bekövetkeztének eljárási jogi következménye a magyar jogban a büntetőeljárás megindításának tilalma, illetve a megindított eljárás megszüntetése, vagy felmentő ítélet hozatala.⁴³² Az eljárási és anyagi büntetőjogi szabályok azonban e tekintetben is keverednek, hiszen az elévülési idő kezdő napját már az anyagi jog határozza meg.⁴³³

A mentelmi jog szempontjából külön értékelendő az anyagi büntetőjognak az elévülés félbeszakítására és felfüggesztésére vonatkozó néhány szabálya. Az elévülést félbeszakítja a büntető ügyben eljáró hatóságnak az elkövető ellen a bűncselekmény miatt fogatosított büntetőeljárás cselekménye.⁴³⁴ A félbeszakítás következtében az addig eltelt idő elveszíti jelentőségét, a határidő az adott cselekménnyel újakezdődik. Az elévülési idő szempontjából mindig a legutolsó ilyen cselekmény időpontja számít.

Az adott cselekménynek érdeminek kell lennie, olyannak, ami a büntetőeljárást ténylegesen előbbre viszi. Semmiképpen nem tekinthető ilyennek a büntetőfeljelentés megtétele, továbbá a feljelentés kiegészítése, mert ekkor még egyáltalán nem folyik eljárás.⁴³⁵ Hasonlóképpen értékelendő a feljelentés elutasítása is.

Félbeszakítja viszont az elévülést, ha jogorvoslat folytán helyt adnak az adott ügyben bejelentett panasznak. Az elévülést félbeszakító büntetőeljárás cselekménynek minősül még a gyakorlat szerint a bizonyítási cselekmény, így a tanúkihallgatás, a szakértő kirendelés, szemle, bizonyítási kísérlet, valamint a kényszerintézkedések. Bár ez vitatott, a Legfelsőbb Bíróság szerint az elévülést az említett cselekmények akkor félbeszakítják, ha az elkövető ismeretlen, illetve nincs még az eljárásba bevonva. A lényeg az, hogy személyének felderítése érdekében történjék az adott intézkedés.⁴³⁶ Ugyanez a hatás tulajdonítható az első ízben

⁴³² Be. 6. § c) pont

⁴³³ Btk. 34. §

⁴³⁴ Btk. 35. §-ának (1) bekezdése

⁴³⁵ Be. 171. § és 172/A. §

⁴³⁶ Legfőbb Ügyészség NF. 306/2003., valamint BH. 1998. 2.

kibocsátott lakcímfigyelésnek, ennek ismétlése azonban már nem számít érdemi cselekménynek.

Mindenképpen félbeszakítja az elévülést a gyanúsítottkénti kihallgatás, valamint az eljárás folytatásának elrendelése, továbbá a vádemelés.

A bírósági szakban a bíróság pozitív jellegű intézkedései, mint például az előzetes letartóztatás elrendelése, fenntartása, öttagú tanács elé utalás ugyancsak ebbe a kategóriába esik. Ide soroljuk továbbá a tárgyaláson kibocsátott idézést, az ügyészi fellebbezést, a terhelt terhére bejelentett felülvizsgálati indítványt.

A szabályozásból adódóan a joggyakorlat tehát pontosan kimunkálta azokat a hatósági intézkedéseket, amelyek az elévülés félbeszakítását eredményezik. A kérdés az, hogy ezek az általános szabályok és alkalmazásuk mennyiben érvényesülhetnek a mentelmi jogosultak ügyeiben.

A probléma kezelése hasonló kérdéseket vet fel, mint a titkos információgyűjtés, illetve a kényszerintézkedések esetében, azonban a megoldás nem teljesen ugyanaz.

Általános szabályként a mentelmi jogosulttal szemben az eljárás akkor folytatható, illetve indítható, ha a mentelmi jogát felfüggesztették. A mentelmi jogosultakat érintő elévülési kérdéseket ezért két külön körben kell tárgyalni. Először azt kell eldönteni, hogy mi a jogi helyzet a mentelmi jog felfüggesztését érintő döntést megelőzően. Utána pedig arról kell állást foglalni, mi történik, ha a mentelmi jogot nem függesztik fel. Felfüggesztés esetén ugyanis a mentelmi jogosult cselekményének elévülése az általános szabályok szerint alakul.

A sorrendiséget betartva először az a probléma merül fel, hogy egyáltalán beszélhetünk-e büntetőeljárásról a mentelmi jog felfüggesztését megelőzően. Ennek azért van jelentősége, mert az előbb leírtak szerint csak érdemi eljárási cselekmények szakíthatják félbe az elévülést. Világos választ kell adni arra, létezik-e nyomozás úgy, hogy az a mentelmi szabályokat nem sértve, érintetlenül hagyva a jogosult személyét, egyes eljárási cselekmények ennek ellenére félbeszakítják az elévülést.

A korábbiakban rámutattam arra, hogy a hatályos rendelkezések alapján a nyomozás bűncselekmény gyanúja esetén akkor is elrendelhető, ha annak elkövetője potenciálisan mentelmi joggal rendelkező személy. Ebbe a körbe beleértendő az az eset is, amikor a hatóság tisztában van azzal, hogy nagy valószínűséggel mentelmi jogosult az adott cselekmény elkövetője. A nyomozást ugyanis ilyenkor is lehet ügyben és nem kifejezetten a mentelmi jogosult személye ellen megindítani. Ezért beszélhetünk arról, hogy a mentelmi jog felfüggesztése előtt is nyílik lehetőség bizonyos – nem teljes körű – nyomozati cselekmények elvégzésére. Így a nyomozás elrendelését követően szóba jöhet tanúk kihallgatása, szakértői vélemények beszerzése, bizonyítási kísérlet, szemle foganatosítása.

Mindez nem érinti közvetlenül a mentelmi jogosult személyét, de mégis alkalom nyílik az olyan bizonyítékok összegyűjtésére, amelyek a későbbiek során éppen a mentelmi indítványt alapozhatják meg. Nyilvánvalóan tilos ugyanakkor a megalapozott gyanú közlése, a jogosult által használt lakásban házkutatás tartása, motozás, illetve bármilyen kényszerintézkedés, kivéve a tettenérés esetén alkalmazott őrizetbe vételt. Ezekben az esetekben ugyanis feltétlenül szükség van a mentelmi jog felfüggesztésére.

Elsősorban a gyakorlati jogalkalmazás során az érintett mentelmi jogosultak vitatták, vitatják, hogy létezik-e a mentelmi jog sérelme nélkül olyan nyomozás, amelyben a mentelmi jog felfüggesztésére még nem került sor. Az utóbbi évek olyan polgári pereket is produkáltak, amelyekben a mentelmi jog megsértését panaszolták. Az ilyen ügyekben hozott néhány polgári jogi bírósági határozat fontos iránymutatásokat tartalmaz.

A sajtóban is nagy visszhangot kiváltó egyik mentelmi ügyben ismeretlen tettes ellen tett feljelentés nyomán rendelte el a nyomozást a Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal. A mentelmi joggal rendelkező országgyűlési képviselővel szemben bűncselekmény elkövetésének gyanúja merült fel, így a Központi Ügyészségi Nyomozó Hivatal 2004. október 11-én kelt előterjesztésére a legfőbb ügyész indítványozta az országgyűlésnek a képviselő mentelmi jogának a felfüggesztését. A Magyar Országgyűlés azonban a mentelmi jogot nem függesztette fel.⁴³⁷ A döntésnek megfelelően a képviselővel szemben gyanúsított ki hallgatásra, illetve kényszerintézkedésre nem került sor, és a megindult büntetőeljárás az ő tekintetében 2005. április 27-én elkülönítették, majd megszüntették.

Az ügyészség az adott történeti tényállás alapján ugyanakkor a képviselő munkatársával szemben lefolytatta a nyomozást, és vádiratot nyújtott be. A vádiratban szereplő bűncselekményeket a munkatárs az ügyészség szerint társtettesként követte el. (A vád személyes adattal való visszaélés büntette, valamint hivatali visszaélés büntette volt.)

Az országgyűlési képviselő ezt követően fordult személyiségi jogi perrel a polgári bírósághoz, többek között azt állítva, hogy vele szemben úgy folyt büntetőeljárás, hogy arra nem lett volna jogi lehetőség, mivel a jogi szabályozás és a joggyakorlat alapján mentelmi jog védelme alatt álló képviselő ellen büntetőeljárás folytatása nem lehetséges.

A Fővárosi Bíróság ezt az érvelést nem találta megalapozottnak. Kifejtette, hogy az ügyészség a képviselő személye érintettségének felmerülésekor lefolytatta az előírt eljárást, kezdeményezte a mentelmi jog felfüggesztését, majd a felfüggesztés mellőzése után a képviselő tekintetében az eljárást megszüntette. Érvelése szerint valójában nem folyt a képviselő ellen büntetőeljárás, mivel csak mentelmi jogának felfüggesztése, az alapos gyanú közlése és gyanúsítottkénti kihallgatása után válhatott volna büntetőeljárás tényleges alanyává, erre azonban nem került sor.

A bíróság kiemelte: a mentelmi jog nem jelenti azt, hogy bűncselekmény elkövetése esetén mindazon nyomozati cselekmények elvégzésére ne kerülhetne sor, amelyek arra hivatottak, hogy a Büntető Törvénykönyvben meghatározott tényállás lényeges elemeinek és az elkövetők személyeinek a felderítését szolgálják. Ellenkező értelmezés esetén ugyanis, ha mentelmi joggal rendelkező személy érintettsége a büntetőügyben felmerülne, az ügyészség a mentelmi jog felfüggesztését sem kezdeményezhetné megalapozottan, továbbá társtetteskénti minőségben való elkövetés esetén a mentelmi joggal nem rendelkező személlyel szemben folyamatban lévő eljárásban sem lehetne a tényállást felderíteni, a bizonyítékokat beszerezni, amennyiben azok a mentelmi joggal rendelkező személlyel is kapcsolatba hozhatók, vagy vele összefüggésben vannak.⁴³⁸

Az említettekhez szükséges hozzátenni, hogy ez az állásfoglalás nemcsak a mentelmi jogosultakra igaz. Bármelyik elkövető esetében megállapítható más büntethetőséget kizáró vagy megszüntető körülmény sem gátolhatja többi elkövetőt érintő büntetőeljárás teljesítését,

⁴³⁷ 130/2004. (XII. 23.) OGY határozat
⁴³⁸ Fővárosi Bíróság 12.UP.20866/2007.

beleértve a többiek felelősségre vonásához lényeges körülmények, de egyben a nem büntethető személyt is érintő körülmények felderítését és rögzítését.

Az ügyben eljáró másodfokú bíróság minden lényegi kérdésben osztotta az első fokú bíróság véleményét. A felülvizsgálat során eljáró Legfelsőbb Bíróság is csupán annyiban adott helyt a képviselő keresetének, hogy az ügyészség egy tekintetben megsértette személyiségi jogát, amikor vádirata szerint a képviselőt cselekedetében jogtalan hátrányokozás vagy előnyszerzés célzata vezette. Ezt ugyanis a képviselő büntetőeljárásba való bevonása nélkül a Legfelsőbb Bíróság szerint nem lehetett volna tényként előadni. Egyebekben azonban a Legfelsőbb Bíróság helybenhagyta az első és másodfokú határozatot.⁴³⁹

A fentiekben vázolt jogeset két fontos következtetés levonására nyújt lehetőséget. Az egyik az, hogy az ügyben személyre szóló gyanúsítás nélkül elrendelhető a nyomozás akkor is, ha a későbbiekben mentelmi joggal rendelkező személy lehet érintett lehet a későbbiekben. Erről az előző fejezetekben már esett szó. Ez viszont annyit is jelent, hogy a nyomozás elrendelését követően foganatosított nyomozati cselekmények az elévülést félbeszakíthatják. Nem lehet ezért a Btk. 35. §-át úgy értelmezni, hogy a mentelmi jogosult esetében folyik az elévülési idő azon az alapon, hogy a törvény az elkövetővel szemben foganatosított eljárási cselekményekhez köti az elévülését félbeszakítását. Erre az álláspontra azért sem juthatunk, mert a bírói gyakorlat az említett példák alapján elévülést megszakító hatást fűz az olyan érdemi eljárási cselekményekhez, amelyek közvetlenül nem az elkövető személyét érintik.

Fontos eldöntendő kérdés az is, hogyan alakul azt követően az elévülés, ha a mentelmi jog felfüggesztését indítványozzák. Közvádas ügyekben az az általános gyakorlat, hogy már folyik az eljárás, amikor a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt előterjesztik. Ilyenkor ez azt a célt szolgálja, hogy a mentelmi jogosultat bevonhassák az eljárásba, személyével szemben eljárásjogi intézkedéseket foganatosíthassanak.⁴⁴⁰ A büntetőeljárási törvény szerint ezekben az esetekben az indítvány benyújtásával egyidejűleg a folyamatban lévő eljárást fel kell függeszteni. Ez egy olyan köztes állapotot eredményez, ahol szintén felmerül az elévülés kérdése.

⁴³⁹ LB. Pfv. IV. 20.998/2008/4. sz.
⁴⁴⁰ Be. 551. § (1)-(2) bekezdés

A büntetőeljárás általános szabályai szerint ha az eljárást felfüggesztik, annak időtartama az elévülési időbe nem számít bele. Ilyenkor az elévülés nyugszik.⁴⁴¹ Általánosságban a büntetőeljárás törvény 188. §-a sorolja fel a nyomozás felfüggesztésének kötelező, illetve lehetséges okait. Ezek közül kötelező a nyomozás felfüggesztése, ha a gyanúsított ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodik, és az eljárás távollétében nem folytatható. Fel kell függeszteni akkor is az eljárást, ha annak folytatását a gyanúsítottnak a bűncselekmény elkövetése után bekövetkezett elmebetegsége, illetve tartós vagy súlyos betegsége akadályozza. A Büntető Törvénykönyvben szerint a gyanúsított ismeretlen helyen tartózkodása, vagy elmebetegsége miatti felfüggesztés nem vezet az elévülés nyugvásához, az összes többi eset viszont igen.⁴⁴²

A nyugvás az elévülési idő meghosszabbodását jelenti. Ennek indoka éppen az, hogy a felfüggesztés időtartama alatt csak nagyon korlátozottan lehet olyan eljárási cselekményeket végezni, amelyek félbeszakítják az elévülést. Gyakorlatilag ez történik a mentelmi indítvány megtétele esetén is, hiszen előtte a hatóság az indítvány megtételéhez szükséges cselekményeket elvégezte, ugyanakkor nem érintette a mentelmi jogosult személyét. Ezért logikus az a következtetés, hogy a mentelmi indítványról szóló döntésig a felfüggesztés időpontjától kezdve ugyancsak nyugszik az elévülés. Amennyiben a mentelmi indítványnak helyt adnak és a mentelmi jogot felfüggesztik, az elévülés az eljárás újraindításával tovább folyik.

Más a helyzet akkor, ha az indítványt a mentelmi jog felfüggesztésére jogosult elutasítja. Ilyenkor a felfüggesztett eljárást meg kell szüntetni.⁴⁴³ Természetesen a már folyamatban lévő büntetőeljárásnak nem csak a mentelmi jogosult lehet az egyetlen potenciális gyanúsítottja. Ezekben az esetekben az említett szabályt a gyakorlat úgy értelmezi, hogy a mentelmi jogosult tekintetében szünteti meg az eljárást, nevesítve őt a mentelmi határozatban. Ez azért érdekes megoldás, mert elvileg a mentelmi jogosulttal szemben az előbbiek szerint nem is folyik eljárás. A törvény szövegének viszont ez a megoldás felel meg, de kétségtelen, hogy felmerül a változtatás igénye ebben a tekintetben is. Ellentmondásos helyzet keletkezik azzal, hogy olyan valakivel szemben születik megszüntető határozat, aki ellen a törvénytől fogva nem is lehetett folyamatban a büntetőeljárás. Ez kétségtelenül félreértésekre adhat alkalmat, amely az említett polgári perhez hasonló eljárásokhoz vezethet. Ezért nézetem

⁴⁴¹ Btk. 35. § (2)

⁴⁴² 2006. LI. törvény 263. § (1)

szerint helyesebb lenne, hogy amikor a mentelmi jogosult egyedül érintett az ügyben, akkor az ügyet mint ügyet, esetleg ismeretlen tettel nevesítve kellene lezárni, ha pedig más elkövetők is vannak, a velük szemben folyamatban lévő eljárás megszüntetésére nem kerülhet sor.

Mindennek a jogszabályi háttérét a világos és egyértelmű jogalkalmazás érdekében meg kell teremteni.

Az elévülés további kérdéseire visszatérve: az ügy megszüntetése nyilvánvalóan nem jelenti a mentelmi jogosult végleges menekülését a büntetőjogi üldözés elől. A személyes mentességnek most tárgyalt formája a sérthetlenség körébe esik, amely időleges korlát, addig tart, amíg a jogosult a mentességgel járó pozíciót betölti. Ez logikus folyamánya annak, hogy a mentelmi jog alapvetően az adott intézményhez, nem pedig az adott intézményben pozíciót betöltő személyhez kötődik. A büntetőeljárás törvény ezért kimondja, hogy az eljárás ilyen okból történő megszüntetése nem akadályozza annak, hogy – eltérő törvényi rendelkezés hiányában – a személyes mentesség megszűnését követően a büntetőeljárás lefolytassák.⁴⁴⁴ Ennek időpontja azonban bizonytalan és akadályozhatja az időközben bekövetkező elévülést.

Az elévülési idő a kifejtettek alapján ugyanis mind a felfüggesztés, mind pedig a megszüntetés után tovább folyik. A sérthetlenség alapfilozófiája, a törvény előtti egyenlőség követelménye ugyanakkor szükségessé teszi, hogy ebből az okból – legalábbis elvi szinten – ne következhesse be a büntetőjogi felelősségre vonás elmaradása. E gondolatmenet alapján szabályozták újra 2001-ben az elévülésre vonatkozó rendelkezéseket. A Btk. 35. §-ába a törvényhozó egy új elévülést félbeszakító okot iktatott be. E szerint az elévülés határidejébe nem számít be az a tartam sem, amely alatt személyes mentesség folytán a büntetőeljárás azért nem volt megindítható vagy lefolytatható, mert a törvényben biztosított mentelmi jogot a döntésre jogosult nem függesztette fel, illetve az eljárás megindításához vagy folytatásához a hozzájárulását nem adta meg.⁴⁴⁵

A törvénynek megfelelően a mentelmi jogot érintő nemleges döntés, illetve a felfüggesztés megtagadása napjától az elévülés nyugszik mindaddig, amíg fennáll a mentesség alapjául

⁴⁴³ Be. 552. § (2)

⁴⁴⁴ Be. 552. § (2)

szolgáló megbízatás, szolgálati viszony. E megbízatás, illetve szolgálati viszony megszűntével hárul el a büntetőjogi felelősségre vonás e speciális akadály, így ettől a naptól kezdve folyik tovább az elévülés, függetlenül attól, hogy a hatóság az ügyben tesz-e valamilyen intézkedést.

A nyomozás továbbfolytatásának elrendelésével megnyílik a lehetőség számos olyan eljárási intézkedés megtételére, amely a folytatódó elévülést félbeszakítja.

Meg kell jegyezni, hogy a 2001-es törvényi változás nem alkalmazható azokra a magánindítványra büntetendő bűncselekményekre, amelyeknél a vádat magánvádló képviseli. Magánindítványos, de közvérdra üldözendő bűncselekmények esetén viszont az általános szabály érvényesül.

Az eljárás továbbfolytatásáról a hatóságoknak kell gondoskodniuk. Erre nézve gyakorlat még nem alakult ki, feltehető, hogy információ, illetve megfelelő nyilvántartás hiánya befolyásolhatja az ügy további menetét. Erre tekintettel az eljárás újraindítását, illetve továbbfolytatását is jogszabályban kellene rendezni.

Bizonyos tekintetben elvi lehetőség a tényleges későbbi felelősségre vonás, de az elévülés praktikus anyagi és eljárásjogi indokai a mentelmi jog megszűnte után más irányba vihetik az ügyet. Négy, nyolc év, vagy akár jóval hosszabb idő elteltével, elsősorban a kisebb súlyú bűncselekmények esetén már kérdéses lehet a büntetés céljának megvalósulása, elenyészhetnek a bűnösség megállapításához szükséges bizonyítékok. Ez a szempont is felveti annak megfontolását, nem kellene-e a kisebb súlyú bűncselekményeket kivonni a mentelmi jog köréből, és ezek tekintetében szabad folyást engedni az igazságszolgáltatásnak.

X**A mentelmi eljárás fontosabb szabályai.**

A mentelmi eljárás szabályait országgyűlési képviselők esetében az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény, a Házsabályról szóló 46/1994. (IX.30.) országgyűlési határozat, míg az egyéb mentelmi jogosultak tekintetében a büntetőeljárás törvény, valamint az egyes szaktörvények tartalmazzák.

A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárás lehetsége egyértelműen csak a sérthetlenség tekintetében merül fel. A felelősségmentesség fennálltát az adott ügyben eljáró hatóságoknak kell hivatalból megállapítaniuk. Amennyiben ennek ellenére indítanak vagy folytatnak eljárást a parlamenti képviselővel szemben, az országgyűlés a mentelmi jog megsértését mondhatja ki, de nem a mentelmi jog fenntartásáról vagy felfüggesztéséről dönt.

Az országgyűlési képviselők tekintetében a jogállási törvény 5. §-ának (2) bekezdése szerint a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, illetve magánvádas ügyben a bíróság terjeszti elő az országgyűlés elnökéhez.

Ugyanez a szabály jelenik meg a büntetőeljárás törvény 552. §-ának (1) bekezdésében. Ennek alapján ha a büntetőeljárás során adat merül fel arra, hogy a terhelt mentességet élvező személy, az eljárás felfüggesztése mellett indítványozni kell a mentelmi jog felfüggesztésére jogosult döntését. Az indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, valamint magánvádas ügyben a bíróság terjeszti elő. Feltűnő, hogy sem a jogállási törvény, sem pedig a büntetőeljárás törvény nem szól a pótmagánvádas eljárásról. A gyakorlat azt mutatja, hogy ilyen esetekben is a bíróság teszi meg az indítványt. Szerencsésebb lenne, ha ez az eljárás nem értelmezés, hanem a törvény kifejezett rendelkezése alapján történne így.

A jogállási törvény és a büntetőeljárás törvény egyaránt rendelkezik arról, hogy tettenérés esetén az indítványt haladéktalanul elő kell terjeszteni. A beérkezett indítványok további sorsát a Házsabály rendezi. A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a Házsabály 130. §-a alapján az országgyűlés elnöke haladéktalanul átadja megvizsgálásra az országgyűlés mentelmi és összeférhetlenségi ügyekkel foglalkozó állandó bizottságának, és erről az országgyűlést, valamint az eljárásban érintett képviselőt tájékoztatja.

A mentelmi bizottságot 1990. május 2-án a szabad választások után létrejött országgyűlés keretében külön bizottságként paritásos alapon állítottatott fel. Működésének alapelveit a gyakorlat során a vonatkozó jogszabályok alkalmazásával és a paritásos alapon megalakított bizottság tagjainak politikai bölcsességére támaszkodva alakította ki.⁴⁴⁶ A mentelmi bizottság ma már állandó bizottságként működik, Mentelmi, Összeférhetetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottság néven.

Amennyiben az országgyűlés nem ülésezik, az országgyűlés elnöke dönt arról, hogy a mentelmi ügy elbírálása céljából szükség van-e rendkívüli ülészak, vagy rendkívüli ülés összehívására. Nincs tehát – helyesen – olyan lehetőség, mint 900 évvel ezelőtt, tudniillik, hogy ha a Ház nem ülésezik, a kormány rendelkezhet a mentelmi joggal.⁴⁴⁷

A mentelmi bizottság elnöke a mentelmi ügy tárgyalásáról, idejéről és helyéről köteles az érintett képviselőt és a volt képviselőt értesíteni. Ha képviselő és a volt képviselő megjelenik, kérésére meg kell őt hallgatni, de a mentelmi bizottság ülésén egyébként – kivéve a képviselő mentelmi joga megsértése tárgyában tartott ülést – nem lehet jelen. Ez a szabály összhangban van azzal a rendelkezéssel, hogy a mentelmi bizottság a mentelmi ügyeket zárt ülésen tárgyalja. A szabályozás hiányosságát mutatja ugyanakkor, hogy előfordult az az eset, amikor olyan képviselő mentelmi ügyét tárgyalta a mentelmi bizottság, aki tagja volt a bizottságnak. Az érintett képviselő jelen volt saját mentelmi ügyének tárgyalásán, sőt szavazott arról az indítványról, amely további adatok megküldését kérte a legfőbb ügyésztől.

A mentelmi bizottság az ügy kézhez vételétől számított harminc napon belül köteles a mentelmi jog megsértése ügyében javaslatot tenni az országgyűlés elnökének, a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítvány tárgyában pedig határozati javaslatot benyújtani az országgyűlésnek. Ehhez a határozati javaslathoz más bizottság nem nyújthat be ajánlást.

A Hárszabály 131. §-a alapján az országgyűlés a képviselő és a volt képviselő mentelmi ügyében benyújtott határozati javaslatot sürgősséggel tárgyalja, és abban vita nélkül határoz. A határozati javaslathoz módosító javaslatot nem lehet fűzni, de a határozathozatal előtt az érintett képviselő felszólalhat.

⁴⁴⁶ Dr. Pálinkás László: A mentelmi jog és alkalmazása az új Országgyűlésben. In.: A törvényalkotó országgyűlés 146. oldal
⁴⁴⁷ Daruváry: idézett mű 46. oldal

Az országgyűlés a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntésekor a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával engedhet utat a büntető- vagy szabálysértési eljárás lefolytatásának.

Mivel a mentelmi jog felfüggesztéséről a Házsabály szerint az országgyűlés vita nélkül határoz, a tartalmi kérdések felvetésére és megválaszolására a mentelmi bizottság ülésén kerülhet sor.

A mentelmi bizottság tevékenységének jelentős korlátai vannak. Fontos eljárási szabálynak tekinthető, hogy az érintett megjelent képviselőt meg kell hallgatni, ha kéri. Ennek elmaradása akár az országgyűlési határozati javaslat elfogadására is kihatással lehet, feltéve, hogy a meghallgatás elmaradása nem a képviselő mulasztására vezethető vissza.⁴⁴⁸

Figyelemmel kell lenni arra is, hogy még a mentelmi jog felfüggesztése sem akadályozza annak, hogy a képviselő tovább tevékenykedjék. Vargha Ferenc hasonlította össze a képviselő mentelmi jogállását a közhivatalnokéval. Rámutatott arra, hogy a közhivatalnoknak mindig feddhetetlenül kell a közvélemény előtt állnia, ezért lehetetlen, hogy ha büntett gyanújával terhelik, akkor állami funkciót teljesítsen. Ezzel szemben képviselőnél éppen ellentétes a helyzet. Mindaddig, amíg a mentelmi jogot fel nem függesztik, még mint gyanúsítottat sem szabad kezelni, de azután is gyakorolja a törvényhozói jogát mindaddig, amíg politikai jogvesztésre szóló ítélet végrehajtása meg nem kezdődik.⁴⁴⁹

A megvitatandó kérdések körére azonban nem jogszabályi felhatalmazás, hanem a gyakorlat ad iránymutatást. Pálinkás szerint az ügy érdemi tárgyalása előtt a bizottság formai kérdéseket vizsgál, így elsősorban azt, hogy ki terjesztette elő a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmet, illetve, hogy fennáll-e a mentelmi jog. Ez utóbbi vizsgálat nyilvánvalóan arra vonatkozik, hogy az adott ügyben érintett-e képviselő, vagy sem. Pálinkás az ügy érdemi vizsgálatának elsősorban azt tekinti, hogy a cselekményt képviselői minőségében követte-e el az érdekelt, vagy pedig nem.⁴⁵⁰ Valójában azonban Pálinkás sem ad választ a vizsgálható kérdések jellegére, azok irányultságára, a döntéshez szükséges információk beszerzésére, kezelésére.

⁴⁴⁸ Lásd a 63/1993. (VII.16.) országgyűlési határozat számú mentelmi ügyet.
⁴⁴⁹ Vargha Ferenc: Mentelmi jog és személyes szabadság 139. oldal

Figyelemmel arra, hogy a mentelmi bizottság csupán egyike az országgyűlés bizottságainak, közül, meg kell vizsgálni azt is, hogy vajon általában az országgyűlési bizottságokra vonatkozó szabályozás ad-e eligazítást a mentelmi bizottság működésére vonatkozóan. Sajnos a szélesebb vizsgálódás eredménye sem segít eligazodni a kérdésben. Az Alkotmánybíróság már 2003-ban megállapította, hogy az országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő, mivel nem szabályozta törvényben az Alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdésének megfelelően az országgyűlés állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét, és nem teremtette meg az országgyűlési bizottsági vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételeit.⁴⁵¹ Az alkotmánybírósági határozat az Alkotmány 21. §-án kívül vizsgálta a Hárszabály előírásait.

Az alkotmánybírósági határozat az Alkotmány 21. §-án kívül vizsgálta a Hárszabály előírásait is. Ennek során az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdését vette alapul, azaz a jogállamiság követelményéből indult ki, amely az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint magában foglalja a tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb jellemzőjét, a hatalommegosztás elvét. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy nincsen az országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, és egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványait. A hatalommegosztás elvéből az is következik, hogy az alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, és az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben.

Mindezzel összefüggésben a határozat rámutatott arra, hogy bár az országgyűlési bizottsági vizsgálatok számos eleme a bírósági eljárásokra emlékeztet, a két eljárás között alapvető különbségek is vannak. A bírói hatalom elválik a törvényhozó és végrehajtó hatalomtól, és az a sajátossága, hogy másik két politikai jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges. Ezzel szemben a vizsgálatot végző parlamenti bizottságok nem az igazságszolgáltatás, hanem az országgyűlés részei, a parlamenti ellenőrzés, a kormányzati politikai felelősség megállapításának eszközei. Mindebből egyenesen következik az, hogy az országgyűlés bizottságai nem vehetnek át olyan jogosultságokat, amelyeket az igazságszolgáltatás szervei gyakorolnak, így nem dönthetnek büntető anyagi jogi vagy eljárási kérdésekben sem.

⁴⁵⁰ Pálkás, idézett mű 146. oldal

⁴⁵¹ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, MK 2003/126 (XI. 5.), ABK 2003/11 (XI. 30.)

Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a parlamenti ellenőrzésben és a közügyek megvitatásában lényeges szerepet betöltő országgyűlési bizottsági vizsgálatok egyéb tekintetben sem lehetnek korlátlanok. Az Alkotmány más rendelkezéseinek érvényesülése legalább olyan lényeges szempont, mint az Alkotmány 21. §-a (2) és (3) bekezdésének, illetve az ezekkel a szabályokkal szorosan összefüggő, a 2. § (1) bekezdéséből következő hatalommegosztás elvének az érvényesítése. Ennek megfelelően az Alkotmány 21. §-a (3) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint mindenki köteles az országgyűlési bizottságok által kért adatokat rendelkezésre bocsátani, kizárólag más alkotmányos rendelkezésekkel összhangban érvényesülhet. Vagyis az országgyűlési bizottságok sem jogosultak saját elhatározásuk alapján bármilyen ügyben, bárkiről, bármilyen információt megismerni.

Végző soron az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az állandó és ideiglenes országgyűlési bizottságok vizsgálati-ellenőrzési tevékenységének jogi szabályozása rendkívül hiányos, egyebek mellett azért is, mert hiányoznak a bizottsági vizsgálat sui generis voltát, vagyis a bírósági eljárásokhoz, a közigazgatási, illetve a büntetőeljárásokhoz való viszonyát rögzítő szabályok. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az alkotmánysértő mulasztást az országgyűlésnek törvényben kell rendeznie.⁴⁵²

Az országgyűlés azonban azt az alkotmánysértő mulasztást eddig (2010) sem rendezte, annak ellenére, hogy az alkotmánybírósági határozat előírta, hogy törvényalkotói feladatának 2004. március 31-ig kell eleget tennie. Ehelyett a törvényhozás azt a megoldást választotta, hogy a Házsabály vonatkozó rendelkezéseihez fűzött általános érvényű ügyrendi bizottsági állásfoglalások szerint az országgyűlési bizottságoknak a vizsgálati tevékenységüket a vizsgálattal összefüggő törvények, a Házsabály és az 50/2003. (XI.5.) AB határozatban⁴⁵³ foglaltak figyelembe vételével kell végezniük. Mindez azonban nem csak formailag, hanem tartalmilag sem elégíti ki a bizottságok megfelelő működésére támasztott igényeket.

Mindenesetre az alkotmánybírósági határozatból nyilvánvalóan következik a már említett legfontosabb tétel, tudniillik, hogy az országgyűlési bizottság, így jelen esetben a mentelmi bizottság a büntetőjogi felelősség fennálltát vagy fenn nem álltát nyilvánvalóan nem vizsgálhatja.

⁴⁵² Az országgyűlés Házsabálya nem minősül jogszabálynak, hanem az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozik.
⁴⁵³ MK 2003/126 (XI. 5.), ABK 2003/11 (XI. 30.)

A mentelmi jog célját, a történelmi előzményeket elemezve ugyancsak találhatunk némi útmutatást a mentelmi bizottság helyes eljárását illetően. A mentelmi jog alapja az országgyűlés testületi szabadságának és függetlenségének védelme.⁴⁵⁴ A sérthetlenség ezen belül a képviselők parlamenti munkában való részvételének lehetőségét biztosítja. Ez egyrészt azt jelenti, hogy nem lehet megakadályozni a képviselő parlamenti ülésen való részvételét büntetőeljárás, illetve szabálysértési eljárás segítségével, illetve nem lehet vele szemben kényszerintézkedéseket hozni egészen addig, amíg a jogi szabályozás ezt lehetővé nem teszi.⁴⁵⁵

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a mentelmi jog nem alkotmányos alapjog, hanem csupán a képviselői jogálláshoz fűződő jog.⁴⁵⁶

A mentelmi jog tehát a képviselőt a törvényhozás tagjaként megillető olyan jogosultság, amely a Parlament működésének szabadságát, függetlenségét, a végrehajtói és bírói hatalom befolyásolástól mentességét biztosítja.⁴⁵⁷ Mindebből az következik, hogy a mentelmi jog feletti döntés a Parlament érdekében hozott döntést jelent.

A fentiekből kitűnik, a mentelmi jog fő rendeltetése az, hogy óvja a törvényhozó testület függetlenségét parlamenten kívüli illetéktelen befolyásoktól és zaklatásoktól. A mentelmi jog az olyan megalapozatlan hatósági üldözéssel szemben nyújt tehát védelmet, amely a képviselőt törvényhozó funkciója, képviselői tevékenysége miatt éri.⁴⁵⁸

A fenti megállapításokból következik, hogy az országgyűlésnek, illetve a mentelmi bizottságnak nem azt kell vizsgálnia, hogy van-e ténylegesen bűncselekmény gyanúja a képviselővel szemben, hanem arról kell meggyőződnie, hogy történt-e illetéktelen hatósági zaklatás. Ehhez pedig a következőket kell megállapítania:

1. a bizottság elé terjesztett tényállás megfelel-e valamely bűncselekmény törvényi tényállásának, és ezáltal képezheti-e vádemelés alapját,
2. összefüggésbe hozható-e az adott cselekmény és a szóban forgó képviselő,

⁴⁵⁴ Daruvári Géza: A mentelmi jog. Budapest 1890. 19. oldal

⁴⁵⁵ Drinóczi-Petrétei: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. Jogtudományi Közlöny, 2006/6. 257. oldal
⁴⁵⁶ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, MK 1992/126 (XII. 17.)

⁴⁵⁷ 30/2004 (IX. 28.) AB határozat

⁴⁵⁸ Szente Zoltán: A képviselők jogállása.. PMI Budapest, 2004. 204. oldal

3. az arra jogosult szerv kezdeményezte-e a meghatározott eljárást.⁴⁵⁹

A fentieket megerősíti a nemzetközi szabályozás is. Az Európa Parlament Eljárási Szabályzata szerint a mentelmi joggal kapcsolatos kérdéseket vizsgáló bizottság az érintett hatóság hatáskörére és a kérelem elfogadhatóságára indokolással alátámasztott véleményt adhat, de semmiképpen nem nyilatkozhat a képviselő bűnösségével és ártatlanságával kapcsolatban, valamint arról, hogy indokolt-e a büntetőeljárás.⁴⁶⁰

A Magyar Országgyűlés mentelmi bizottsága éppen a szabályozatlanságra is visszavezethetően sajnálatosan nem mindig követi ezt a gyakorlatot. Erre talán a legjobb példa az úgynevezett megfigyelési ügyben (2009) tanúsított magatartása. Ebben az ügyben a legfőbb ügyész országgyűlési képviselők mentelmi jogának felfüggesztését kérte személyes adattal visszaélés vétsége és kényszerítés büntettének gyanúja miatt. A bizottság az indítvány megtárgyalása során szavazattöbbséggel úgy határozott, megkeresi a legfőbb ügyészt a képviselői eskü szerinti „lelkiismeretes” döntés érdekében. Ebben arra kérte a legfőbb ügyészt, hogy a rendkívül bonyolult, szerinte politikai felhangokkal terhes ügyben segítse a bizottsági ajánlás elkészítését azzal, hogy megküldi részére az átiraton túlmenően a feljelentést, az államtitkot nem képező iratokat, különös tekintettel a személyes adattal visszaélés vétségének és a kényszerítés büntettének gyanúját megalapozó tényállásbeli elemekre. A kérés kitért arra is, hogy ahol irat megküldése nem lehetséges, a legfőbb ügyész válaszában ezeket a részleteket az eddigieknél konkrétabban világítsa meg.⁴⁶¹

Az MTI-közlemény, illetve a legfőbb ügyészhez intézett kérelem világosan tükrözi a bizottsági többség szereptévesztését. A bizottság olyan kérdésben kíván a megküldött adatok alapján állást foglalni, amelyekben a nyomozó hatóság, illetve végső soron a bíróság illetékes döntést hozni. Egy ilyen gyakorlat a feladatmegosztáson túl a hatalommegosztás elvét is sértené. Az ilyen típusú bizottsági mérlegelés tehát szigorú alkotmányos tilalomba ütközik. Ez az alkotmányos tilalom azonban nem csak mentelmi bizottság, hanem az előterjesztő legfőbb ügyész irányában is fennáll.

Az ügyészség, amely az Alkotmánybíróság meghatározása szerint önálló alkotmányos szervezet, a szélesebb értelemben vett igazságszolgáltatás rendszerében az Alkotmányban

⁴⁵⁹ Vö.: Az 1867. november 18-i Házhatározat vonatkozó rendelkezéseivel
⁴⁶⁰ EU Parlamenti Eljárási Szabályzat, 7. Cikkely (7) bekezdés

meghatározott jogokat gyakorolja és feladatokat látja el. Az igazságszolgáltatás rendszerén belül elkülönül a vád, a védelem és az ítélezés funkciója. Az ügyészség közvádloi funkciójából következik, hogy a közvádra üldözendő bűncselekmények esetén a vádemelésről vagy annak elejtéséről - a pótmagánvád törvényben meghatározott esetét, valamint a magánvádat kivéve - kizárólag az ügyészség dönthet, ezt a döntését más szerv, így sem az országgyűlés, sem annak (vizsgáló) bizottsága nem vizsgálhatja, és nem kényszerítheti az ügyészt a vádemeléssel vagy a vád elejtésével kapcsolatos döntésének a megváltoztatására. A legfőbb ügyészt ugyanakkor az országgyűlés, illetve tagjai felé az Alkotmányból eredő információs kötelezettségek is terhelik. Ezek az információk azonban csak korlátozottak lehetnek. Terjedelmüket alkotmányosan védett értékek korlátozzák: az emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, illetve az Alkotmány 57. §-ának (1) és (2) bekezdésében foglalt alapjogok. A legfőbb ügyésznek azonban ezen túlmenően minden esetben figyelembe kell venni azt az alkotmányos követelményt, hogy a válasz nem veszélyeztetheti az ügyészség alkotmányos feladatainak az ellátását. E feladatok jogszerű ellátása az ügyészség és a legfőbb ügyész alkotmányos kötelezettsége. Így az Alkotmánybíróság szerint a folyamatban lévő nyomozással összefüggő adatoknak, információknak, nyomozati vagy egyéb cselekményeknek, bizonyítékoknak az országgyűlés, és a nyilvánosság előtti ismertetése súlyosan veszélyeztetheti a nyomozást, további nyomozati cselekményeknek a végzését, és végső soron a vádemelés és a vádképviselést megfelelő ellátását is.⁴⁶²

Az Alkotmánybíróság fentebb ismertetett véleményét ugyan az interpellációkkal kapcsolatban fejtette ki, azonban ez vonatkozik valamennyi, a legfőbb ügyésznek az országgyűlés és tagjai felé fennálló válaszadási kötelezettségére is. A válasz tartalmi korlátját képezi ennek megfelelően az, hogy az ügyészi válasz és az abban közölt információ nem veszélyeztetheti az ügyészség alkotmányos feladatainak az ellátását.

A mentelmi bizottság általános gyakorlatát megvizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy az említett példa nem kirívó. A bizottsági munkát évtizedek óta figyelemmel kíséző Karsai József szerint a mentelmi bizottság vizsgálatának elsősorban a következő alaki és tartalmi szempontokra kell irányulnia: a jogosult kérte-e mentelmi jog felfüggesztését, megállapítható-e az összefüggés a bűncselekmény és a képviselő között. A bizottsági vizsgálat azonban

⁴⁶¹ MTI közlemény, Budapest, 2009. szeptember 15.

⁴⁶² 3/2004. (II. 17.) AB határozat, MK 2004/17 (II. 17.), ÜK 2004/2 (II. 29.), ABK 2004/2 (II. 29.)

általában meghaladja ezeket a szempontokat, volt, amikor minden egyes ügyben következetesen törekedett a tényállás teljes körű megismerésére, ezért egyes ügyekben pótlólag iratokat szerzett be, többfordulós tárgyalást tartott.⁴⁶³ Megítélésem szerint ez a törekvés vezetett több ízben is a vázolt alkotmányértő gyakorlat kialakulásához.

A magánvadás és pótmagánvadás ügyekben ugyanakkor a mentelmi bizottság szinte kényszerítve van a saját alkotmányos korlátainak átlépésére. Karsai például a rágalmazás és becsületsértési ügyekről kimutatja, hogy a mentelmi bizottság minden egyes mentelmi ügyben vizsgálta a konkrét esetet is. Vizsgálta tehát, hogy a vád tárgyává tett kijelentések a képviselői megbízatással összefüggésben hangzottak-e el, azok milyen súlyúak voltak, kimutatható-e zaklató, zavaró jelleg. Ilyen ügyekben többször pótlólag szerez be a bizottság előzményi iratokat, hogy a tényállást teljes körűen felderíthesse. Mindezek figyelembe vételével a bizottság gondos mérlegelés után hozza meg a határozati javaslatát.⁴⁶⁴

Karsai ezt a tevékenységet ugyanakkor úgy értékeli, hogy a mentelmi bizottság ezzel együtt sem vindikál magának igazságszolgáltatási jogosítványokat. Kerüli azt, hogy az adott ügyben ítéletet hoz, de az országgyűlést mindenképpen döntési helyzetbe kívánja hozni.

A magam részéről azonban sokkal inkább Gyöngyi Gyula véleményéhez csatlakozom ebben a kérdésben. Magánvadás, pótmagánvadás ügyek esetében, mint ahogy ezt a rágalmazási, becsületsértési eljárások is mutatják, a bíróság nem vizsgálja azt, hogy a feljelentés tárgyát képező cselekmény egyáltalán beleillik-e valamely bűncselekmény törvényi tényállásába, illetve azokat a kérdéseket sem, amelyeket általában a tárgyalás előkészítése során a bíróság megvizsgál. Az ilyen módon beterjesztett indítvány ugyanakkor az országgyűlést ténylegesen arra készítheti a mentelmi bizottságon keresztül, hogy a mentelmi jogról való állásfoglalása során arra is figyelemmel legyen, hogy a cselekmény megvalósít-e bűncselekményt. Ez pedig semmiképpen sem a mentelmi bizottság vagy az országgyűlés, hanem a bíróság feladata. Mindez arra vezethet, hogy a képviselő mentelmi jogának fenntartása azon az indokon fog alapulni, hogy a cselekmény nem bűncselekmény. Gyöngyi ehhez azt is hozzáteszi, hogy ennek azért lehet jelentősége, mert nem közömbös, hogy a bíróság a büntetőeljárást azért

⁴⁶³ Karsai, idézett mű 95. oldal
⁴⁶⁴ Karsai, idézett mű, 95. oldal

szünteti meg, mert a képviselő nem követett el bűncselekményt, vagy azért, mert mentelmi joga megakadályozta a büntetőjogi felelősségre vonását.⁴⁶⁵

E kérdés tehát a maitól eltérő megoldásra vár, erre a következő fejezetben részletesebben is kitérek.

A mentelmi eljárással kapcsolatban kell megemlíteni, hogy a Hárszabály ma már biztosítja a képviselő részére, hogy az ügy befejezéséről tájékoztassa az országgyűlést. Az a képviselő, akinek a mentelmi jogát az országgyűlés felfüggesztette, képletes időkeretet kap arra, hogy az ügy lezárásáról informálja képviselőtársait. Ez a szabály a képviselő becsületének helyreállítását szolgálhatja abban az esetben, hogyha a büntetőeljárás vagy szabálysértési eljárás a képviselő felelősségre vonása nélkül fejeződik be. Éppen ezért nem is kötelező jellegű az ilyen tájékoztatás, csupán lehetőséget biztosít az eljárás alá vont képviselőnek. A mentelmi bizottság, amikor ezt a javaslatát kidolgozta, az ártatlanság vélelméből indult ki.⁴⁶⁶ Nézetem szerint azonban ez a lehetőség éppen az előbb írtak miatt nincs összefüggésben az ártatlanság vélelmével.

A büntetőeljárás befejezéséről, annak eredményéről az országgyűlés, illetve annak elnöke a jogszabályok alapján nem köteles informálódni, illetve a hatóságok sem kötelesek ezt az országgyűlés tudomására hozni. Ennek egyébként akkor lenne jelentősége, ha a büntetőeljárás következtében az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnne. Ez akkor fordulhat elő, ha az országgyűlési képviselőt a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltják, jogerősen végrehajtandó szabadságvesztésre ítélik, illetve kényszergyógykezelését rendelik el.⁴⁶⁷

A mentelmi eljárás során folytatott gyakorlathoz tartozik, hogy az országgyűlés elnöke a plenáris ülésen bejelenti mentelmi megkereséseket. A bejelentés tartalmazza a képviselő nevét, a megkereső hatóságot, valamint a megkeresés tárgyát.

A mentelmi bizottság ülését követően az érintett képviselőt a bizottság haladéktalanul értesíti a döntésről, és a szavazati arányokról. Fontos kelléke az eljárásnak, hogy a mentelmi bizottság minden mentelmi ügyben bizottsági előadót állít. A bizottsági előadó ismerteti az országgyűlés plenáris ülésével a bizottság döntését és az annak alapjául szolgáló indokokat.

⁴⁶⁵

Gyöngyi: A mentelmi jog szabályainak érvényesülése. In.: Képviselők jogállása 2., 95. oldal

⁴⁶⁶

Karsai, idézett mű, 89. oldal

Az érintett képviselő kívánság szerinti meghallgatását követően határoz az országgyűlés vita nélkül a jelenlévő képviselők kétharmados döntésével a mentelmi jog felfüggesztéséről.⁴⁶⁸

A mentelmi ügyekben folytatott eljárás sok tekintetben mutat hasonlóságot az Európa többi országában tapasztalható gyakorlathoz. Vannak ugyanakkor fontos különbségek is. Így vannak olyan országok, amelyekben a házelnöknek jóval szélesebb jogosítványai vannak. Így Bulgáriában esetenként a házelnök is engedélyezheti a mentelmi jog felfüggesztését, feltéve, hogy akkor a Parlament nem ülésezik, és súlyos bűncselekményről van szó.⁴⁶⁹ A belga házelnök garanciális jellegű feladatkörrel bír. Nélküle, illetve megbízottja nélkül ugyanis nem foganatosíthatók a mentelmi jog felfüggesztése után alkalmazható eljárási cselekmények az érintett képviselővel szemben.⁴⁷⁰

A legtöbb országban a magyar megoldáshoz hasonlóan kulcsszerepe van a mentelmi ügyek tárgyalására létrehozott parlamenti bizottságoknak. A bizottság készíti elő az ügyet és általában véleményt nyilvánít a végső parlamenti plenáris ülésen hozott döntés előtt. Ez alól kivételt jelenthet, ha a bizottság nem képes, vagy nem akar az adott ügyben meghatározott időn belül dönteni. Így például Franciaországban és Ausztriában is állást foglalhat a parlament plenáris ülése, ha a bizottság nem nyilvánít véleményt határidőben az ügyről.⁴⁷¹ Ez a lehetőség abból a szigorú időbeli korlátból adódik, amelyet a francia, illetve osztrák jogszabály meghatároz. Franciaországban a bizottságnak mindössze húsz napja van véleményének kialakítására, míg Ausztriában úgy kell eljárni, hogy a plénum legkésőbb a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítvány beérkezésétől számított nyolc héten belül dönthessen.⁴⁷²

A plenáris ülésen általában minősített többség szükséges a mentelmi jog felfüggesztéséhez. A magyar megoldáshoz hasonlóan általában kétharmados többséget írnak elő az alkotmányok, időnként azonban ennél is több szavazat esetén lehet csak a mentelmi jog felfüggesztését elérni: például a svéd parlamentben a képviselők öthatodának kell igennel szavaznia az indítványra. Vannak ugyanakkor olyan országok, amelyek nem követelnek meg minősített

⁴⁶⁷ Alkotmány 70. §-ának (5) bekezdése, illetve 20/A §-ának e) pontja

⁴⁶⁸ Karsai József: A mentelmi ügyek az új ciklusban. 88. oldal

⁴⁶⁹ A Bolgár Alkotmány 70. Cikke

⁴⁷⁰ Belga Alkotmány 59. Cikk.

⁴⁷¹ Sepsí Tibor: A mentelmi és összeférhetetlenségi eljárás. 30. oldal

⁴⁷² Sepsí: idézett mű, 31. oldal

többséget a kérdés igenlő eldöntéséhez. Ilyen például a még folyamatban nem lévő eljárások tekintetében a belga jog, de hasonló a helyzet Németországban is.⁴⁷³

A plénum döntése a magyar megoldáshoz hasonlóan a legtöbb országban végleges, és további jogorvoslatnak nincs helye. Kivételes utat jár Németország, mert a német parlamenti jog alapján a képviselő jogorvoslattal élhet a szövetségi alkotmánybíróságnál, ha a Parlament felfüggeszti mentelmi jogukat. Ilyenkor a végső döntés az alkotmánybíróság kezébe kerül át.

Nincs azonban arra szabályozás és gyakorlat sem, hogy vajon megismételhető-e az indítvány egy új választás után megalakult országgyűlés felé, ha az érintett képviselő akinek mentelmi jogát korábban nem függesztették fel, újra mandátumot szerez. Nézetem szerint erre nincs kizáró szabály, bár kétségekívül nem elegáns megoldás.

Véleményem szerint ugyanakkor nem tartható az a XIX. századi gyakorlat, hogy a sérthetlenség felfüggesztése újból kérendő, ha a képviselőt a következő országgyűlésbe újraválasztják.⁴⁷⁴ Megjegyzem, e tekintetben a Kúria gyakorlata is ellentmondásos volt.⁴⁷⁵

Magyarországon a plenáris ülésen nincs lehetőség vita lefolytatására, csak a bizottsági előadó, illetve előadók, valamint a mentelmi jogosult szólalhatnak fel. Vannak azonban olyan országok, ahol a plenáris ülésen is lehetőség nyílik a kérdés megvitatására, ám ilyenkor is korlátozott lehet a hozzászólók száma.⁴⁷⁶

⁴⁷³ Érdekes, hogy Belgiumban, ha már folyamatban van az eljárás, az eljárás felfüggesztéséhez nem elegendő az egyszerű többség, itt kétharmadot követel meg a belga szabályozás. Sepsi: idézett mű, 32. oldal

⁴⁷⁴ Daruváry: id. mű 45. oldal

⁴⁷⁵ Daruváry: id. mű 44-45. oldal

⁴⁷⁶ Ilyen ország például Ausztria és Franciaország. A francia nemzetgyűlésben a bizottsági előadók, a kormány képviselője, a mentelmi jogosult, valamint egy támogató és egy ellenző képviselő szólalhat fel.

XI.

Magánvád és pótmagánvád a mentelmi jogosultak esetében

A mentelmi jog modern felfogása azt a védelmi funkciót hangsúlyozza, amelyet a jogosultak feladatainak ellátása érdekében a zaklató, korlátozó megnyilvánulásokkal szemben élveznek. Ezek a megnyilvánulások a többségi felfogás szerint alapvetően egyes hatalmi jogosítványok érvényesítését jelentik, amelybe a büntetőeljárás is beletartozik. Ezek foganatosítására az állam meghatározott szerveinek van hatásköre. A szerzők többsége, így például Wutzer, a függetlenség és szólásszabadság garantálását a parlamenti képviselők esetében elsősorban a végrehajtó hatalommal szemben tartja kívánatosnak, éppen a hatalommegosztás elveinek megfelelően.⁴⁷⁷

A végrehajtó és bírói hatalommal szembeni védelmet emeli ki a Velencei Bizottság jelentése is, bár hozzátézi, hogy a mentelmi jog a parlamenti kisebbséget is oltalmazza a többséggel szemben.⁴⁷⁸

A magyar jogirodalomban is találunk olyan definíciókat a mentelmi jogról, amelyek szerint a mentelmi jog azokkal a megalapozatlan hatósági üldözésekkel szemben nyújt védelmet, amelyek a képviselőt törvényhozói funkciója, képviselői tevékenysége miatt érik.⁴⁷⁹

A mentesség alapjául szolgáló egyik legfontosabb alkotmányos elv a hatalommegosztás elve.⁴⁸⁰ Az Alkotmánybíróság is erre utal, amikor kijelenti, hogy a mentelmi jog olyan jog, amely az országgyűlés védelmét is jelenti más hatalmi ágakkal szemben.⁴⁸¹

A mentelmi jog tehát olyan közjogi intézmény, amely a hatalommegosztás egyes szektorainak zavartalan működéséhez járul hozzá az azt képviselő személyek védelmén keresztül. Az intézmény közjogi arculatát támasztják alá a sérthetlenség esetén alkalmazott eljárási szabályok is. A büntetőeljárási törvény szerint ha a büntetőeljárás során adat merül fel arra, hogy a terhelt mentességet élvező személy, az eljárás felfüggesztése mellett indítványozni kell a mentelmi jog felfüggesztésére jogosult döntését. Az indítványt a vádirat benyújtásáig a

⁴⁷⁷ Wutzer: Immunität im demokratischen rechtstaat, Berlin 1991. 95 p.

⁴⁷⁸ Report on the regime of parliamentary immunity, 65 p., Venice Commission, CDL-INF (1996) 007.102

⁴⁷⁹ Szente Zoltán: A képviselők jogállása. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2004, 204. oldal

⁴⁸⁰ Kukorelli: idézett mű, 253. oldal

⁴⁸¹ F65/1992. (XII. 17.) AB határozat

legfőbb ügyésznek, azt követően, valamint magánvádas ügyben a bíróságnak kell előterjesztenie.⁴⁸²

A szabályozás nem szól a pótmagánvádról. Értelmezéssel arra a következtetésre juthatunk, hogy a pótmagánvád esetében is a bíróság terjeszti elő az indítványt. A bizonytalanság elkerülése végett ezt is a törvényben kellene szabályozni.

A magánvádas ügyek említése ellenére a mentelmi eljárás valójában a közvadra üldözendő ügyek tekintetében bír igazán jelentőséggel. Ez nem véletlen, hiszen ilyenkor lehet szó arról, hogy a hatalommegosztás valamely szervezetének – még akkor is, ha az adott eljárás magánszemély feljelentésére indult – működése érintheti akadályozólag egy másik szervezet – országgyűlés, ügyészség, állami számvevőszék, bíróság stb. – működését.

A közjogi jellegnek azonban van egy másik összetevője is. A mentelmi jog létének az alapja, hogy el kell kerülni a mentelmi jogosultak indokolatlan zaklatását. A szóban forgó zaklatás a mentelmi jogosultak tekintetében a büntető-, illetve szabálysértési eljárás folytatása, ilyen jellegű kényszerintézkedés indokolatlan alkalmazása. A korábbiakban már rámutattunk arra, hogy a mentelmi jogosult ellen csak akkor lehet a mentelmi jog felfüggesztése érdekében indítványt előterjeszteni, ha a személy e bűncselekmény vagy szabálysértés megalapozott gyanújával illelhető, azaz gyanúsítottkénti kihallgatása válik alapvetően szükségessé. Nyomozást ugyanakkor e cselekmény előtt is lehet folytatni, ez azonban a képviselő személyét nem érintheti.

A hatályos szabályok szerint a hatóságoknak minden rendelkezésre álló eszközzel fel kell deríteniük, hogy alkalmas-e az ügy a mentelmi jog felfüggesztésének indítványozására vagy sem. Amennyiben a válasz igenlő, akkor lehet a felfüggesztést kérni és a döntésre jogosult ennek ismeretében dönthet arról, hogy sajátos közjogi szempontjai alapján felfüggeszti-e a mentelmi jogot, vagy sem. A parlamenti eljárásnak azonban - a mentelmi jog rendeltetésének megfelelően - nem szabad büntető- vagy szabálysértési jogi szakmai kérdésekbe belebonyolódni, azokat érdemben vizsgálni. E vonatkozásban annyit szabad mérlegelni, hogy a kérés az arra jogosulttól származik-e, a mentelmi jog kedvezményezettjét érinti, illetve létező bűncselekményre, szabálysértésre vonatkozik.

⁴⁸²

Be. 551. §

Ezek a keretek a lényegében már a XIX. században, a Böszörményi-féle Házhatározatban kidolgozott elveket követik. A Házhatározat is rámutat arra, hogy az érdemi vizsgálat során dönteni kell arról, hogy a cselekményt képviselői minőségben követte-e el az érintett, vagy sem. Ennek egyik részkérdése, hogy történik-e illetéktelen befolyás a képviselői munka akadályozására. Ez utóbbi azonban nyilvánvalóan nem az a kérdés, hogy fennáll-e bűncselekmény gyanúja.⁴⁸³

Helyesen mutat rá arra is a Házhatározat, hogy a cselekmény objektíve és szubjektíve alkalmassága egy bűncselekmény megállapításához már túlhaladja a törvényhozó testület kompetenciáját, amely soha nem lehet a vád bírója. A Házhatározat ezt azzal támasztja alá, hogy „...a vád jogosultságának indokolt megállapítása által olyan erkölcsi nyomás gyakoroltatnék a bíróra, amely a vád független megállapítását, s a kereset független elítélését sok esetben képtessé tenné, sőt meghíúsítaná”. Ugyanez a kívánalom jelenik meg egyébként Bölönynél is.⁴⁸⁴

A jogalkotó szándékának megfelelően ez az elvárás, és az ennek alapjául szolgáló szabályozás azonban csak a közvadás ügyeknél működik, legalábbis az elveket tekintve.

A büntetőeljárás törvény szerint ha az eljárás során adat merül fel arra, hogy a terhelt mentességet élvező személy, az eljárás felfüggesztése mellett indítványozni kell a mentelmi jog felfüggesztésére jogosult döntését. Az indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, valamint magánvadás ügyben a bíróság terjeszti elő.⁴⁸⁵

Magánvadás ügyben tehát a bíróság fordul a mentelmi jog felfüggesztése iránti indítvánnyal a jogosulthoz. Meg kell jegyezni, hogy a büntetőeljárás törvénynek ez a szabálya nem teljesen következetes. Az ügyészi indítvány esetében ugyanis a legfőbb ügyész arra tesz indítványt, hogy a jogosult, jelen esetben a Parlament, az érintett képviselő mentelmi jogát függessze fel. Ezzel szemben a magánvadás ügyben az előterjesztő bíróság indítványa nem erre irányul. Ez kiolvasható az 552. § (1) bekezdésének szövegezéséből is, hiszen itt az indítvány a jogosult döntését kívánja kiváltani. Arra azonban nem igazít el, hogy ez a kezdeményezés a mentelmi jog felfüggesztésére, esetleg a felfüggesztés elutasítására irányul. Az ügyész törvényben meghatározott feladatköre, valamint a büntetőeljárás célja is azt támasztja alá, hogy az

⁴⁸³ 1867. november 18-i Házhatározat. Lásd: Bölöny József: Mentelmi jog I. kötet. Budapest, 1937, 77-89. oldal
⁴⁸⁴ Bölöny József: idézett mű 80-83. oldal

indítvány nyilvánvalóan egyirányú, a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló. A cél a büntetőeljárás sikeres lefolytatása a potenciális gyanúsítottal szembeni bizonyítékok a legfőbb ügyész rendelkezésére állnak, legalábbis abban a mértékben, hogy a gyanú megfogalmazható a mentelmi jogosulttal szemben. A legfőbb ügyész tehát minden esetben olyan megalapozott indítványt tesz, amelyben már rendelkezésre állnak azok a tények, bizonyítékok, amelyek alapján a mentelmi jogosulttal szemben el lehet járni, vele szemben a nyomozást meg lehet indítani, őt gyanúsítottként ki lehet hallgatni, illetve kényszerintézkedést lehet alkalmazni.

Magánvádnál, illetve pótmagánvádnál ettől eltérő a helyzet. Kiindulva a magánvád természetéből, számos fontos különbséget találunk, amelyek összességében valóban egy eltérő jellegű indítvány benyújtására adnak csak alkalmat. A különbségre a közvád és a magánvád eltérő tartalma ad magyarázatot.

A vád az állam olyan büntetőigénye, amelyet az arra jogosult meghatározott személlyel szemben a bíróság előtt érvényesít azon az alapon, hogy a vádlott magatartása egy adott bűncselekmény törvényi tényállását valósította meg.⁴⁸⁶

A hatályos jog szerint Magyarországon a vád fajtái a közvád, illetve a magánvád, amely tartalmazza a magánvádat, továbbá a pótmagánvádat. Közvádról akkor beszélünk, ha az állam büntetőigényét a bíróság előtt az ügyész, mint az államszervezet egy speciális intézménye, képviseli a vádat. Magánvád esetén a sértettet illeti meg az a jog, hogy a bíróság előtt vádat emeljen és képviseljen, de ez a vádemelési és képviseleti jog jóval szűkebb az ügyészi vádképviseletnél. Magyarországon is elmondhatjuk azt, hogy az ügyésznek a vádképviseletre vádmonopóliuma van: a magánvádló igényérvényesítési jogosultsága kivételes. Az 1978. évi IV. törvény (Btk.) mindössze három olyan bűncselekményt ismer, amelynél a sértettnek van lehetősége, illetve joga a vád képviselésére. Hozzá kell tenni, hogy az ügyészi vádmonopólium abban is kifejeződik, hogy az ügyész - döntésétől függően – magánvádas ügyekben átveheti a vád képviselését, azaz a közvádló jár el a magánvádló helyett. Az Alkotmány 51. §-ának (2) bekezdése értelmében az ügyészség képviseli a vádat a bírósági eljárásban, és eu alapozza meg a magánvádas ügyekre kiterjedő, előbb említett diszkrecionális jogkörét.

⁴⁸⁵ 1998. évi XIX. törvény 552. § (1)

⁴⁸⁶ Tremmel Flórián: Magyar büntetőeljárás. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs 2001. 127. oldal

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány kifejezett rendelkezései alapján mutatott rá arra, hogy az igazságszolgáltatásban való részvétel az ügyész alkotmányos kötelessége.⁴⁸⁷

Az Alkotmánybíróság a közvád és magánvád elkülönítése során kifejtette, hogy az ügyész közvádloi funkciójából következően a vádemelésről vagy annak elejtéséről – a magánvád vagy a pótmagánvád törvényben meghatározott eseteit kivéve – kizárólag az ügyészség dönthet. Ezt a döntését más szerv nem vizsgálhatja, és nem kényszerítheti az ügyészséget a vádemeléssel vagy a vád elejtésével kapcsolatos döntésének megváltoztatására.⁴⁸⁸

Az ügyészségnek tehát önállóan és objektív módon kell kialakítani azt a véleményét, hogy valamely büntetőügyben a felelősségre vonást a bíróság előtt kezdeményezi-e vagy sem. Ugyanez az önállóság nyilvánul meg akkor is, amikor egy személyt bűncselekmény elkövetésével meggyanúsít. Azt, hogy az ügyészség döntése ezekben az esetekben objektív és szubjektív befolyásolástól mentes, más szabályok is biztosítják. A büntetőeljárás törvény 28. §-a (1) bekezdésének értelmében az ügyésznek, mint közvádlnak az a kötelessége, hogy mind a terheltet terhelő és mentő, mind a büntetőjogi felelősséget súlyosbító és enyhítő körülményeket az eljárás minden szakaszában figyelembe vegye. Ezt a törvényi szabályt erősítik meg az Alkotmánybíróság gyakorlata is. Az Alkotmánybíróság következetes abban, hogy az eljárás tisztességességét biztosító részgaranciák között felértékelődnek azok – az ügyészség alkotmányos szerepén alapuló – törvényi rendelkezések, amelyek az ügyészt a közvádloi funkcióban is kötelezik a terhelt érdekeinek védelmére. Különös jelentőséget kap az ügyész jogállásának kötelező objektivitása: felelősségteljes kötelezettsége a terheltet mentő, a büntetőjogi felelősséget enyhítő körülmények figyelembe vétele.⁴⁸⁹

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az ártatlanság vélelmének alkotmányos alapjából következik a büntetőeljárásban a bizonyítási teher meghatározása. Az eljárási feladatok megosztásának megfelelően a vádlóra hárul az a kötelezettség, hogy a vádat, a terhelt bűnösségét kétséget kizáró módon bizonyítsa. A vádfunkció gyakorlásának eljárási kockázata és szakmai felelőssége a vádemelés közhatalmi jogkörének gyakorlására kizárólagosan feljogosított ügyészt terheli. A bíróság eljárásának alapja ugyanis csak az az ügyészi kockázatvállalás lehet, hogy sikerül a vádat bizonyítani.⁴⁹⁰

⁴⁸⁷ 152/1996. (XI.14.) AB határozat, ABH 1996. 159-161. oldal

⁴⁸⁸ 3/2004. (II.17.) AB határozat, MK 2004/17 (II. 17.), ÜK 2004/2 (II. 29.), ABK 2004/2 (II. 29.)

⁴⁸⁹ 14/2004. (V.7.) AB határozat A/4., MK 2004/63 (V. 7.), ABK 2004/5 (V. 31.)

⁴⁹⁰ 14/2004. (V. 7.) AB határozat B/2. MK 2004/63 (V. 7.), ABK 2004/5 (V. 31.)

A közvád jelentőségének a felismerése vezette a kontinentális jogban a francia vádrendszer kialakítását. A francia vádrendszerben nem engedhető meg az ügyészségtől elkülönülő vádemelés, az ügyészség hatósági vádmonopóliummal rendelkezik, és nem csak jogosult, hanem köteles is bűncselekmények miatt vádat emelni és képviselni. Mindez párosul az opportunitás tilalmával és a legalitás szinte teljes érvényesítésével.⁴⁹¹

Ezzel ellentétes felfogást képvisel az angolszász jogrendszer, legalábbis eredeti formájában. Az angolszász felfogás alapján bármely polgár működhet vádlóként, így az *actio popularis* elve érvényesül. Ez az egyébként nem minden ráció nélküli rendszer ugyanakkor a modern jogállamban nem működhet hatékonyan és megfelelően: nem véletlen, hogy ezt a struktúrát 1985-ben Nagy-Britanniában is megreformálták. Az angol parlament 1985-ben hozta létre a Crown Prosecution Service-t, azaz a koronaügyészséget. Az erről szóló törvény alapján az ügyész elsődleges feladata, hogy a rendőrség által kezdeményezett bűnügyeket átvegye, továbbvigye, ugyanakkor nem szólhat bele a nyomozási tevékenységbe.⁴⁹²

Nyilvánvalóan a két rendszer kétféle szélsőséges álláspontot képvisel és tiszta formában a mai modern jogállamokban nem fordul elő. A kontinensen alapvetően a közvádlói rendszer érvényesül, ez azonban a legtöbb országban kiegészül a magánváddal, illetve a pótmagánváddal. E vádtípusok mellett megkülönböztetjük még a mellékmagánvádat, ami az ügyész mellett a sértetti fellépést jelenti: ilyen esetben a sértettnek különböző jogosítványai lehetnek, amelyek kiegészítik az ügyész perbeli jogosítványait.

A hatályos magyar jog nem ismeri a mellékmagánvádló intézményét. A magánvád azonban bár szűkített formában, jelen van a magyar büntetőjogban. Már az 1896-os Büntető Perrendtartás is ismerte a magánvád két formáját, a főmagánvádat és a pótmagánvádat.⁴⁹³ Az intézményt továbbra is tartalmazta az 1951. évi III. törvény, valamint az 1954. évi V. törvény. Ez utóbbi azonban már a pótmagánvád intézményét feleslegesnek ítélte, és kiiktatta a jogrendszerből.

A magánvád jogpolitikai indokai Király Tibor szerint a következőkben foglalhatók össze: „Kétségtől, amikor a társadalomban elfogadást nyer az a felismerés, hogy minden

⁴⁹¹ Tremmel: idézett mű 128. oldal

⁴⁹² Tremmel: idézett mű 129. oldal

bűncselekmény nem csak az azt elszenvedett egyén sérelme, hanem az egész közösség sérelme is, akkor a büntetőjog és a büntetőeljárás jog is kikerül a magánérdekek köréből. A bűnüldözés, az igazságszolgáltatás és a büntetés egésze is közjogi jelleget nyer, és itt kap különböző szerepet és felhatalmazást az ügyész, mint közvádló. A magánvádlói intézmény fenntartása vagy létesítése tulajdonképpen ellentétes a büntetőeljárás közjogi jellegével, illetve a közvád intézményével. Ezért a magánvád intézménye alapvetően azoknak a bűncselekményeknek a sajátosságaival magyarázható és indokolható, amelyek miatt magánvádnak van helye. Fontos azonban megjegyezni azt, hogy magánvád esetében is a magánvádló nem a saját magánjogi igényét, hanem az állam büntetőjogi igényét érvényesíti. A magánvadra üldözendő bűncselekményeknél azonban emellett, hogy tárgyi súlyuk nem feltétlenül nagy, a bűncselekmények a sérelem szubjektív érzése vagy tudata nélkül nem valósulnak meg. Más szóval az elkövetőhöz fűződő viszonytól is függ, sérelmesnek és üldözendőnek tartja-e a cselekményt a sértett, és ezért maga méri fel, mi az, amit békésen eltűr.⁴⁹⁴

Érdeemes megjegyeznünk azt is, hogy a magánvád és magánindítvány köre nem esik egybe. A magánindítvány büntető anyagi jogi kategória, és alapvetően jellemzik azok az indokok, amelyeket az előbbieken felsoroltam. A magánindítványos bűncselekményeknél kizárólag a sértett kifejezett kérésére indulhat meg a büntetőeljárás, ennek hiányában a hatóság nem járhat el.⁴⁹⁵

A magánvád ugyanakkor eljárásjogi kategória, és a magánindítványra üldözendő bűncselekmények közül emeli ki azokat, amelyek tárgyi súlya nem kívánja meg a közvádra történő elbírálást. Minden magánvádas ügy egyben magánindítványra üldözendő, ám a magánindítványra üldözendő cselekmények közül csak a Be. 52. §-ában említettek esetén képviseli a vádat a sértett.

A magánvád jogintézménye azzal jellemezhető, hogy kivételt teremt a legalitás és az officialitás elvének érvényesítése alól, mert

- olyan, részben kisebb súlyú bűncselekmények miatt alkalmazható, amelyekben a sértett szubjektív sérelemérzése a bűncselekmény kritériumaként fogható fel;

⁴⁹³ Lásd: 1896. évi XXXIII. törvény

⁴⁹⁴ Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Budapest 2000. 180. oldal

- teret enged a sértett rendelkezési jogosultságának, aki utólag is megbocsáthat, kiegyezhet, s ez okból a vádat elejtheti.⁴⁹⁶

A közvád és a magánvád közötti különbségekről a korábbiakban már szoltunk. Annyi kiegészítést kell még tennünk, hogy a jogalkotás megoldotta azokat a vitás eseteket, amikor a bíróság és az ügyész ellentétes álláspontot foglalt el az adott bűncselekmény köz-, illetve magánvádas minősítésével, tehát a vádképviselési jogosultság gyakorlásával kapcsolatban. A hatályos Be. 501. §-ának (1) bekezdése értelmében ugyanis a bíróság az iratokat megküldi az ügyésznek, ha a feljelentés és az iratok alapján olyan bűncselekmény látszik megállapíthatónak, amely miatt a vádat az ügyész képviseli. Ilyenkor az ügyész a nyomozást elrendeli. Ha ennek eredményeként közvádra üldözendő bűncselekményt nem állapít meg, és a vád képviselését nem veszi át, az iratokat visszaküldi a bírósághoz. A bíróság – ha ennek feltételei fennállnak – a sértettet értesíti, hogy pótmagánvádlóként felléphet.

A magánvádló mint sértett képviseli a vádat [Be. 52. § (1) bekezdés] E minőségében a terhelt bűnösségének bizonyítása őt terheli. Erre utal az is, hogy a magánvádló viszonzád hiányában tanúként hallgatható meg.⁴⁹⁷ A magánvádlót ugyanakkor a vád képviselésével járó jogok az általa emelt vád tekintetében illetik meg. Ezzel szemben az ellene emelt viszonzád esetén a vádlott szerepkörében van, ennek megfelelően ezek a jogok és kötelezettségek illetik, illetve terhelik.

Az ügyésznek azonban a magánvádas eljárásban megmaradnak bizonyos jogosítványai. Megtekintheti az ügy iratait, a tárgyaláson jelen lehet, valamint - ahogy a korábbiakban ezt már vázoltuk -, a vád képviselését a sértettől bármikor átveheti. Ez utóbbi esetben, ha a vádképviseléstől eláll, a vádat újra a sértett képviseli, ebből következően a magánvádas eljárásban az ügyész nem ejti a vádat, hanem elállhat annak képviselésétől.

A mentelmi jog szempontjából is fontos kérdés, hogy az eljárás kizárólag a bíróságon tett feljelentésre indulhat meg, a nyomozás nem kötelező, de lehetséges. Ilyen nyomozást például ismeretlen elkövető esetén rendelhet el a bíróság, vagy akkor, ha a bizonyítási eszközök beszerzése csak így lehetséges.⁴⁹⁸

⁴⁹⁵ Bánáti... idézett mű 87. oldal

⁴⁹⁶ Király: idézett mű 181. oldal

⁴⁹⁷ Be. 494. § (5)

⁴⁹⁸ Bánáti... idézett mű 554. oldal

Speciális vonása a magánvádas eljárásnak, hogy a bíróság a tárgyalás előkészítése során személyes meghallgatást tart. A személyes meghallgatás során a bíróság megállapítja a feljelentő és a feljelentett személyazonosságát, ismerteti a feljelentés lényegét, tájékoztat a viszontvádról, végül megkísérli a felek kibékítését. Ha ez sikerre vezet, akkor az eljárást megszünteti, ellenkező esetben pedig a tárgyalást kitűzi.

A mentelmi jogosultak tekintetében a magánvádas eljárás számos specialitással rendelkezik. Az első probléma abból ered, hogy az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 5. §-ának (1) bekezdése szerint képviselővel szemben az országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást indítani. E tekintetben az lehet vitatott, hogy vajon a büntetőeljárás önmagában a feljelentéssel és ennek a hatósághoz történő megérkezésével megindul-e. A korábban hatályos büntetőeljárás törvény szerint a büntetőeljárást a feljelentéstől kell megindulniak tekinteni.⁴⁹⁹ Ebben az esetben azonban nyilvánvalóan a büntetőeljárás törvény, illetve a közjogi törvény kollíziójáról kell beszélnünk.

Az 1998. évi XIX. törvény csak részben változtatta meg a helyzetet. A büntetőeljárás törvény 551. §-ának (2) bekezdése az eljárás kötelező felfüggesztéséről rendelkezik. A Be. tehát maga is egyfajta már megindult eljárásról beszél, ennek megfelelően arra az értelmezésre is juthatunk, hogy továbbra is fennmaradt a közjogi és eljárásjogi törvény rendelkezései közötti eltérés.

A magánvádas eljárásra alkalmazva ezeket a szabályokat felmerül a kérdés, hogy miként lehet a törvénysértést elkerülni. E körben annak van jelentősége, hogy tartalmilag melyik, a magánvádas eljárásba tartozó cselekmény az, amely nem sérti a mentelmi jogot, azaz a felfüggesztésre irányuló előzetes hozzájárulás megkérése nélkül is fogatosítható.

A Legfelsőbb Bíróság büntető kollégiumvezetőjének állásfoglalása szerint önmagában nem sérti a mentelmi jogot a feljelentés megtétele, a feljelentő bírósági felhívása arra nézve, hogy írásban pontosítsa a feljelentését, a bíróság általi előkészítő ülés tartása, a bíróság Be. 501. §-ának (2) bekezdésén alapuló eljárást megszüntető bírósági határozat meghozatala, a bíróság áttételt elrendelő határozata, a felfüggesztést elrendelő határozatának meghozatala. Ezzel

⁴⁹⁹ 1973. évi I. törvény 311. § (1)

szemben tartalmi közjogsértésnek minősül a nyomozás elrendelése, a személyes meghallgatás kitűzése, illetve az arra való idézés.⁵⁰⁰

Mindebből az tűnik ki, hogy a bíróságnak valójában nincs arra lehetősége, hogy a tényleges, objektív tényállást megállapítsa, és abból következtetéseket vonjon le a büntetőjogi felelősségre. Ennek megfelelően a Parlament mentelmi bizottsága a képviselők esetében, illetve a többi döntésre jogosult az egyéb mentelmi joggal védett személyeknél nem lesz abban a helyzetben, hogy mérlegelni tudja azokat a körülményeket, amelyek a mentelmi jog felfüggesztésénél irányadóak. Nyilvánvalóan ilyen esetekben is tudja vizsgálni a mentelmi döntésre jogosult, hogy kitől származik a felfüggesztésre irányuló indítvány, illetve azt, hogy mentelmi joggal védett személyt érint-e. Nem lesz képes azonban arra, hogy érdemben állást foglaljon, vajon az elé terjesztett történeti tényállás megvalósít-e a Büntető Törvénykönyv Általános Részében szereplő valamilyen törvényi tényállást. Ennek oka pedig az, hogy az elé terjesztett történeti tényállás nélkülözheti azt az objektivitást, illetve a valóságnak megfelelést, amely a legfőbb ügyész által előterjesztett közvadás ügyeknél a vonatkozó jogszabályok szerint kötelező.

A helyzet azonban még ennél is bonyolultabb. A bírósági gyakorlat elemzése azt mutatja, hogy magánvadás ügyek esetében a bíróság az elsősorban megteendő eljárásjogi lépésnek – az eljárás felfüggesztése mellett – a mentelmi jog felfüggesztésére jogosult döntésének indítványozását tekinti. Ez pedig annyit jelent, hogy a bíróság ilyenkor még a nyilvánvalóan bűncselekményt nem képező feljelentések esetében is az eljárás megindításáról határoz, azt felfüggeszti és várja a mentelmi jogosult döntését. Ügyésszel kapcsolatos magánvadás ügyben mutatott rá a bíróság arra, hogy a büntetőeljárás bűncselekmény hiányában történő megszüntetése az ügy érdemi eldöntésének minősül. Mentességet élvező személyek vonatkozásában azonban a bíróság érdemi döntést csak azt követően hozhat, amennyiben eleget tett a Be. 28. Fejezetében írtaknak, azaz indítványozta a mentelmi jog felfüggesztésére jogosult döntését.⁵⁰¹

Ez az érvelés nyilvánvalóan téves, és messzemenő következményekkel jár. A mentelmi jognak ilyen hatást tulajdonítani csak a büntetőeljárás alapelveinek sérelmével lehet. A büntetőeljárás törvény szerint büntetőeljárás csak bűncselekmény gyanúja alapján és csak az

⁵⁰⁰ 2004. EL.II.C.1/36.

⁵⁰¹ Szegedi Ítéltábla, Bf. II. 448/2009.

ellen indítható, akit bűncselekmény megalapozott gyanúja terhel.⁵⁰² Ugyancsak az alapvető rendelkezések között találjuk meg azt a szabályt, hogy a büntetőeljárást nem lehet megindítani, ha a cselekmény nem bűncselekmény.⁵⁰³ Ide tartozik az az eset is, ha a törvényben meghatározott kivételekkel a büntethetőséget kizáró vagy megszüntető ok áll fenn.

Ezek az általános elvek akkor is érvényesülnek, ha a feljelentett mentességgel rendelkező személy. Mindebből tehát az következik, hogy a feljelentés tarthatatlanságáról szóló érdemi döntés meghozatala, azaz annak megállapítása, hogy a feljelentett cselekmény nem bűncselekmény, vagy az elkövető nyilvánvalóan nem büntethető, meg kell, hogy előzze, és így szükségtelenné tegye a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló indítvány benyújtását. Ezt az álláspontot osztja véleményében a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának vezetője is, amikor rámutat arra, hogy a bíróságnak, tekintettel a Be. 6. § (3) bekezdése a) pontjának I. fordulatára, a 267. § (1) bekezdésének a) pontjára, a Be. 501. §-ának (2) bekezdése alapján az eljárást meg kell szüntetnie a feljelentés, illetve az iratok alapján, ha jogellenesség hiánya miatt bűncselekmény nem valósult meg. Ilyenkor ez értelemszerűen azt is jelenti, hogy nincs szükség és mód arra, hogy a bíróság előzetes hozzájárulást kérjen a mentesség vonatkozásában.⁵⁰⁴

A vázolt szabályozásból és a gyakorlatból mindezek után az a következtetés vonható le, hogy a mentelmi kérdésben döntésre jogosult elé olyan ügyek kerülhetnek, amelyeknek megalapozottságát előzetesen nem vizsgálták. és valójában nem alkalmasak érdemi döntés meghozatalára.

Hasonló, de némiképpen eltérő problémákat vet fel a pótmagánvád esete.⁵⁰⁵ A pótmagánvád intézményét 44 év szünet után a Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény vezette be ismét a magyar jogrendszerbe. A pótmagánvád 1954-es megszüntetését arra alapozta a jogalkotó, hogy az ügyész az állam képviselőjében kizárólagos vádmonopóliummal kell, hogy rendelkezzen, ezért egyedül jogosult arról dönteni, hogy az adott ügyben vádat kell emelni, vagy sem. Ez a felfogás egyértelműen következik abból a szerepből, amely a törvényesség öréneke jogkörével ruházta fel az ügyészt. A rendszerváltást követően már nem lehetett ebből a

⁵⁰² 1998. évi XIX. törvény 6. § (2)

⁵⁰³ 1998. évi XIX. törvény 6. § (3) a-b)

⁵⁰⁴ 2004. EL.II.C. 1/36.

megközelítésből kiindulni. A pótmagánvád jogpolitikai indokait Király Tibor a következőkben határozta meg.

„A büntetőjogi felelősségre vonás, a büntetés joga az államot illeti meg, de az erre irányuló per kezdeményezését nem kell kizárólag az állam számára fenntartani, mint erről számos történeti példa és a magánvád is tanúskodik. A fontos az, hogy a végső döntés a társadalmat, a közösséget képviselő állami bíróság kezében legyen. Az ügyész tétlensége, ha ez az ügy téves ténybeli megítélésén vagy elfogultságon alapul, az igazságszolgáltatásnak útját állja. Ennek orvoslása a pótmagánvád, amely a sértett, mint a legközvetlenebbül érintett előtt nyitja meg a bírói utat, ahogyan a vádlottat megilleti az a jog, hogy az ellene emelt vádról bíróság döntsön. Úgy illeti meg a sértettet e jognak az ellenpárja, azaz tükörképe. A jog pótmagánvádra, tehát arra, hogy az őt ért sérelemről bíróság döntsön.”⁵⁰⁶

Az újonnan bevezetett pótmagánvád tehát egyrészt az ügyészi vádmonopólium korrekciójának (Király), másrészt pedig a sértetti jog bővítésének (Bánáti) tekinthető. Jelentőségét növeli, hogy ellentétben a magánvád intézményével, amely összesen hat bűncselekmény tekintetében érvényesíthető, pótmagánvád szinte minden, a Általános Részben szereplő bűncselekmény esetén benyújtható. Bár ilyen vélemények is megjelennek az irodalomban, ezzel együtt mégsem tekinthető a jogorvoslat egy speciális fajtájának.⁵⁰⁷

A pótmagánvád intézménye kétségkívül jelentős reformlépés volt a magyar büntetőeljárás rendszerében. Megfelelő szabályozása és alkalmazása hozzájárulhat az anyagi igazság érvényesítéséhez, a sértetti jogok kiteljesedéséhez. Az intézményt ugyanakkor bevezetése óta számos bírálat is érte. Ezek egy része a szabályozás rendkívül széttöredezett, nehezen áttekinthető módját teszi kritika tárgyává. Ennek tulajdonítja azt a feltételt is, hogy a pótmagánvádlónak mindig ügyvéddel kell képviseltetnie magát a büntetőeljárásban.⁵⁰⁸

A jogirodalomban továbbra is megfogalmazódnak elvi jellegű kételyek magának az intézménynek a létevel kapcsolatban. Ilyenek többek között, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás, a büntetés joga kizárólag az államot illeti meg, tehát az érvényesítéséért is kizárólag az államot képviselő, közhatalommal felruházott személy léphet fel. A sértett az ügyben elfogult,

⁵⁰⁵ Lásd bővebben: Székely Kocsárd: A pótmagánvád intézményéről – a mentelmi jog tekintetében. In.: Előadások és publikációk... 203-220. oldal

⁵⁰⁶ Király, idézett mű, 183. oldal

⁵⁰⁷ Székely Kocsárd: Idézet mű 204. oldal

emiatt hajlamos a megalapozatlan és törvényes alapot nélkülöző fellépésre, néha indulatoktól, talán bosszúvágytól vezéreltetve. A bíróságok tevékenységét megterhelik a fölösleges, megalapozatlan vádemelésekkel szorgalmazott eljárások, aminek esélye a pótmagánváddal növekszik.⁵⁰⁹

Az elvi kételyek megfogalmazódtak az Alkotmánybíróság előtti eljárásban is. A legfőbb ügyész az állam vagyoni sérelmeit okozó bűncselekmények miatt indult büntetőeljárások tekintetében kezdeményezett alkotmánybírósági vizsgálatot a pótmagánvád lehetőségeit meghatározó büntetőeljárásai rendelkezésekről. A legfőbb ügyész nem általában a pótmagánvád intézményét kifogásolta, hanem a sértettnek a büntetőeljárásai törvény 51. §-ának (1) bekezdésében megállapított fogalmát, valamint ebből következően a pótmagánvádhoz való jognak a Be. 53. §-ának (1) bekezdése szerinti meghatározását tartotta alkotmányellenesnek. Az indítvány szerint a Be. 51. §-ának (1) bekezdése akkor elégítené ki az alkotmányosság követelményét, ha világossá tenné, hogy a (2) bekezdésben felsorolt sértetti jogok gyakorlója nem lehet az állam, mint entitás, hanem csak természetes vagy jogi személy, és ezért az (1) bekezdés által megállapított ismérvek között ennek a korlátozásnak kell szerepelnie.

A büntetőeljárásai jog az indítvány szerint akkor alkotmányos, ha minden szempontból félreérthetlenné teszi, hogy a pótmagánvádló fellépése sohasem a közérdek érvényesítése, hanem csupán az Alkotmány 70/K-ban biztosított igényé.

Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette, hogy a bűncselekmények a társadalom jogi rendjének sérelmét jelentik, és a büntetés joga kizárólag az államot, mint közhatalmat illeti. A büntető igazságszolgáltatás állami monopóliumából a büntetőigény érvényesítésének kötelezettsége következik. Ez az alkotmányos kötelezettség indokolja, hogy az állami büntető hatalmat gyakorló szervek hatékony eszközöket kapjanak feladataik teljesítéséhez. A büntető felelősségre vonás közhatalmi jellegéből, feladatának természetéből következően ugyanakkor szükségképpen érinti az egyének alkotmányos alapjogait. A jogállamiság, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményei kívánják meg, hogy az állam a büntető hatalmát olyan szabályok szerint gyakorolja, amelyek egyensúlyt teremtenek az egyéneket az állammal szemben védő garanciális rendelkezések, ezen belül elsősorban a büntetőeljárás alá vont

⁵⁰⁸ Tremmel Flórián: Magyar büntetőeljárás. 189. oldal
⁵⁰⁹ Király, idézett mű, 182. oldal

személy alkotmányos jogainak védelme, és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások között.

Az Alkotmánybíróság megerősítette azt a megállapítását, mely szerint a büntető igazságszolgáltatásban való részvétel az ügyészség alkotmányos kötelessége. Az ügyészséget tehát a szélesebb értelemben vett igazságszolgáltatás rendszerében az Alkotmányban meghatározott jogok illetik meg és meghatározott feladatokat köteles ellátni. Az ügyészség közzvádloi funkciójából következően a közzvádra üldözendő bűncselekmények esetén a vádemelésről vagy annak elejtéséről a pótmagánvád törvényben meghatározott eseteit kivéve kizárólag az ügyészség dönthet.

Az Alkotmánybíróság újlag hangsúlyozta azt is, hogy a közzvadás és magánvadás ügyek közötti különbség abban áll, hogy az ügyész a vádemelés, a vádképviselőt során a közérdeket képviseli, és a közzvádloi funkciójának gyakorlása során az ügyészi szakma követelményeit is szem előtt tartva köteles eljárni. Kiemelésre méltó, hogy a közzvádra üldözendő bűncselekmények esetén az ügyész a szűrő szerepét tölt be.⁵¹⁰ Ez a szűrő szerep nem érvényesül pótmagánvadás ügyekben a mentelmi jogosultak mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló indítvány előkészítése során. Ettől függetlenül az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Be. 51. §-ának (1) bekezdése és 53. §-ának (1) bekezdése nem alkotmányellenes. Sem a sértett eljárási fogalmát meghatározó törvényi rendelkezés, sem az ily módon definiált sértettet a pótmagánvadra feljogosító törvényi rendelkezés önmagában nem sérti az Alkotmánynak a legfőbb ügyész és az ügyészség feladatait meghatározó rendelkezéseit, tehát az 51. § (1) és (2) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor határozottan állást foglalt amellet, hogy az állami büntetőigény keletkezése és érvényesítése során a bűncselekmény sértettjének az elkövető megbüntetésével kapcsolatos kívánsága csak korlátozottan játszhat szerepet.⁵¹¹ Önmagában az a tény, hogy az állam a büntetőeljárásban törvényi alapot teremtett meghatározott feltételek esetén a hiányzó közzvadás pótlására, és így esélyt adott a sértetteknek, hogy a büntetőeljárás, illetve a vád megalapozottsága tekintetében az ügyésztől eltérő álláspontjukat a bíróság elé vigyék, nem teremtett egyben alkotmányos alapjogot a sértettek számára jogaikat vagy jogos érdekeiket sértő, illetve veszélyeztető büntetendő magatartások bírósági elbírálásához. Azaz a

⁵¹⁰ 42/2005. (XI.14.) AB határozat, MK 2005/149 (XI. 14.), ABK 2005/11 (XII. 15.)

⁵¹¹ ABH. 2001. 177-187.

pótmagánvád intézményének bevezetésére a törvényhozónak nem volt alkotmányos kötelezettsége, ez nincs összefüggésben sem az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdésével, sem pedig 70/K. §-sal.

Alkotmányosan kizárt, mondja az Alkotmánybíróság, hogy a sértett eljárási jogállásának erősítését célzó pótmagánvád eszközként szolgáljon a közhatalmi szervezetek ügyészséget megkerülő fellépéséhez, és ezáltal az ügyészség alkotmányos jogállásának gyengítéséhez.⁵¹²

A fentebb idézett alkotmánybírósági álláspontokból következik, hogy a pótmagánvád esetében lehetőség, sőt szükség van arra, hogy a mentelmi jogosultak esetében a pótmagánvádat vagy kizárjuk, vagy pedig eltérő módon szabályozzuk. Ezzel a meglévő közjogi ellentétet is feloldjuk, és nem kényszerítjük a mentelmi jogi döntésre hatáskörrel rendelkezőt egy megoldhatatlan szituációba. A tiszta megoldás nyilvánvalóan az, hogyha általános érvennyel a törvény megtiltja a pótmagánvád lehetőségét mentelmi jogosultak ügyeiben. Elképzelhető azonban az is, hogy a bíróság olyan lehetőségeket kapjon a szabályozással, amely alkalmat nyújt a közvádas ügyekhez hasonlóan egy megfelelően megalapozott indítvány benyújtására. Ekkor azonban ügyelni kell arra, hogy a mentelmi jogosult személyét, hasonlóan a közvádas ügyekhez, az erre irányuló eljárás nem érintheti.⁵¹³

Egy ilyen megoldással a bíróság lényegében átvinné az ügyészség értékelő-mérlegelő tevékenységét, és ezáltal esélyt biztosítana a pótmagánvádlóként fellépő sértett számára, hogy számára kedvező bírói döntést kényszerítsen ki.

A magánvádas és pótmagánvádas ügyekkel kapcsolatban kell megjegyezni, hogy az Európai Parlament korábban már ismertetett állásfoglalása szerint indokolt, hogy a mentelmi jog felfüggesztése iránti kérelmet csak a megfelelő hatóság nyújthassa be. Megítélésem szerint ez tartalmi követelményt jelent, hiszen magánvád, pótmagánvád esetében a bírósági benyújtás csupán afféle postási szerep, hiszen ezekben az esetekben a bíróság a magánvád, pótmagánvád indokoltságát nem vizsgálja, sőt a kifejtettek alapján nagyon gyakran még az

⁵¹² E megállapításra is figyelemmel az Alkotmánybíróság helyt adott annak a legfőbb ügyészi indítványnak, hogy nyilvánítsa a Legfelsőbb Bíróság 3/2004. BJE határozatát alkotmányellenesnek.

⁵¹³ A hatályos törvény a pótmagánvádló fellépését három esetben engedi meg:

1. ha a felfelentést elutasították,
2. ha a nyomozást megszüntették, és e határozatok ellen a sértett által benyújtott panasz nem járt sikerrel,
3. az ügyész a vádat elejtette.

adott bűncselekmény hiánya, illetve büntethetőségi akadályok megléte esetén is előterjesztést tesz.

A jelenlegi szabályozási keretek között sem fogadható el azonban az a bírósági gyakorlat, amelyet a magánvád esetében már vázoltunk, azaz ha pótmagánvadásban előterjesztett ügynél a bűncselekmény gyanúja hiányzik, a bíróság érdemben kell, hogy elutasítsa a pótmagánvádat, és nem szabad a mentelmi jogosultságról döntési hatáskörrel rendelkezőt döntési helyzetbe hoznia.⁵¹⁴

A szabályozás széles körben engedi a pótmagánvádló fellépését. Számba véve ezeket az eseteket, azt állapíthatjuk meg, hogy pótmagánvádnak általában akkor van helye, hogyha a kifogásolt döntést a hatóság mérlegelő-értékelő tevékenysége során hozta. Az általános szabály szerint, ha a felettes ügyész a sértettnek a feljelentést elutasító, vagy a nyomozást megszüntető határozat elleni panaszát elutasította, a sértett a panaszt elutasító határozat közzétételétől számított harminc napon belül pótmagánvádlóként felléphet, feltéve, hogy a Be. 199. §-ának (2) bekezdése alapján pótmagánvádnak van helye, és ennek megemelését a gyermekkor, kóros elmeállapot, illetve az elkövető halála nem zárja ki. Lehetséges a pótmagánvádló fellépése akkor is, ha az ügyész a vádemelést részben mellőzte.⁵¹⁵

Felmerül az a kérdés, mi történik, ha a hatóság a felelősségmentesség fennállását állapítja meg, és ezért utasítja el a feljelentést vagy szünteti meg az eljárást, illetve abban az esetben, ha az eljárást azért nem lehet folytatni, mert a mentelmi jog felfüggesztésére jogosult szerv a felfüggesztést megtagadja. A felelősségmentesség a büntetőjog rendszerében a már korábban vázolt álláspontunk szerint mint jogellenességet kizáró ok jelentkezik. Ennek megfelelően olyan anyagi jogi akadálya a büntetőjogi felelősségre vonásnak, amelyet az eljáró hatóság állapít meg. Az anyagi jogi akadályok körében pedig akár büntethetőséget kizáró okról van szó, akár pedig arról, hogy nem minősíti bűncselekménynek az adott cselekményt a hatóság, pótmagánvádnak mindenképpen helye lehet. Gyöngyi Gyula szerint az ilyenkor követendő megoldást segítette, az akkor hatályos büntetőeljárás törvény 231. §-a (2) bekezdés d)

⁵¹⁴ A hatályos szabályozás szerint nincs helye pótmagánvádnak:
1. a bűncselekmény gyanúja hiányzik,
2. halál, elévülés, kegyelem esetén,
3. magánindítvány, feljelentés, kívánat hiányánál,
4. res judicata,
5. gyermekkor vagy kóros elmeállapot fennállása.

Lásd: Bánáti, 89. oldal
⁵¹⁵ 1998. évi XIX. törvény 229. §-a.

pontjának az a rendelkezése, mely szerint a bíróság a pótmagánvádló vádindítványát akkor is elutasítja, ha annak ténybeli vagy jogi alapja nyilvánvalóan hiányzik. Szerinte a vád jogi alapjai közé tartozik, hogy büntethetőségi akadály ne álljon fent.⁵¹⁶

Kérdéses azonban, hogy ez az értelmezés fenntartható-e 2006. július 1-jét követően is. Ekkor lépett hatályba ugyanis a 2006. évi LI. törvény, amely módosította a büntetőeljárás törvény 231. §-a (2) bekezdésének d) pontját. A hatályos szabályozás szerint a bíróság e körben a vádindítványt akkor utasítja el, ha a vád nem törvényes, vagy a vádindítvány nem tartalmazza a 230. § (2) bekezdésében foglaltakat. Nem szól viszont arról, hogy el kell utasítani a pótmagánvádat, ha annak ténybeli vagy jogi alapja nyilvánvalóan hiányzik.⁵¹⁷

A problémát nyilvánvalóan az jelenti, hogy állást kell foglalni abban, vajon a mentelmi jogra való hivatkozás miatti megszüntetés esetén van-e büntető törvénybe ütköző cselekmény, amely a törvényes vád elengedhetetlen kelléke. Úgy vélem, hogy a jelenleg hatályos szabályozás alapján a bíróság ez okból nem utasíthatja el a pótmagánvádat. Kérdéses, hogy ez a jogalkotó szándékával megegyező megoldás-e.

Nem tisztázott az sem, mi a teendő, ha a sérthetlenség körébe eső olyan ügyben nyújtanak be pótmagánvádat, amelyben az eljárást azért kellett megszüntetni, mert a mentelmi jog felfüggesztését az arra jogosult elutasította. Ugyanilyen helyzet állhat elő akkor, ha az ügyész ejti el a vádat, mivel a tárgyalás során merül fel annak szükségessége, hogy a terhelt időközben szerzett jogosultságára tekintettel a mentelmi jog felfüggesztését kérje. Amennyiben a mentelmi jogról történő döntés jogosultja az indítványt elutasítja, akkor a büntetőeljárás törvény 552. §-ának (2) bekezdése alapján az eljárást meg kell szüntetni. Ez a megszüntetési ok azonban nem szerepel az elutasítási okok között, amelyek alapján a bíróság a vádindítványt nem fogadja be.

A megfelelő megoldás az lehetne, hogy a mentelmi jogot élvező esetében, ha hiányzik a mentelmi jog felfüggesztése, akkor úgy lehessen eljárni, mint az a magánindítvány,

⁵¹⁶ Gyöngyi Gyula: A mentelmi jog szabályainak érvényesülése. In: A képviselők jogállása 2. 87. oldal

⁵¹⁷ A vád törvényességét a büntetőeljárás törvény 2. §-ának (2) bekezdése a következőképpen határozza meg. „Törvényes a vád, ha a vádemelésre jogosult a bírósághoz intézett indítványaiban meghatározott személy pontosan körülírt büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt a bírósági eljárás lefolytatását kezdeményezi.” A Be. 230. §-ának (2) bekezdése szerint a vádindítvány a 217. § (3) bekezdésének a-c), g) és h) pontjában felsoroltakat, továbbá azokat az indokokat tartalmazza, amelyek alapján a pótmagánvádló a feljelentés elutasítása, a nyomozás megszüntetése, vagy a vádemelés részbeni mellőzése ellenére a bírósági eljárás lefolytatását indítványozza. A pótmagánvádra a vádindítványban illetékes bíróságként a terhelt lakóhelye szerint illetékes bíróságot is megjelölheti. Ebben az esetben az ügyészség az iratokat és a vádindítványt a pótmagánvádló indítványa alapján illetékességgel rendelkező bírósághoz továbbítja.

feljelentés, illetve kívánat hiánya esetében történik. Ezt az okot tehát ily módon kellene nevesíteni és megakadályozni, hogy pótmagánvád esetében újból meg lehessen nyitni az egyébként már törvényesen lezárt eljárást.

A magánindítvány, feljelentés vagy kívánat hiányához hasonló szabályozás igénye más esetben is felmerül. Kívánatos volna ugyanis, hogy ha a büntetőeljárás törvény a büntetőeljárás megszüntetésére a tárgyalás előkészítése során, vagy a tárgyaláson nem csak a magánindítvány, feljelentés vagy kívánat hiánya esetében adna lehetőséget [lásd Be. 267. §-a (1) bekezdésének e) pontja és 332. §-a (1) bekezdésének b) pontja], hanem akkor is, amikor a büntetőjogi felelősségre vonáshoz szükséges hozzájárulás, jelesül a mentelmi jog felfüggesztése hiányzik.

A magánvádra üldözendő cselekmények esetében Gyöngyi Gyula mutat rá, hogy a korábbi szabályozással ellentétben a 2003. július 1-től hatályos büntetőeljárás törvény érthetetlenül nem ad arra lehetőséget, hogy büntethetőséget kizáró okból a bíróság az eljárást akár a tárgyalás előkészítése során, akár a tárgyaláson megszüntesse.⁵¹⁸ Ennek megfelelően a képviselői felelősségmentességnek csak felmentő ítélettel lehet ilyenkor érvényét szerezni, ami nyilvánvalóan elkerülhető hátrányt jelent, és az alkotmányos szabályozásnak sem felel meg. Érdekes módon ez a kérdés a pótmagánvád esetében megoldott, hiszen a Be. 231. §-ának (1) bekezdése lehetőséget ad arra, hogy a bíróság a pótmagánvádló vádindítványát akkor is elutasítsa, ha annak ténybeli vagy jogi alapja nyilvánvalóan hiányzik. Büntethetőséget kizáró ok megállapíthatósága egyértelműen a vádemelés jogi alapjának hiányát jelenti.⁵¹⁹

Pótmagánvád esetében is felmerülnek ugyanazok a gyakorlati problémák, mint amelyekről a magánvád tekintetében már beszámoltunk. A bíróságok az ilyen esetekben is arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az érdemi döntésre, vagyis a pótmagánvád befogadására kizárólag a mentelmi jog felfüggesztése után kerülhet sor, így érdemi vizsgálatot a pótmagánvád elfogadásának vagy elutasításának az indokoltsága csak a felfüggesztő határozat kézhezvételét követően vizsgálható.⁵²⁰

⁵¹⁸ Gyöngyi Gyula: A mentelmi jog szabályainak érvényesítése. 87. oldal

⁵¹⁹ Gyöngyi Gyula, idézett mű 87. oldal

⁵²⁰ Ez történt az első pótmagánvadás ügyben, amelyet az Országgyűlésnek kellett tárgyalnia. A pótmagánvádat Deutsch Tamás országgyűlési képviselővel szemben terjesztették elő, akinek ügyében korábban az ügyészség bűncselekmény hiányában szüntette meg a büntetőeljárást.

A hatályos szabályozás alapján arra a következtetésre lehet jutni, hogy mindazok a problémák, amelyeket a magánvádas eljárással kapcsolatban felvetettünk, a pótmagánvád esetében ugyanúgy jelentkezhetnek. A magánvádhoz képest is bonyolultabb azonban a helyzet abban a tekintetben, hogy a büntethetőséget kizáró okoknál a gyermekkort vagy a kóros elmeállapotot kivéve, a törvény nem ad lehetőséget az elutasításra. Olyan lehetőség nincs tehát, mint amit a magánvádas eljárásban a Be. 501. §-ának (2) bekezdése nyújt, amikor a jogellenesség hiánya miatt nem valósul meg a bűncselekmény.

Mindezekre tekintettel elengedhetetlen, hogy a magánvád és pótmagánvád intézményét a jogalkotó rövid időn belül a mentelmi jog szempontjából – az általam felvetetteket is figyelembe véve – újra áttekintse.

XII.

Fegyelmi jog a parlamentben

A korábban már kifejtettek szerint a mentelmi jog funkciója országgyűlési képviselők esetén a törvényhozó testület függetlenségének és működésének biztosítása. A tagok személyén keresztül a mentelmi jog összességében védelmet jelent a törvényhozó testülettől elkülönült végrehajtó, vagy bírói hatalom aktusai ellen. A mentelmi jog indoka pedig a törvényhozói funkciót képviselő tevékenység zavartalan ellátásának biztosítása. A mentelmi jog tehát attól a zaklatástól védi az országgyűlési képviselőt, amely külső hatóságtól, így elsősorban a végrehajtó, illetve bírói hatalomtól ered. Ennek megfelelően nem a képviselő felelősségre vonásának ellehetetlenítése a mentelmi jog célja, hanem az adott testület, jelesül az országgyűlés működésének zavartalansága, annak biztosítása. Alapvetően ezért nem tekinthető a mentelmi jog a képviselő személyes jogának, hanem az adott intézmény rendeltetésszerű működését garantáló alkotmányos tényezőnek.

A mentelmi jog célját és rendeltetését nem sérti, hogy a képviselő felelősségre vonása az adott intézmény, azaz a Parlament keretein belül történik. A Parlament által történő felelősségre vonás saját tagjai vonatkozásában egyben eleget tesz a törvény előtti egyenlőség kívánalmainak is, hiszen ebben az esetben a képviselő által elkövetett cselekmény – ha nem is a rendes bíróságok által – nem marad megtorlatlanul. Mindenképpen kisebbségi állásfoglalásnak tekinthető ezért Edvi Illés Károly véleménye, aki szerint „a képviselő annál fogva, mert személye, a benne rejlő népszuverenitás folytán szent és sérthetetlen: hivatása gyakorlásában tehát még a parlamenttel szemben is felelőtlen.”⁵²¹

Balogh Artúr már a XIX. században helyesen fejtette ki: „A törvényhozó szerv maga gyakorol bírálatot tagjai felett, s őket a rendelkezésére álló eszközökkel igyekszik a kiváltságokkal való visszaélés ellen korlátok közé szorítani, mert a képviseleti tagot megillető feleletmentesség egyesekkel szemben számos súlyos visszaélés forrása lehet, amennyiben az egyes állampolgár jó hírneve, becsülete, kemény megtámadásoknak lehet kitéve, s ily támadásoknak a parlamenti beszédek nagy nyilvánosságának sajtó útján elterjesztésénél fogva még nagyobb súlya van...”⁵²²

⁵²¹

⁵²² Edvi Illés Károly: A parlamenti szólásszabadság. Értekezések a társadalomtudományok köreiből. 13. kötet, 1. sz., Budapest, 1903
Balogh Artúr: A parlamenti tagok szólásszabadságának és sérthetlenségének határai. Budapest, 1899., 261. oldal

A legteljesebb formájában ez a szabályozás Angliában alakult ki, ahol a Parlament valóságos büntetőbírósági jogkörben jár el tagjai ügyeiben.⁵²³

Egyetértve Balogh Artúrral, a parlamenti fegyelmi jogkört alapvetően a felelősségmentesség körébe tartozó cselekményekre lehet megállapítani. A jelenlegi szabályozást figyelembe véve ilyen fegyelmi jogkör terjedhetne ki a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre, valamint a rágalmozás tekintetében azokra az esetekre, amikor a képviselőnek nem volt tudomása arról, hogy a közlés a lényegét tekintve valótlan. Emellett fegyelmi eljárás keretében lehetne elbírálni a törvény vagy hatóság elleni izgatást, a közösség elleni izgatást, a rémhírterjesztést, valamint a szolgálati titoksértést és a magántitoksértést.

Természetesen a fegyelmi jogkör általánosságban szélesebb, mint a parlamenti szólásszabadság körébe tartozó esetek köre. Pesti Sándor elemzése szerint a modern parlamentek házszabályaiban a fegyelmi jog két alapvető területen érvényesül: részben a parlamentben elkövetett fegyelmeztelenségeket büntetik, úgy mint a tárgytól való eltérést, sértő kifejezések használatát, a tartós rendzavarást, illetve a plenáris, valamint a bizottsági ülésekről történő igazolatlan hiányzásokat sújtják fegyelmi büntetéssel.⁵²⁴

Ahogy erre Pesti is rámutat, a magyar parlamenti jogban kisebb-nagyobb mértékben mindig megtalálható volt ez a típusú szankcionálás. A ma hatályos házszabály az országgyűlés elnökének biztosít a fegyelmi jogkörhöz hasonló, de valójában attól jóval csekélyebb jogosultságokat, mintha valóban fegyelmi jogkört gyakorolhatna. E jogkört a Házszabály a tárgyra térés és a szó megvonása keretében tárgyalja. Az 54. § (1) bekezdése szerint az elnök azt a felszólalót, aki eltér a tárgytól, felszólítja, hogy térjen a tárgyra, egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire. Az elnöki jogkör gyakorlása ez esetben nem érint olyan kérdést, amely a mentelmi jognak is tárgya lehetne. Ezzel szemben a (2) bekezdés szerint az elnök azt a felszólalót, aki felszólalása során az országgyűlés tekintélyét, vagy valamelyik országgyűlési képviselőt sértő kifejezést használ, illetőleg ha egyébként a Házszabálynak a tanácskozási rendre és a szavazásra vonatkozó szabályait megszegi, az elnök rendre utasítja, illetve figyelmezteti az esetleges második felszólítás következményeire.

⁵²³

Rules on... Great Britain

A felszólalóknak az országgyűlési képviselőt sértő kifejezése nyilvánvalóan összefüggésben van a véleménynyilvánítás szabadságával, illetve az ezzel kapcsolatos mentelmi szabályozással. E szabályozás keretében nyílik tehát lehetőség arra, hogy az elnök a feladatának ellátása során szankcionálja azokat a kifejezéseket, amelyek ugyan a képviselőtől munkájával összefüggésben hangzanak el és a törvény ezért büntetlenséget biztosít számára, ám ez nem feltétlenül vonatkozik a Hárszabályban lehetővé tett szankciókra. Az alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság nyilvánvalóvá tette, hogy az elnök feladata a plenáris ülésen folyó vita figyelemmel kísérése és a Hárszabály 54. §-ának alkalmazásával avatkozzon be, ha a felszólaló az országgyűlés tekintélyét, vagy valamelyik országgyűlési képviselőt sértő kifejezést használ.⁵²⁵ A bizottság arra is ajánlást tett, hogy ha a plenáris ülésen a képviselők nem az ott elhangzott érvekkel vitatkoznak, hanem azon túlterjeszkedve személyt, illetve emberi méltóságot sértő kifejezést használnak, akkor a plenáris ülést levezető elnök éljen a Hárszabály 54. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendreutasítási jogával.⁵²⁶

A rendreutasítási joggal túl a valódi szankciót a Hárszabály 54. §-ának (3) bekezdése tartalmazza. E szerint az elnök egyidejűleg megvonja a szót attól a felszólalótól, akit beszéde során harmadszor szólít fel arra, hogy térjen a tárgyra, vagy másodszor utasít rendre. Nem lehet megvonni a szót, ha az elnök a felszólítások alkalmával nem figyelmeztette a képviselőt a felszólítások következményére.

A Parlament által gyakorolt fegyelmi jog a mentelmi jognak csak akkor lehet komoly alternatívája, ha a fegyelmi büntetések túlmutatnak az elnök rendreutasítási jogkörén. E vonatkozásban a legmesszebbre mutató hagyományokat Anglia alakította ki, hiszen az angol Parlament valóságos bírói hatalmat gyakorol képviselői felett a képviselői nyilatkozatok tekintetében. Ez az általa kiszabható szankciókban is megmutatkozik, hiszen a XX. század elején a Parlament tagjait nyilatkozatukért akár megrovással, fogsággal vagy kiutasítással is büntethette a Parlament.⁵²⁷

A magyar parlamenti fegyelmi jog soha nem jutott el ilyen messzire. Pesti Sándor három szintjét különbözteti meg a valaha létezett fegyelmi jogi szankcióknak. Ezek a rendreutasítás,

⁵²⁴ Pesti Sándor: A parlamenti fegyelmi jog elmélete és gyakorlata a magyar parlamentarizmus történetében. In.: Előadások és publikációk. 238. oldal

⁵²⁵ AIB 1997. április 23.

⁵²⁶ AIB 1995. március 1.

a szómegvonás, súlyosabb esetben a Ház által megszavazott különböző büntetési formák, amelyek közé tartozik a plénum ünnepélyes megkövetése, a jegyzőkönyvi megrovás, a pénzbüntetés, legsúlyosabbként pedig a Parlament épületéből történő, meghatározott ülésnapra szóló kizárás.⁵²⁸

Maguk a fegyelmi vétségek ugyanakkor meglepő kontinuitást mutatnak mind a mai napig. Már az 1875. évi Hárszabály-revízió szerint rendre kellett utasítani a képviselőt, ha az felszólalásában a közérkölcsiséget és az illemt sértette, vagy a Ház tekintélyével össze nem férő kifejezést használt. A mai szabályozáshoz hasonlóan az elnöknek már akkor volt joga ahhoz, hogy másodszeri rendreutasítást követően a képviselőtől megvonja a szót. Figyelemre méltó az a rendelkezés is, amely bevonta a rendreutasítás körébe a gyűlöletre izgatást is. Ennek megfelelően, ha a képviselő valamely osztály, nemzetiség vagy hitfelekezet ellen gyűlöletre izgatott, vagy a Háznak valamely tagja ellen durva sértést követett el, az előbb említett szankciókkal kellett szembenéznie. Ez esetben tehát nem csupán a parlamenti képviselőkkel szembeni becsületsértő megnyilvánulás vonhatott maga után fegyelmi következményeket, hanem a Parlamenten kívüli közösségek megsértése is.

Emlékeztetőül jegyzem meg, hogy a mai szabályozás szerint ha a képviselő megbízatásának gyakorlása során esetleg a közösség elleni izgatás törvényi tényállását meríti ki, akkor a képviselői jogállásról szóló törvény szerint teljes felelősségmentesség illeti meg. A fegyelmi eljárással kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy az elnök javaslatára a fegyelmi vétséget elkövető képviselő ügyét a Ház egyszerű többséggel a mentelmi bizottság elé utalhatta. A mentelmi bizottság ezt követően meghatározott időn belül köteles volt megtárgyalni az esetet, és a képviselőháznak a lehetséges büntetések közül valamelyikre javaslatot tenni, ha a büntetést szükségesnek találta.

Az 1924-es Hárszabály-revízió a fegyelmi vétségek körét kiterjesztette azokra az esetekre, amikor valaki a zárt ülésről, legyen az a plénumon vagy bizottságban, információkat szivároztatott ki. Ha minősített adatról van szó, ma ez a magatartás a sérthetlenség körébe esik, azaz büntetőjogi felelősséggel jár, amennyiben az országgyűlés a mentelmi jogot felfüggeszti.

⁵²⁷⁵²⁸

Lásd erről bővebben: Edvi Illés Károly: A parlamenti szólásszabadság. Budapest 1903.
Pesti Sándor, idézett mű 239. oldal

Az 1939-es revízió ugyanakkor a fegyelmi jogkör egy nagyon különleges kiterjesztésére is javaslatot tett. A javaslat a Hárszabály új 192. §-ában öltött testet, e szerint ha egy képviselő a becsület védelméről szóló 1914. évi XLI. törvénycikk 22. vagy 24. §-ában foglalt cselekményeket, jelesen rágalmozást, hitelrontást, halott ember vagy emléke meggyalázását követte el, akkor a cselekménnyel sértett írásbeli kérelmet terjeszthetett elő, amely alapján az országgyűlés elnöke az ügyet a mentelmi bizottság elé utalja. A bizottság a vizsgálat után, amennyiben a törvénybe ütközést igazoltnak látta, kötelezhette a képviselőt, hogy nyolc napon belül a cselekményét a képviselőházon kívül ismétlje meg. Ezzel a Böszörményi-féle házhatározat értelmében lehetőség nyílt arra, hogy a képviselőt rendes bíróság az említett bűncselekmények miatt felelősségre vonja.

A javaslat indokolásából kiviláglik, hogy a fegyelmi felelősségre vonásra nem a rágalmozó vagy becsületsértő kijelentések miatt kerülhet sor. A fegyelmi vétséget azáltal követi el a képviselő, hogy nem tesz eleget a fegyelmi bizottság felszólításának.⁵²⁹

1950 után a mentelmi joghoz hasonlóan a parlamenti fegyelmi jog is elsorvadt. Az akkori ügyrend mindössze az elnök rendreutasítási jogát tartalmazta abban az esetben, hogyha a képviselő országgyűlési képviselőhöz nem méltó magatartást tanúsított. Az egyetlen szankció a szó megvonása volt a képviselőtől, valamint a javaslattétel joga arra, hogy az országgyűlés a képviselőt az ülésről zárja ki.

A rendszerváltást követően csupán négy évvel, 1994-ben merült fel komolyabb formában először, hogy az országgyűlés korábbi fegyelmi jogkörét vissza kellene állítani. Az akkor előterjesztett javaslat szerint a sértő kifejezést használó képviselőtől a második felszólítás után az elnök megvonhatja a szót és a kifejezést az országgyűlés jegyzőkönyvéből is törölketheti. Az elnök ugyancsak jogosult lett volna súlyos rendzavarás esetén jegyzőkönyvi megrovásra, a Ház megkövetésére, illetve legfeljebb harminc ülésnapról történő kizárásra javaslatot tenni, amely javaslatok fölött az országgyűlés vita nélkül határozott volna. A Hárszabálynak a fegyelmi jogkörre vonatkozó ilyen újraszabályozását végül nem fogadta el a Parlament, így gyakorlatilag 1994-től folyamatosan mind a mai napig az a szabályozás van hatályban, amelyet már a korábbiakban ismertettünk.

Mindez azonban nem jelenti a mentelmi jog valós alternatíváját. Nyomós érvek szólnak amellett, hogy Magyarországon is érdemes lenne újragondolni e terület szabályozását.⁵³⁰ Elsősorban a rágalmozó és becsületsértő megnyilvánulások fegyelmi jogkörben történő intézése egészíthetné ki a mentelmi jogi szabályozást, illetve részben kiválthatná a külső szervek – bíróság – által történő felelősségre vonást. Tóth Károly szerint az országgyűlésen belül kellene kialakítani valamilyen módszert, amellyel kezelni lehetne az felelősségmentesség problémáit. Megítélése szerint ilyen lehetne valamilyen külön parlamenti becsületbíróság vagy etikai bizottság, amely közvetlenül, s viszonylag gyorsan is reagálna és döntést hozna a felmerült ügyekben. Tóth Károly szerint a felelősségmentesség körébe sorolt egyéb felelősségi kérdésekre, így az államtitoksértésre, vagy polgári jogi felelősségre ez a speciális eljárás nem terjedne ki.⁵³¹

Megítélésem szerint a fegyelmi jog újraszabályozása során bővíteni kellene az ilyen jogkör alá tartozó cselekmények körét. A becsületsértés mellett nem lenne szabad különbséget tenni rágalmozás esetén a kijelentések között a szerint, hogy a cselekményt elkövető eleve tudja-e, hogy az általa mondottak nem valósak. Ily módon közelíteni lehetne a Büntető Törvénykönyv rágalmozással kapcsolatos tényállásához, amely nem tesz különbséget a felelősség szempontjából a valós, illetve valótlan kifejezések között. El lehet gondolkodni azon is, hogy az országgyűlési képviselők egymás közötti relációjában szükséges-e fenntartani azt a feltételt, hogy nem lehet szó felelősségmentességről, ha a kijelentések nem a megbízatás gyakorlása körében hangzanak el. Ezzel ugyan szűkítenénk a bírósági út lehetőségét, de egy gyorsabb és megfelelő szintű felelősségre vonásra is sor kerülhetne.

Mindehhez azonban az szükséges, hogy a fegyelmi szankciók kellő súlyúak legyenek. A parlamenti bizottsági ülésről való kizárás mellett alapvetően az anyagi jellegű szankciók lehetnének ilyenek. E szankciók mértékét a Büntető Törvénykönyvben található pénzbüntetés mértékéhez kellene igazítani. A szankciók szigorításával együtt ugyanakkor az is megfontolandó, hogy egy ilyen körben hozott határozattal szemben meg kellene nyitni a bírói felülvizsgálat útját.

⁵²⁹ Pesti Sándor szerint a Házsabály módosítása azt tette lehetővé, hogy a képviselő ugyanazért a tettért a Parlament által kétszeresen legyen büntethető, részben a rágalmozó, becsületsértő kifejezésért, részben pedig mert ezt nem ismételte meg a Házon kívül. Ugyanakkor e körben változatlanul hagyta a képviselői felelősségmentességet. Id. mű 248. oldal

⁵³⁰ Pesti Sándor, idézett mű 252. oldal

⁵³¹ Tóth Károly: A képviselői mentelmi jog néhány aktuális problémája. In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Budapest, 2006. 100. oldal

XIII.

Számok és adatok a képviselői mentelmi eljárásokról

**Quod licet jovi, non liced bovi
(Amit szabad Jupiternek,
nem szabad az ökörnek)**

Az országgyűlés által kiadott statisztika szerint 1990 és 2006 között összesen 241 mentelmi ügy volt.⁵³² A 241 ügyből 48 volt közvádas, 191 magánvádas, míg 1 ügy pótmagánvádas eljárásban került a Parlament elé. Meg kell jegyezni, hogy a statisztika nem kezeli külön a bűncselekmény, illetve szabálysértés miatt előterjesztett indítványokat. Noha eltérő a természetük, mind a két típust a közvádas mentelmi indítványok körébe sorolja, nyilvánvalóan arra figyelemmel, hogy mindkét esetben a legfőbb ügyésznek joga és kötelessége a mentelmi indítvány előterjesztése. Amennyiben a mentelmi jogot a Parlament szabálysértési ügyben felfüggeszti, ezt követően a legfőbb ügyésznek, illetve az ügyészségnek egyfajta közvetítői szerepen túl nincs többé egyéb jogosultsága, illetve kötelezettsége.

Az ügyek áttekintéséből kitűnik, hogy szabálysértési ügyben kevésszer kellett döntenie az országgyűlésnek leginkább közlekedési szabálysértések miatt kellett indítványozni a mentelmi jog felfüggesztését. A közvádas ügyeknél a Parlament az ügyek 73%-ában, azaz 31 ügyben függesztette fel a képviselő mentelmi jogát, míg 13 ügyben, az ügyek 27%-ában fenntartotta azt. Magánvádas ügyeknél a tendencia éppen ellentétes. A 191 ügyből a Parlament összesen 23 ügyben, az összes ügy 12%-ában függesztette fel a mentelmi jogot, míg a további 168 ügyben, azaz az ügyek 88%-ában fenntartotta azt. Az egyes országgyűlési ciklusok lényegében nem nagyon különböznek egymástól, kivéve talán az első ciklus mentelmi ügyeit. Az első ciklusban ugyanis közvádas ügyben is jelentős (45%) volt a mentelmi jog fenntartása, míg magánvádas ügyben 33% a mentelmi jog felfüggesztése. Az ezt követő ciklusokban azonban már az általános trend érvényesült, azaz a közvádas ügyekben túlnyomóan a felfüggesztés, magánvádas ügyekben pedig szinte kizárólag a mentelmi jog fenntartása volt a jellemző.

A közvádas ügyek bűncselekmény szerinti megoszlása igen érdekes képet mutat. A legfőbb ügyész által előterjesztett indítványokban szereplő összesen 58 cselekmény döntő többsége

⁵³²

Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Mentelmi statisztikák és egyéb kimutatások 335. oldal

szándékos. Az összesen 7 gondatlannak minősülő bűncselekmény közül 6 közúti baleset okozása volt. Figyelemre méltó, hogy ezek közül nem mindben függesztette fel az országgyűlés a mentelmi jogot, 1 esetben ugyanis fenntartotta. A többi 7 közlekedési büntetőügy közül 3 ittas járművezetés volt, 2 cserbenhagyás, 2 pedig közúti veszélyeztetés. Ez utóbbiak esetében is megoszlott a parlamenti döntés, hiszen 1 ügyben felfüggesztette, 1 másikban pedig fenntartotta az érintett képviselő mentelmi jogát. További 2 cselekmény volt köthető a közúti közlekedés szabályainak megsértéséhez, ezek azonban nem bűncselekménynek, hanem szabálysértésnek minősültek. A szabálysértési ügyek csekély száma azt mutatja, hogy a képviselők inkább lemondtak szabálysértés esetén mentelmi jogukról, semhogy az a Parlament elé kerüljön.

Az általános statisztikákhoz hasonlóan az országgyűlés elé került ügyek közül a legnagyobb számban a vagyon elleni bűncselekmények találhatók. A legfőbb ügyészi indítvány szerint közülük 6 csalásnak, 6 hűtlen kezelésnek, 1 pedig rongálásnak minősült. Az országgyűlés 3 esetben döntött úgy, hogy vagyon elleni bűncselekmény gyanúja miatt nem függeszti fel az érintett képviselő mentelmi jogát.

A statisztikában viszonylag kevés gazdasági bűncselekmény található. Mindösszesen 2 csődbüntetés, 1 jogosulatlan gazdasági előny megszerzése, 1 számviteli fegyelem megsértése és 1 törzstőke csorbítása miatt kezdeményezte a legfőbb ügyész a mentelmi jog felfüggesztését. Itt is találunk olyan ügyet, jelesül a számviteli fegyelem megsértését, amikor a mentelmi bizottság javaslata ellenére a Parlament nem függesztette fel a mentelmi jogot. Meg kell jegyezni, hogy további 2 gazdasági-pénzügyi bűncselekmény miatt érkezett indítvány a Parlamenthez, azonban 2001-ben a Btk. 309. §-ában szabályozott deviza bűncselekményt a törvényalkotó a 2001. évi XCIII. törvény 6. §-ának (1) bekezdésével hatályon kívül helyezte. A korábban hatályos törvény alapján egyébként a Parlament 1 esetben fenntartotta, 1 esetben pedig felfüggesztette a mentelmi jogot.

Különös figyelmet érdemelnek a korrupciós jellegű ügyek. Az első négy ciklusban összesen 4 ilyen ügy miatt indult eljárás, ezek közül 1 volt befolyással üzérkedés, 3 pedig vesztegetés. A Parlament mind a négy esetben felfüggesztette a mentelmi jogot.

Az egyébként a felelősségmentesség szabálya alá eső ügyekben két esetben történt mentelmi előterjesztés. Az egyik esetben államtitoksértés volt a bűncselekményi gyanú, amelyet maga a

törvény vesz ki a felelősségmentesség általános szabályai alól. A másik eset közösség elleni izgatás volt, amely azért kerülhetett a mentelmi bizottság, illetve a Parlament elé, mert nem felelt meg annak a kitételnek, hogy a képviselő által közölt ténynek vagy véleménynek összefüggésben kell állnia a megbízatásának gyakorlásával. Ez az eset képviselő ügye volt, aki egy budapesti kerületi lapban adott interjújában a gyanú szerint közösség elleni izgatás alapjául szolgáló kijelentést fogalmazott meg. A Parlament felfüggesztette mentelmi jogát, az első fokú bíróság megállapította a bűncselekményt, de a másodfokú bíróság a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkozva felmentette a vád alól.

A fent említettek mellett mentelmi indítványt terjesztett elő a legfőbb ügyész még garázdaság, hamis tanúzásra felhívás, hivatali visszaélés, hivatalos személy megsértése, közokirat-hamisítás, magánokirat-hamisítás, sajtórendészeti vétség, segítségnyújtás elmulasztása, súlyos testi sértés, személyes adattal visszaélés, valamint zártörés bűncselekményei miatt. Külön érdekességként kell megemlíteni, hogy a kormányzati feladatot államtitkárként ellátó kormánypárti képviselőt hivatali visszaéléssel kívánta meggyanúsítani a hatóság, és ezért terjesztett elő a felfüggesztés iránti indítványt a legfőbb ügyész, az országgyűlés azonban a mentelmi bizottság indítványával egyetértésben fenntartotta a képviselő mentelmi jogát. Ebben az ügyben a Parlament nem csupán a hivatali bűncselekmény miatt nem függesztette fel a mentelmi jogot, hanem ugyanígy járt el a vele halmazatban lévő visszaélés személyes adattal bűncselekmény tekintetében is, annak ellenére, hogy a Btk. 177/A. §-ában szabályozott bűncselekmény (4) bekezdésében megfogalmazott törvényi tényállás akkor meríthető ki, ha az elkövető a személyes adattal visszaélést hivatalos személyként, vagy közmegebízás felhasználásával követi el.

A magánvádas ügyekben a bíróság által előterjesztett indítványokat az országgyűlés sokkal következetesebben bírálta el. 1998 és 2002 között az is előfordult, hogy egyetlen esetben sem függesztette fel az érintett képviselő mentelmi jogát. A bűncselekmények tekintetében a meghatározó a rágalmazás volt, amely 162 esetben fordult elő, míg becsületsértés 23-szor, kegyeletsértés 2-szer, könnyű testi sértés 3-szor, levéltitok és magántitoksértés pedig 1 esetben szerepelt az előterjesztésekben. Rágalmazás miatt történt a legtöbb felfüggesztés is, a 162 esetből összesen 18 ügyben

Külön szükséges elemezni a 2006-2010 közötti ciklusban előfordult mentelmi ügyeket. Ennek az az indoka, hogy az eddig vázolt trend ebben a ciklusban megfordulni látszik.⁵³³ 2009 végéig a mentelmi bizottság, illetve a Parlament elé összesen 75 ügy került, amelyek közül 12 minősült közvádasnak.⁵³⁴ A vizsgált időszakban egyetlen olyan ügy nem akadt, amikor az országgyűlés felfüggesztette volna a képviselő mentelmi jogát magánvádas ügyben.

Ezzel szemben gyökeresen változott a helyzet a közvádas ügyek tekintetében. A 12 közvádas ügyből mindössze 4 olyan akadt, amikor a Parlament döntése a mentelmi jog felfüggesztéséről szólt. A további 8 ügyben a Parlament elutasította a mentelmi jog felfüggesztését. Elgondolkodtató az a tény is, hogy az 5 érintett kormánypárti képviselő közül mindössze 1-nek az ügyében történt meg a mentelmi jog felfüggesztése. Mindez legalábbis felveti annak a lehetőségét, hogy a Parlament az ügyekben nem a mentelmi jog eredeti rendeltetésének megfelelően kezeli az ügyeket, hanem más, alapvetően politikai szempontok szerint hozza meg döntését. Függetlenül azonban a háttérül szolgáló indoktól, mindkét tény, tehát a magánvádas ügyekben a mentelmi jog felfüggesztésének teljes elutasítása, illetve közvádas ügyekben annak a tendenciának az erősödése, hogy a Parlament ilyenkor sem függeszti fel a mentelmi jogot, azt a nézetet erősíti, hogy a mentelmi jogi szabályozás nem megfelelő, és ezen változtatni kell.

Válogatás a mentelmi ügyekből 1990-2010

A mentelmi jog súlyos eredménnyel járó félreértelmezése, ha a mentelmi bizottság, illetve a Parlament a büntetőjogi főkérdésben kíván állást foglalni, s ennek megfelelően alakítja ki döntését. Ez történik akkor, ha a Parlament jogdogmatikai kérdések megvitatásába bocsátkozik, és azt mérlegeli, hogy vajon a rendelkezésre álló bizonyítékok elegendőek-e az adott bűncselekmény megállapíthatóságához. Ez ugyanis nyilvánvalóan olyan szakmai kérdés, amely eldöntésére a nyomozó hatóságok, az ügyészség végső soron pedig a bíróság hivatott. Ennél is nagyobb hiba azonban az, ha egy adott ügyben még az ilyen téves jogi megfontolások sem játszanak szerepet. Az ilyen típusú ügyintézés kirívó példája A. G. képviselő mentelmi ügye. A. G. képviselő ügyében a legfőbb ügyész azért terjesztett elő indítványt a mentelmi jog felfüggesztésére, mert a terhére életveszélyt okozó gondatlanságból elkövetett testi sértés vétségének elkövetése merült fel. Az ismertetett tényállás szerint az

⁵³³ Az elemzés 2009. december 31-ig tart.

⁵³⁴ 1 további közvádas ügy visszavonásra került.

országgyűlési képviselő kerti grillsütéshez készült házának udvarán, miközben mellette tartózkodott hatéves gyermeke. A képviselő figyelmen kívül hagyva a közvetlen közelben álló személyeket, a grillsütőben lévő faszén begyújtását gyújtófolyadék lángra lobbantásával kívánta végrehajtani. Az ennek következtében hirtelen kicsapódó láng a tűzhöz legközelebb álló hatéves gyermeket érte, és másodfokú égési sérüléseket okozott neki. A sérülés közvetlen életveszéllyel járt, a tényleges gyógytartam pedig végül egy hónapot tett ki.

Az indítvány megjelölése szerint a képviselő terhére rótt bűncselekmény megalapozott gyanúját az orvosi, valamint a tűzvédelmi szakértői vélemény, az okiratok és a tanúvallomások támasztották alá.

Az indítvány szerint a képviselő azzal, hogy nem figyelt gyermekére, őt a tüztől e tevékenységének folytatása alatt nem küldte távolabbra, a cselekmény bizonyítottsága esetén a Btk. 170. §-ának (1) bekezdésébe ütköző és a (6) bekezdés 3. tétele szerint minősülő életveszélyt okozó, gondatlanságból elkövetett testi sértés vétségével volt alaposan gyanúsítható. A cselekmény büntetési tétele öt évig terjedő szabadságvesztés.

A Parlament a fentebb vázolt, senki által nem vitatott tények ellenére a képviselő mentelmi jogát igen kevés ellenszavazat mellett nem függesztette fel. Érdeemes teljes terjedelmében idézni a mentelmi bizottság által állított előadó indokolását, amellyel a mentelmi jog fenntartása mellett érvelt: „Az elnök úr által említett ügyben kereste meg a legfőbb ügyész az országgyűlést, hogy döntsön A. G. képviselő úr mentelmi jogáról, mentelmi jogának a megtartásáról vagy felfüggesztéséről. Az ügy lényege, hogy a gyermekét a házuk udvarán baleset érte, súlyosan sérült a gyermeke. A gyermek hála Istennek meggyógyult, jól van. A bizottság meghallgatta a képviselő urat és mérlegelte az eset körülményeit, és azt javasolja az országgyűlésnek, hogy A. G. képviselő úr mentelmi jogát az adott ügyben ne függeszse fel.”⁵³⁵

Természetesen az a kisebbik baj, hogy az előadó nagyvonalúan balesetnek nevezte az egyébként nagyfokú gondatlanságból elkövetett, súlyos testi sértésnek minősülő cselekményt. Az igazán meghökkentő az, hogy a bizottság az eset körülményeinek mérlegelése után jutott arra az álláspontra, hogy a képviselő mentelmi jogát az országgyűlésnek nem kell felfüggeszteni. Ilyen mérlegelésre még kevésbé van lehetősége a bizottságnak és az

országgyűlésnek, mint a korábbiakban említett bizonyítékok mérlegelésére. Természetesen az emberileg érthető, hogy az eset körülményei sokkal inkább szimpátiát, megértést és sajnálatot váltanak ki a képviselő irányában, hiszen a saját gyermeke sérült meg életveszélyesen. Pillanatig nem kétséges, hogy ez önmagában is súlyos teher. Mindez azonban nem teszi lehetővé, hogy az országgyűlés ilyen szempontokat mérlegelve elzárja az igazságszolgáltatást törvényes feladatainak ellátásától. Ez ugyanis teljes mértékben ellenkezik a mentelmi jog céljával, funkciójával, és valóban súlyosan sérti a törvény előtti egyenlőséget és a hatalmi ágak megosztásának alkotmányos elvét.

Ennek az ügynek az intézése is azt a véleményt erősíti, hogy a mentelmi jog újraszabályozásánál világos iránymutatást kell adni a képviselők részére, illetve törvényileg jobban behatárolni a mérlegelés lehetőségét.

Hasonlóan nagy arányban szavazott a mentelmi jog fenntartása mellett az országgyűlés egy másik közvádra üldözendő cselekmény ügyében. Az ügyé érdekessége, hogy a cselekmények láncolatában egyfajta politikai motívum valóban szerepet játszott. Ez a politikai motívum azonban nem a képviselő akadályoztatása tekintetében merült fel – és így alkalmas lett volna a mentelmi jog szabályainak előírászerű alkalmazására –, hanem a szóban forgó képviselő politikai jellegű küzdelme teremtett egy olyan helyzetet, amely alkalmas volt bűncselekmény alapos gyanújának a megállapítására.

Az országgyűléshez érkezett legfőbb ügyészi indítvány szerint dr. K. J. országgyűlési képviselő választókerületében a dinnye felvásárlási árának csökkenése miatt a választókerületében lakossági fórumot tartott, és ott a résztvevők elhatározták, hogy spontán blokádot szerveznek, amellyel megakadályozzák a dinnyefelvásárlókat abban, hogy ki- és beszállításokat foganatosítsanak mindaddig, amíg a felvásárlók egy határozott áremelkedést nem garantálnak az átvételi árak tekintetében.

A termelők az elhatározásnak megfelelően 2008. július 18-án és 19-én négy felvásárlótelepet vettek blokádnak alá oly módon, hogy ezzel megsértették a KRESZ vonatkozó előírásait, gépjárműveikkel ugyanis elállták a közúton a közlekedési lehetőségeket. Dr. K. J. képviselő saját maga is tevékenyen részt vett a blokádnak megvalósításában a tulajdonában, illetve a fia tulajdonában lévő mezőgazdasági vontatók segítségével. Célja az volt, hogy az ilyen módon

körbezárt kft. ügyvezetőjével aláírasson egy olyan kötelezettségvállaló nyilatkozatot, amely szerint a dinnye belföldi fogyasztói átlagára esetén minimum felvásárlási árat határozzanak meg. Ennek érdekében történt a blokád mintegy 40-50 fővel való megvalósítása, amelynek során a tehergépjárművekkel eltorlaszolták a Kft. ki- és bejáratait, és ezt az akciót több napon át kívánták folytatni.

A rendőrség azon kívül, hogy szabálysértési feljelentéseket helyezett kilátásba, nem tett intézkedést a blokád megszüntetése érdekében.

A szóban forgó kft. olyan szállítási szerződésekkel rendelkezett, amelynek alapján késedelem esetén a rakomány értéke 20-25%-ának megfelelő kötbért kellett volna fizetnie. A szállítási feltételek azt is előírták, hogy három szállító kamion kimaradása vagy késése esetén a szállítót törlik a külföldi áruházlánc listájáról.

A legfőbb ügyész szerint dr. K. J. az irányítása alatt álló személyeken keresztül a kft. kijáratainak eltorlaszolásával a kft. tulajdonosa gazdasági tevékenységének megbénítására alkalmas blokád többnapos fenntartásával való fenyegetéssel olyan súlyos vagyoni jellegű hátrány okozását helyezte kilátásba, amely objektíve alkalmas volt arra, hogy a feljelentőben komoly félelmet keltsen.

A kft. tulajdonos - látva, hogy a helyszínen lévő rendőrök segítségére nem számíthat a blokád megszüntetését illetően -, végül aláírta a kötelezettségvállaló nyilatkozatot, mivel mintegy 15-20 kamionnyi, két-három napon belül leszállítandó árukészlet volt a telephelyén.

Dr. K. J. tudatában volt annak is, hogy a blokád fenntartásával való fenyegetéssel kikényszerített nyilatkozatnak megfelelő felvásárlási ár fizetése jelentős érdeksérelmet okozott volna a kft-nek, hiszen abban hozzávetőleg egyharmados felvásárlási áremelés szerepelt.

A legfőbb ügyész kitért arra is, hogy a parlamenti képviselő tudata átfogta a kényszerítés büntette törvényi tényállásának megfelelő tényeket. A blokádban résztvevők cselekvőségét ő irányította, azok az ő utasításának megfelelően jártak el, a helyszíni magatartása meghatározó volt, szerepe volt abban, hogy a kivonult rendőrség passzív magatartást tanúsított, a blokád felszámolását meg sem kísérelte, amely a fenyegetés komolyságát igazolta. Az ügyészség

mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a cselekmény - bizonyítottsága esetén - a Btk. 174. §-ában meghatározott kényszerítés büntette kísérletének megállapítására alkalmas.⁵³⁶

A mentelmi bizottság végül öt a négyhez arányban a felfüggesztés indítványozása mellett döntött. A többségi véleménynél is megjelent azonban, hogy az eset körülményeire tekintettel lehetséges lenne a képviselőt egyéni kegyelemben részesíteni, azonban a bizottság nincs abban a helyzetben, hogy bármely képviselővel összefüggésben indítványozhasson egyéni kegyelmet.

A plenáris ülésen a kisebbségi álláspont ismertetésénél azonban nagy hangsúlyt kapott a már említett politikai motívum kifejtése. A bizottsági véleményt előadó elnök a következőket hangsúlyozta: „A kisebbség azon a véleményen volt, hogy a Legfőbb Ügyészség megkeresésében kifogásolható, hogy az egyenlő mércét nem alkalmazták, hozzáteszem: szerencsére, mert én hasonlóan fontosnak tartottam – és a kisebbségi vélemény képviselői is ezt hangsúlyozták -, hogy amikor az alma ügyben volt demonstráció, ott is értek el sikereket a demonstrálók, de nagyon rossz érzetet keltett volna, ha akkor a gazdakörök vezetését kényszerítés bűncselekményével vádolják. Ezért én is, és a másik három képviselő, aki a felfüggesztés ellen tett kisebbségi véleményként javaslatot, azt vetjük elsősorban föl, hogy egy termelői érdekvédelmet felvállaló képviselő esetében a bűncselekmény gyanújának a fölemlegetése mindenképpen a politikai mozgásterét korlátozza egy képviselőnek, és a Parlament tekintélyét is ez veszélyezteti.⁵³⁷

Az ismertetett bizottsági álláspont ugyancsak a mentelmi jog funkciójának, illetve a Parlament lehetőségeinek félreértelmezését tükrözi. Egyrészt nyilvánvaló, hogy sem a mentelmi bizottságnak, sem pedig a Parlamentnek nem lehet feladata azt vizsgálni, hogy vajon az előterjesztő ügyészség más ügyekben milyen gyakorlatot folytat. A Parlamentnek az előtte felmerülő ügyben kell véleményt nyilvánítania és döntést hoznia, mégpedig a hatályos törvények alapján. Ilyenkor nem lehet érvelni azzal, hogy megítélésük szerint hogyan kellett, vagy hogyan nem kellett volna eljárni a hatóságoknak. Másrészt a képviselő politikai mozgásterének szabadságának emlegetése azt mutatja, hogy összekeveredtek a

⁵³⁶ 1978. évi IV. törvény (Btk. 174. §-a: „Aki más erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen, vagy eltűnjön és ezzel jelentős érdeksérelmet okoz, amennyiben más bűncselekmény nem valósul meg, büntetett követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.)

⁵³⁷ <http://www.parlament.hu/naplo/190n190-250htm>

felelősségmentesség, illetve a sérthetlenség elvei és szabályai. A felelősségmentesség szabályai adnak lehetőséget arra, hogy a képviselő bíróság vagy más hatóság előtt megbízatásának ideje alatt és azt követően ne vonják felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt.⁵³⁸ A K. J. képviselő által tanúsított magatartás ugyanakkor nem tényközlés vagy véleménynyilvánítás, és az eset körülményeit figyelembe véve nem is megbízatásának gyakorlása során járt el így. Kétségtelen, hogy politikai tevékenység a választók érdekképviselete, azonban ez a bűncselekmények elkövetése alól csak annyiban mentesít, amennyiben ezt az előbb idézett képviselői jogállási törvény 4. §-a lehetővé teszi. Az esetleges politikai motívum a képviselői sérthetlenség körébe tartozó cselekményeknél már nem játszik szerepet. Azaz minden más, nem a jogállási törvény 4. §-a alá eső esetben a képviselő nem hivatkozhat arra, hogy cselekménye azért nem bűncselekmény, mert azt politikai tevékenysége során fejtette ki. A politikai motívumnak a mentelmi jog esetében akkor lenne jelentősége, hogyha bármely hatóság politikai indokból, azaz gyakorlatilag jogellenesen zaklatná, üldözné a képviselőt, és büntetőeljárás megindítására vagy folytatására is ez okból kerülne sor. Ilyen azonban az ügyben fel sem merült.

Még kevésbé érthetők azok a döntések, amelyekben sem politikai, sem pedig morális vagy erkölcsi megfontolás nem indokolhatta a mentelmi jog fenntartását. L. Z. képviselő mentelmi jogának felfüggesztését a legfőbb ügyész zaklatás vétsége miatt indítványozta. Az indítvány szerint a képviselő válását követően mobiltelefonon több alkalommal felhívta volt házastársát, és e beszélgetésekben szidalmazta. Emellett fenyegető, megalázó tartalmú szöveges üzeneteket is több alkalommal küldött neki. A képviselő más módon is zavarta volt házastársa magánéletét, így az általa használt gépjárművel több alkalommal megállt annak háza előtt, és háborgató jelleggel a gépjármű hangjelzését használta.

Ezek a cselekmények bizonyítottságuk esetén a Btk. 170/A. §-ának (1) bekezdésébe ütköző és a (3) bekezdés a) pontjának I. tétele szerint minősülő, a volt házastárs sérelmére elkövetett zaklatás vétsége megállapítására alkalmasak.⁵³⁹

⁵³⁸ 1994. évi LV. törvény 4. §-ának (1) bekezdése)

⁵³⁹ 1978. évi IV. törvény 176/A. §

(1) bekezdés: „Aki abból a célból, hogy mást megfélemlítsen, vagy más magánéletébe, illetőleg mindennapi életvitelébe önkényesen beavatkozva, rendszeresen vagy tartósan mást háborgat, így különösen mással annak akarata ellenére telekommunikációs eszköz útján vagy személyesen rendszeresen kapcsolatot teremteni törekszik, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) bekezdés:

a) Aki félelemlétkelés céljából a mást vagy rá tekintettel hozzátartozóját személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó büntetendő cselekmény elkövetésével megfenyeget, vagy

A plenáris ülésen a mentelmi jogi bizottság előadója helyesen tartózkodott attól, hogy részletekbe menően ismertesse a zaklatási ügy családi életet érintő részleteit. Ugyanakkor az már vitatható, hogy nagyon bonyolultnak nevezte az ügyet, továbbá csupán a képviselőnek az ülésen elhangzott szavait idézte, miszerint „nagyon sajnálja, hogy ez az ügy idáig fejlődött, a volt feleségével megromlott a kapcsolat, és sajnos ilyenkor szokásos események történtek. Akadályoztatás a gyermekláthatóságban és mindenféle más.”⁵⁴⁰ Magáról a cselekményről, annak minősítéséről ugyanakkor nem esett szó. Ennek is szerepe lehetett abban, hogy bár a bizottság nyolc igen szavazattal egy tartózkodás mellett javasolta az országgyűlésnek, hogy a képviselő mentelmi jogát függessze fel, a Ház végül 170 igen szavazattal, 151 ellenében, 35 tartózkodás mellett a mentelmi jog fenntartása mellett döntött.

A látszólag egyszerűbb és egyöntetűbb megítélésű közlekedési ügyekben is tetten érhető a szabályozás hiányossága, illetve a gyakorlat következetlensége.

Dr. L. J. országgyűlési képviselő személygépkocsijával közlekedve az „Elsőbbségadás kötelező” jelzőtábla ellenére nem adta meg az elsőbbséget a kerékpárjával szabályosan közlekedő, tőle a kereszteződésben balról érkező sértettnek, és a nagyívben történő balra kanyarodás közben gépjárművével elütötte. A sértett kerékpárjával elesett és fejének jobb oldalát az út kövezetébe ütötte. A közlekedési baleset során az orvosi adatok szerint a sértett sérüléseinek gyógytartama nyolc napon belül volt. A megindított eljárás egyéb adatai szerint dr. L. J. képviselő megszegte a KRESZ 28. §-a (2) bekezdésének b) pontjában foglaltakat. Az adatokat összevetve a hatóság arra a következtetésre jutott, hogy a képviselő alaposan gyanúsítható közlekedési szabálysértés elkövetésével. Erre a következtetésre figyelemmel nyilatkoztatták dr. L. J. képviselőt, aki mentelmi jogáról az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 6. §-ának (1) bekezdése alapján lemondott. A lefolytatott szabálysértési eljárás során a rendőrkapitányság, mint első fokú szabálysértési hatóság a képviselőt a közúti közlekedés rendjének megzavarása szabálysértése miatt pénzbírsággal sújtotta.

b) annak a látszatnak a keltésére törekszik, hogy a sértett vagy hozzátartozója életét, testi épségét vagy egészségét sértő vagy veszélyeztető esemény következik be, vétséget követ el és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával, pénzbüntetéssel büntetendő.

(3) bekezdés: Aki a zaklatást

a) volt házastársa, volt bejegyzett élettársa vagy volt élettársa,

b) nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló személy sérelmére követi el, az (1) bekezdésben meghatározott esetben két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel, a (2) bekezdésben meghatározott esetben büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Ezt követően derült fény arra, hogy a sértett a baleset következtében agyrázkódást és átmeneti halláscsökkenést is szenvedett. A végleges orvosszakértői vélemény szerint sérüléseinek gyógytartama nyolc napon túli volt. E tény következtében a vázolt cselekmény nem szabálysértésnek, hanem bizonyítottasága esetén a Btk. 187. §-ának (1) bekezdésébe ütköző közúti baleset gondatlan okozása vétségének minősült.⁵⁴¹

A cselekmény átminősítését követően fordult a legfőbb ügyész indítvánnyal az országgyűléshez. Ebben az indítványban immár bűncselekmény miatt kérte a képviselő mentelmi jogának felfüggesztését. A mentelmi jogról történő lemondás érvényét veszítette, hiszen erre csak szabálysértési eljárás esetén ad lehetőséget a törvény, míg bűncselekmény gyanújánál az országgyűlésnek kell állást foglalnia a mentelmi jogról. Ugyanakkor a szabálysértési eljárást a képviselő lemondása következtében már lefolytatták, és a szabálysértési hatóság jogerős határozatot is hozott. Ez az eset is rávilágít arra a korábban már jelzett problémára, amit a szabálysértési és büntetőeljárás közötti különbség jelent. Sem elméletileg, sem pedig gyakorlatilag nem indokolható, hogy bűncselekmény esetében a képviselő nem rendelkezhet mentelmi jogával, ugyanazt viszont megteheti szabálysértés esetén. Mindez a különbségtétel kérdésessé teszi a szabálysértési ügyben lefolytatott bizonyítás felhasználhatóságát is egy esetleges későbbi büntetőügyben.

E. J. képviselő ügyében intézkedni kellett a szabálysértési határozat hatályon kívül helyezéséről. A Parlament ugyanakkor a legfőbb ügyészi indítványnak eleget tett, és figyelembe véve a képviselő ez irányú kérését is, felfüggesztette a mentelmi jogot.

A mentelmi jog felfüggesztését követő büntetőeljárás következménye a legkritkább esetben a képviselői mandátum elvesztése. A hatályos jogszabályok két büntetőjogi szankcióhoz fűznek olyan következményt, amely a képviselői jogállás megszűnését eredményezi. Az egyik a közügyektől eltiltásra ítélet. Ebben az esetben a közügyektől eltiltott elveszíti passzív választójogát is, amely alapján nem lehet hivatalos személy, illetve nem működhet népképviselői szerv testületében sem.⁵⁴²

⁵⁴⁰ <http://www.parlament.hu/naplo/190/n190-255htm>

⁵⁴¹ 1978. évi IV. törvény (Btk. 187. § (1) bekezdés: „Aki a közúti közlekedés szabályainak megszegésével másnak vagy másoknak gondatlanságból súlyos testi sértést okoz, vétséget követ el és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.”

⁵⁴² 1978. évi IV. törvény
(Btk. 62. §
(2) bekezdés:

A közügyektől eltiltásnak ugyanakkor komoly feltételei vannak. Csak azt lehet erre a mellékbüntetésre ítélni, akit szándékos bűncselekmény elkövetése miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék és méltatlan arra, hogy a közügyekben részt vegyen.⁵⁴³

A Büntető Törvénykönyvnek a fentiekben idézett rendelkezése jelenik meg a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 17. §-ának a) pontjában is. Ez ugyanis kimondja, hogy összeférhetlenség miatt meg kell szüntetni annak a képviselőnek a mandátumát, akit a közügyek gyakorlásától jogerősen eltiltottak.

A mandátum elvesztésének azonban van egy másik alapja is, amely nem következik a Büntető Törvénykönyvből. Ezt a jogállási törvény 17. §-ának b) pontja szabályozza. E szerint ugyanis annak is meg kell szüntetni a képviselői mandátumát, akit szándékos büntett miatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték. Ebben az esetben tehát nincsen szó a közügyek gyakorlásának eltiltásáról, az arra történő méltatlanná válásról. Önmagában az a tény alapozza meg a képviselői mandátum megszüntetését, hogy a képviselő szándékos büntettet követett el, és emiatt jogerősen szabadságvesztésre ítélték. A képviselői mandátum megszüntetésének ez a módja abban is eltér az előzőtől, hogy itt a jogállási törvény szerint nem szükséges végrehajtandó szabadságvesztés kiszabása a képviselővel szemben. Ez ugyanis feltétele a közügyektől való eltiltás kiszabhatóságának. Következésképpen ha a képviselőt szabadságvesztésre ítélték, de annak végrehajtását felfüggesztik, illetve a képviselővel szemben a bíróság olyan szabadságvesztést szab ki, amelyet részben felfüggeszt, a jogállási törvény 17. §-ának b) pontja alapján mérlegelés nélkül elveszti mandátumát.⁵⁴⁴

A mandátumtól történő megfosztás ez utóbbi lehetősége merült fel L. Z. képviselő ügyében. L. Z.-t 2007 nyarán a fővárosban egy közúti ellenőrzés során igazoltatták a rendőrök. Az

a) közügyektől eltiltott ha nem vehet részt népképviselői szerv tagjainak választásában, népszavazásban és népi kezdeményezésben,

b) nem lehet hivatalos személy,

c) nem működhet népképviselői szerv testületében, bizottságában,

d) nem viselhet tisztséget társadalmi szervezetben, köztestületben, közalapítványban,

e) nem érhet el katonai rendfokozatot,

f) nem kaphat belföldi kiténtetést és külföldi kiténtetést elfogadására engedélyt.

(3) bekezdés:

a) a közügyektől eltiltott az ítélet jogerőre emelkedésével elveszti a mindazon tagságát, állását, tisztségét vagy megbízatását, amelyek elnyerését az (1) bekezdés kizárja,

b) katonai rendfokozatát, továbbá a belföldi kiténtetését és azt a jogát, hogy külföldi kiténtetést viselhessen.

⁵⁴³ Btk. 62. § (1) bekezdés. Az 1978. évi IV. törvénynek ezt a §-át újonnan a 2009. évi LXXX. törvény 19. §-ának (2) bekezdése iktatta be. Ez a rendelkezés, amely összefügg a büntetések mellékbüntetések új szabályozásával 2010. május 1-jével lépett hatályba.

⁵⁴⁴ 1978. évi IV. törvény 89. §-ának (1) bekezdése a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztéséről, illetve 90. § (1) bekezdése a szabadságvesztés végrehajtásának részbeni felfüggesztéséről. Hatályos 2010. május 1-től, a 2009. évi LXXX. törvény 28. §-a és 29. §-a, valamint 56. § (3) bekezdése alapján

igazoltatás során vita keletkezett, mivel a képviselőnél nem voltak személyi iratok. Dulakodásra került sor, amelynek eredményeként a rendőrök előállították a képviselőt a kapitányságra. L. Z. mentelmi jogának megsértése miatt tett bejelentést, míg a rendőrség hivatalos személy elleni erőszak miatt tett feljelentést az ügyészségen. A legfőbb ügyész indítványában kérte a képviselő mentelmi jogának felfüggesztését, amelyet a Parlament a mentelmi bizottság javaslatának megfelelően megszavazott. Ezt követően a Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság a rendőrök sérelmére elkövetett hivatalos személy elleni erőszak, könnyű testi sértés és becsületsértés miatt hozott első fokú ítéletet jogerősen helyben hagyta, és ily módon a képviselőt felfüggesztett szabadságvesztésre ítélte. A Pesti Központi Kerületi Bíróság az elsőfokú eljárásban nyolc hónap két évre felfüggesztett szabadságvesztést szabott ki az elkövetett cselekmények miatt, és a Fővárosi Bíróság ezt az ítéletet hagyta helyben.

Az ítélet a vázolt szabályozás folytán alkalmas lett volna a képviselői mandátum megszüntetésére, azonban ezt a képviselő nem várta be, és mandátumáról a jogerős ítéletet követően – ahogy levelében írta - tiszteletben tartva a Fővárosi Bíróság ítéletét, lemondott.

A lemondással kapcsolatban nyilatkozott az országgyűlés mentelmi bizottságának elnöke, aki azt mondta, hogy a jogerősen felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt L. Z.-nek illik lemondani a mandátumáról: ha ezt nem tenné, az országgyűlés összeférhetlenségi eljárás keretében kétharmados többséggel dönt a mandátum megszüntetéséről.⁵⁴⁵

Ez a nyilatkozat a törvényi szabályozás fényében némileg megtévesztő. A törvény ugyanis kötelező módon rendelkezik a mandátum megszüntetéséről abban az esetben is, ha a képviselőt szabadságvesztésre ítélik, illetve akkor, ha közügyektől eltiltás mellékbüntetést szabnak ki vele szemben. Nincs tehát lehetőség arra, hogy a Parlament mérlegelje a képviselői mandátum megszüntetését. Ezt a törvény előírja a Parlament számára. Ennek tükrében kérdéses az is, hogy vajon a mandátumról való lemondás a hatályos, vagy pedig a Parlamentnek azt kell megállapítani, hogy a jogerős ítélet következtében szűnt meg L. Z. képviselő mandátuma. Megítélésem szerint inkább ez utóbbi esetről lehet szó. Ettől függetlenül a szabályozás e tekintetben is világosabb lehetne.

A 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat, az országgyűlés Házsabálya ugyanis adós marad az egyértelmű megfogalmazással. A 130/A § (2) bekezdése alapján az országgyűlés elnökének a

jogállási törvény 17. §-ában meghatározott összeférhetlenséggel kapcsolatos jogerős ítéletről vagy jogerős határozatról szóló tájékoztatást haladéktalanul át kell adnia megvizsgálásra a mentelmi bizottságnak és erről az országgyűlést, valamint az eljárásban érintett képviselőt tájékoztatnia kell. Az országgyűlés elnökének dönteni kell arról is, hogy az összeférhetlenségi ügy elbírálása céljából szükség van-e rendkívüli ülészak vagy rendkívüli ülés összehívására.

A (3) bekezdés szerint a jogerős ítéletről vagy jogerős határozatról szóló tájékoztatás esetén a mentelmi bizottság elnöke határozati javaslat benyújtásával kezdeményezi és haladéktalanul elrendeli az összeférhetlenségi eljárás megindítását. A határozati javaslatnak tartalmaznia kell, hogy az összeférhetlenség kimondásával egyidejűleg a képviselői megbízás megszűnik. Ugyanakkor a Hárszabály azt is tartalmazza, hogy a határozati javaslat visszavonására a mentelmi bizottság hozzájárulásával kerülhet sor. A Hárszabály egyedül a jogállási törvény 15. §-ának (2) és (3) bekezdése, illetve a 16. §-ának (1) bekezdése alapján indított eljárással kapcsolatban mondja ki, hogy a határozati javaslat csak az összeférhetlenség megállapítására irányulhat. A jogállási törvényből csak ez az egyetlen következtetés adódhat.

Hasonló problémákat vet fel dr. K. D. országgyűlési képviselő közlekedési büntető ügye. K. D. lakott területen belül 90-100 km/óra közötti sebességgel vezette a felügyeletére bízott személygépkocsit annak ellenére, hogy az adott útszakaszon a megengedett maximális sebesség 60 km/óra volt. Menet közben személygépkocsijának jobboldali első kerekével ráhaladt az úttest közepén létesített járdaszigetre, átsodródott a menetirány szerinti baloldali útpadkára, majd visszavágódott a jobboldalra és a szilárd burkolatú úttestet elhagyva az árokban egy betonlábás oszlopot kitörve a tetejére borulva tudott csak megállni.

A legfőbb ügyész indítványa szerint dr. K. D. vérében enyhe fokú alkoholos befolyásoltságot eredményező véralkohol koncentráció volt. K. D. a baleset következtében nyolc napon belül gyógyuló könnyű sérüléseket szenvedett. A tényállás alapján az országgyűlési képviselő bizonyítottság esetén - megszegte a KRESZ 4. §-a (1) bekezdésének c) pontjában és 26. §-a (1) bekezdésének a) pontjában foglalt közlekedési szabályokat, és alaposan gyanúsítható volt a Btk. 188. §-ának (1) bekezdésébe ütköző ittas járművezetés vétségével. E tényállás alapján kérte a legfőbb ügyész a mentelmi jog felfüggesztését. Az indítványnak megfelelően a

Magyar Köztársaság Országgyűlése dr. K. D. mentelmi jogát 31/2002. (VI. 20.) Ogy. számú határozatával felfüggesztette.

Az országgyűlési képviselő az ezt az eseményt követő gyanúsítási közléssel szemben panasszal élt. Panasza szerint megsértették mentelmi jogát az intézkedő rendőrök, mivel büntetőeljárás jogi kényszerintézkedés alkalmazásával állították elő vérvételre a balesetet követően. Ezzel nem tettek eleget annak a törvényi követelménynek, miszerint a képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az országgyűlés elnöke hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, valamint büntetőeljárás jogi kényszerintézkedést alkalmazni. A képviselő panaszát az ügyészség elutasította, és ugyanerre az álláspontra jutottak a később eljáró bíróságok is. A Budai Központi Kerületi Bíróság, továbbá a Fővárosi Bíróság kifejtette, hogy a rendelkezésre álló iratok és a vádlott vallomása alapján is az volt megállapítható, hogy a képviselővel szemben hozzájárulásával került sor kényszerintézkedés, azaz alkoholszondás ellenőrzés, majd vérvétel alkalmazására, valamint, hogy az országgyűlés hozzájárulásának beszerzését követően történt meg a vádlott gyanúsítottkénti meghallgatása. Így olyan körülmény, amely a mentelmi jogának sérelmére, így a vádlott büntetőjogi felelősségre vonásának akadályára utalna, nem állapítható meg.⁵⁴⁶

Az eljáró bíróságok tehát mérlegelés alapján azt állapították meg, hogy az országgyűlési képviselő beleegyezett a szóban forgó kényszerintézkedések alkalmazásába, és akkor ezt még meg is tehetette, hiszen eredetileg szabálysértési eljárásnak indult a vele szemben foganatosított hatósági intézkedés-sorozat. Szabálysértés esetén pedig lehetőség van a mentelmi jogról történő lemondásra, és bár a képviselő később azt állította, hogy mentelmi jogáról nem mondott le, az adatok alapján a bíróság ezt másként ítélte meg.

A nyomozás során eljáró ügyészség az említett panasz elbírálása során hozott határozatában ezt annyival egészítette ki, hogy az alkoholszonda megfűjására a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 44. §-a (1) bekezdésének c) pontja alapján került sor, azaz nem büntetőeljárás jogi kényszerintézkedés történt, hanem a rendészeti igazgatás keretébe sorolható felhívás és intézkedés. A konkrét ügy ezzel megoldódott, azonban arra az elvi kérdésre nem született válasz, hogy vajon egy induló szabálysértési ügyben szerzett bizonyítékok, amelyek

⁵⁴⁶ Budai Központi Kerületi Bíróság 4.B.XII.2190/2002., illetve Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság 29.Bf.7329/2003. számú ítélete

a képviselő beleegyezésén alapulnak, hogyan használhatók fel, ha az eljárás büntetőeljárásba fordul át, és ennél fogva a képviselő beleegyezése a törvény alapján többé nem releváns.

A gyakorlatot vizsgálva meglepőnek tűnhet, hogy időnként, igen hasonló ügyek esetében ellentétes döntés születik a mentelmi indítványról.

Az első ügyben dr. G. J. országgyűlési képviselő mentelmi jogának felfüggesztését indítványozta a legfőbb ügyész. Az indítvány szerint dr. G. J. mint ügyvéd, egy kft-ra vonatkozó adatok változásának bejegyzését kérte a megyei bíróságtól. Kérelméhez mellékelte egy jegyzőkönyvet, melynek tartalma szerint az említett társaság taggyűlést tartott, ahol az ügyvezető tag üzletrészét az egyhangú szavazással új ügyvezetőnek megválasztott másik tagra, míg egy harmadik tag üzletrészét egy további személyre ruházta át, egyben a cég nevét megváltoztatták, tevékenységi körét módosították, székhelyét pedig áthelyezték.

Az indítvány szerint a dr. G. J. által készített és ellenjegyzett jegyzőkönyv szerinti taggyűlésre nem került sor, az üzletrészek megvásárlására vonatkozó szerződési akarat a vevőként feltüntetett személyek részéről hiányzott, részben megtévesztés eredményeként, részben pedig egy másik személy anyagi ellenszolgáltatás fejében vállalkozott a fiktív megállapodást rögzítő, az érintettek korábban megszerzett személyi adatainak felhasználásával előre elkészített és általuk ismeretlen tartalmú okiratok aláírására.

A dr. G. J. által benyújtott hamis okiratok alapján a Fővárosi Bíróság végzésével a változásokat bejegyezte a cégnyilvántartásba.

Az indítvány kitért arra is, hogy megalapozott a gyanú, miszerint a cég értékesítésére vonatkozó döntést annak érdekében hozták meg, hogy a kft-re háruló fizetési kötelezettségek teljesítésének elmulasztásával járó következményeket a tulajdonos elkerülje.

A leírt cselekmény a bizonyítottsága esetén a Btk. 274. §-a (1) bekezdésének c) pontjába ütköző közokirat-hamisítás büntette alapos gyanújának a megállapítására alkalmas.

A Parlament plenáris ülése 2003. április 14-én tárgyalta a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt, illetve az arról szóló mentelmi bizottsági határozati javaslatot.

A mentelmi bizottság elnöke felszólalásában két érvet hangoztatott. Egyrészt tájékoztatta a Parlamentet, hogy az érintett képviselő saját maga is kérte, hogy az országgyűlés a javaslatnak megfelelően függesse fel mentelmi joga jogát, másrészt pedig hangsúlyozta, hogy milyen negatív következményekkel jár, hogyha a parlament egy olyan ügyben, ahol a képviselő ártatlanságáról meg van győződve, nem adja ki a képviselőt, és ezáltal nem teszi lehetővé az ártatlanság hatóság által történő megállapítását. Mindezekre tekintettel ismertette a mentelmi bizottság javaslatát, amely majdnem egyhangúlag indítványozta a mentelmi jog parlament általi felfüggesztését.

Mindezek után az országgyűlés 310 igen szavazattal, 2 nem ellenében, 11 tartózkodás mellett dr. G. J. mentelmi jogát felfüggesztette.⁵⁴⁷

A másik ügyben dr. J.L.K. országgyűlési képviselő egyben a megyei területfejlesztési tanács elnöke volt. A tanács a területfejlesztéshez kapcsolódó, illetve adminisztrációs és koordinációs feladatainak ellátására hozta létre a megyei fejlesztési ügynökség közhasznú társaságot. E társaság könyvvizsgálóját a tanács 2003. május 31-i hatállyal a május 22. napján tartott ülésén visszahívta és egyben új könyvvizsgáló választásáról rendelkezett. A kht. ügyvezető igazgatója a megbízatás megszűnésének tényét, valamint az új könyvvizsgáló személyének megválasztását elmulasztotta bejelenteni a cégnyilvántartást vezető bíróságnak. A mulasztást csak 2004. májusában észlelte, ekkor felhívta dr. J.L.K. országgyűlési képviselőt, valamint a jogi képviseletet ellátó ügyvéd figyelmét arra, hogy a cégnyilvántartásban nem a tényleges könyvvizsgáló van bejegyezve. A legfőbb ügyészi indítvány szerint ezt követően dr. J.L.K. döntésének megfelelően készítettek egy 2004. május 31. napjára keltezett okiratot, abból a célból, hogy a könyvvizsgáló személyének a változására vonatkozó, az adatszolgáltatás elmulasztásának leplezésére alkalmas valótlan adatokat a cégjegyzéket vezető bíróságnak bejelentsék. Az alapítói döntéseket magába foglaló okiratokat többek között dr. J.L.K. írta alá. Összességében tehát az volt megállapítható, hogy a cégbírósági változás bejegyzés elmulasztása miatt dr. J.L.K. országgyűlési képviselő 2004. május 31-én egy olyan, hatáskörébe egyébként nem tartozó döntést hozott, amelyen valótlanul azt állította, hogy a tanács a fejlesztési ügynökség kht. könyvvizsgálóját 2004. május 31. napjával hívja vissza.

⁵⁴⁷

http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=37&p_izon=3700

A leírt cselekmény - bizonyítottsága esetén - a Btk. 274. §-a (1) bekezdésének c) pontjába ütköző és minősülő közokirat-hamisítás büntettének megállapítására alkalmas. A legfőbb ügyész ezért indítványozta az országgyűlésnek a mentelmi jog felfüggesztését.

A mentelmi ügyet tárgyaló plenáris ülésen a mentelmi bizottság előadója rámutatott arra, hogy a bizottság a közvadas ügyekben szinte kivétel nélkül mindig a mentelmi jog felfüggesztését javasolja, mivel ez szolgálja az országgyűlés tekintélyének megóvását, az érintett képviselő érdeke is egyértelműen azt kívánja, hogy tisztázza magát az igazságszolgáltatási szervek előtt. Másrészt jelezte, hogy a mentelmi bizottság ülésén megjelent képviselő előadta, hogy bűncselekményt nem követett el, szándékosság nem vezette, nem származott előnye vagy hátránya abból, hogy aláírta a könyvvizsgáló személyében történt változás bejegyzési kérelmet. A képviselő azt is kijelentette, hogy a legfőbb ügyész átiratát korrektnek tartja. Mindezek alapján a mentelmi bizottság nagy többséggel azt javasolta, hogy dr. J.L.K. országgyűlési képviselő mentelmi jogát az adott ügyben függeszse fel.

A plenáris ülésen a ritka kivételek egyikeként felszólalt az érintett országgyűlési képviselő is. Kifejtette, hogy a hatályos jogszabályok szerint járt el és közreadta azt a vélekedését, hogy jogsértést nem követett el. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az ügyet nyilvános és hivatalos eljárásban szeretné tisztázni, ezért nem zárkózott el attól, hogy a mentelmi jogot az országgyűlés felfüggeszse. Ezek után került sor a szavazásra. Ennek alapján az országgyűlés 161 igen szavazattal, 48 nem ellenében, 115 tartózkodás mellett a képviselő mentelmi jogát nem függesztette fel.

E meglepő döntésre nincs ésszerű magyarázat. A két ügy minősítése azonos volt, mind a kettőben a Btk. 274. §-a (1) bekezdésének c) pontjába ütköző közokirat-hamisítás büntettének gyanúja miatt indítványozta a legfőbb ügyész a mentelmi jog felfüggesztését. Nem merült föl a mentelmi eljárás során semmi olyan körülmény, ami arra mutatott volna, hogy zaklató jellegű lenne az indítvány, illetve az azt megelőző hatósági eljárás. Ezúttal nem került szóba olyan, egyébként a mentelmi bizottság, illetve a Parlament hatáskörébe nem tartozó kifogás sem, hogy a cselekmény nem kellőképpen bizonyított.

Az egyetlen jelentős eltérés a két dátum között van. Az első ügyre 2003-ban, a másodikra pedig 2007-ben került sor. A két időpont között ugyan megváltozott a Parlament összetétele, mivel 2006-ban parlamenti választások voltak. Nem változott azonban a kormánytöbbség,

sem pedig az a tény, hogy mindkét esetben kormánypárti képviselőről volt szó. A két eltérő döntés ezért ismételten azt az igényt erősíti, hogy a mentelmi jog szabályozásában, a mentelmi jogi eljárásban gyökeres változások szükségesek.

XIV.**A mentelmi jog újraszabályozásának főbb elvei**

A ma hatályos mentelmi jogi szabályozás – a korábbiakban kifejtettek szerint – komoly változtatásra szorul. A mentelmi anyagi és eljárási szabályok jelentős része korszerűtlen, sokszor következetlen és ellentmondásos, nem felel meg a jogbiztonság követelményének, és negatívan érint egyes alkotmányos elveket is. Ugyanakkor több olyan megoldás létezik, amelyek elfogadása esetén egy korszerű, a jogállam minden követelménynek megfelelő és jól alkalmazható mentelmi jog illeszkedik a magyar jogrendszerbe. Ezt támasztja alá, hogy a világ sok országában egymástól jelentős mértékben eltérő, de jogállami keretekben jól működő mentelmi szabályozás létezik. Ezért, bár a korábbi fejezetekben az egyes jogintézmények tekintetében konkrét javaslatokat is tettem, összefoglalásul célszerűbb inkább azokat az elveket felsorolni, amelyeknek általában kell áthatniuk a mentelmi jogszabályok változását, s amelyek eredményeként létrejöhet egy koherens, minden igényt kielégítő magyar mentelmi jogi szabályozás.

- 1.) Figyelemmel arra, hogy alkotmányos alapelv alóli kivételről van szó (törvény előtti egyenlőség), a mentelmi jogot az Alkotmányban kell szabályozni, legalább olyan mélységig, ahogyan ez a képviselői jogállási törvényben megtalálható.
- 2.) A jogbiztonság érdekében meg kell szüntetni a jogszabályokban található határozatlanságot, elsősorban jogalkotói módosítás, és csak másodsorban jogalkalmazói értelmezés útján.
- 3.) Jogszabályban is világossá kell tenni, hogy a mentelmi jog nem személyes privilégium, különösen nem alkotmányos alapjog, hanem a jogállam zavartalan működését segítő intézményekhez kötött jogosultság.
- 4.) A magyar mentelmi jog jelenlegi kereteit szűkíteni kell, figyelembe véve a jogegyenlőség és az érdem szerinti igazságosság elveit.
- 5.) A parlamenti képviselőjelöltek sérthetetlenségét – mivel az nem érinti az országgyűlés működésének zavartalanságát – meg kell szüntetni.
- 6.) A parlamenti képviselőkön kívül mentelmi joggal rendelkezők – így alkotmánybírók, bírók, ügyészek, országgyűlési biztosok, ÁSZ elnök, alelnök – felelősségmentességét felül kell vizsgálni, és ahol értelmezhetetlen, illetve nem szükséges, meg kell szüntetni.

- 7.) A mentelmi jog szabályozásának vezérfonala az intézmény működésének zavartalansága, illetve a jog által érintett személy befolyásolás-mentessége kell, hogy legyen. Ez utóbbi indokolja elsősorban, hogy bizonyos tekintetben a mentelmi jogot, mint személyes jogot kell megjeleníteni, de mindig az intézményes jog következményeként.
- 8.) A képviselő a mentelmi jogáról nem mondhat le.
- 9.) Korlátozás nélkül fenn kell tartani a képviselői szavazat miatti felelősségmentességet.
- 10.) A felelősségmentesség megállapíthatóságához gondosan értelmezni kell a képviselői jogállási törvényben meghatározott „megbízatásának gyakorlása” fordulatot. Ezt indokolt részben „területi”, részben „funkcionális” megközelítéssel jogszabályban elvégezni.
- 11.) A képviselőt felelősségmentesség illesse meg az országgyűlés plenáris ülésén és bizottságaiban általa elmondott tény vagy vélemény miatt, kivéve, ha ezzel bűncselekmény elkövetésére hív fel (előkészület), illetve visszaél szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, izgatást követ el, valamint nem közszereplőt rágalmaz, illetve nem közszereplőnek sérti becsületét.
- 12.) A képviselő felelősségmentessége az által kifejtett tény vagy vélemény miatt akkor is fennáll, ha ez nyilvános közszereplés során történik, és összefüggésbe hozható a parlament törvényhozó, illetve ellenőrző funkciójával, kivéve, ha ezzel rágalmazást vagy becsületsértést követ el.
- 13.) A mentelmi jog nem érinti a polgári jogi felelősséget.
- 14.) A mentelmi jogi szabályozásnak ki kell terjednie a tanúzási és megjelenési kötelezettség rendezésére.
- 15.) Valóságos alternatívaként meg kell teremteni – alapvetően a másik képviselő sérelmére elkövetett rágalmazás, illetve becsületsértés esetén – a parlamenti fegyelmi felelősség lehetőségét.
- 16.) Szabálysértés esetében el kell törölni a sérthetlenségi előírásokat, kivéve, ha a szabálysértési eljárás vagy büntetés a személyes szabadságot érinti, illetve ha a szabálysértési intézkedés közvetlenül büntetőeljárás megindításához nyújthat alapot.
- 17.) Öt év (esetleg három év), vagy ezt meghaladó büntetési tétellel fenyegetett szándékos bűncselekmény miatt indított eljárás esetén a mentelmi jog felfüggesztése hiányában is eljárhatnak az illetékes hatóságok, az országgyűlés azonban utólag kétharmados többséggel dönthessen a mentelmi jog felfüggesztésének megtagadásáról. Ugyanez a megoldás alkalmazandó tettenérés esetén is.

- 18.)A mentelmi eljárás keretében az országgyűlés dönthet úgy is, hogy felfüggeszti a mentelmi jogot, de nem járul hozzá a személyi szabadságot korlátozó intézkedésekhez. (Részbeni felfüggesztés.)
- 19.)A nem büntetőeljárás törvényben szabályozott hatósági intézkedések alkalmazhatók a mentelmi jogosulttal szemben, kivéve, ha abból közvetlenül büntetőeljárás megindítása következik.
- 20.)Rendezni kell a titkos információgyűjtés, továbbá a titkos adatszerzés szabályait mentelmi jogosultak esetében.
- 21.)A mentelmi jog felfüggesztésének megtagadása esetében a mandátum lejártá után az ügyészség, illetve magánvádas ügyben a bíróság köteles gondoskodni a felfüggesztett, illetve megszüntetett büntetőeljárás folytatásáról, illetve megindításáról. Addig nyugszik az elévülés.
- 22.)A büntetőeljárás adott ügyben történő megindítása nem minősül a mentelmi jog megsértésének mindaddig, amíg a mentelmi joggal érintettet nem hallgatják ki gyanúsítottként, illetve nem alkalmaznak vele szemben büntetőeljárású kényszerintézkedést.
- 23.)Amennyiben olyan büntetőeljárás van folyamatban, amely a mentelmi jogosulton kívül más személyeket is érint, a mentelmi jog felfüggesztésének megtagadása esetén szükségtelen, sőt ellentmondásos a mentelmi jogosulttal szemben az eljárást elkülöníteni és megszüntetni, mivel vele szemben ilyen eljárás nem is folyhatott.
- 24.)Magánvádas ügyekben meg kell teremteni a lehetőségét annak, hogy a bíróság megalapozott indítványt nyújthasson be a mentelmi jog felfüggesztése iránt.
A másik alternatíva ilyen ügyekben a mentelmi jog megszüntetése.
- 25.) Pótmagánvádas ügyekben a mentelmi jogot ne lehessen felfüggeszteni.
- 26.)Magánvádas ügyekben bűncselekmény hiánya vagy egyéb büntethetőségi akadály fennállta esetén a feljelentést el kell utasítani a mentelmi eljárás kezdeményezése helyett. A törvényből eredő változtatásokkal kiegészítve ugyanez vonatkozik a pótmagánvádas ügyekre is, feltéve, ha a jogalkotó a mentelmi jogot ezekre is kiterjeszti.
- 27.)A mentelmi eljárásban személyesen a képviselő ne vehessen részt, de módot kell adni arra, hogy ügyében nyilatkozatot tehessen.
- 28.)A parlamenti mentelmi eljárásnak a mentelmi jog céljára kell figyelemmel lennie, nem pedig tényállásra, a büntetőjogi felelősségre, vagy annak kizárására.

XV.

Irodalomjegyzék

1. A Büntető Törvénykönyv Kommentárja
2. A képviselők jogállása 2. rész. Parlamenti dolgozatok. Szerkesztette: dr. Soltész István, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2004
3. A törvényalkotó országgyűlés. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1994
4. Ádám Antal: Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog. Magyar Jog, 1999, 3. szám,
5. Ádám Antal-Halmi Gábor: A véleményszabadság problémái az alkotmánybíráskodásban. Acta humana, N.24.
6. Adler, Freda-Mueller-Gerhard O. W.-Laufer-William S.: Kriminológia. Osiris, Budapest, 2000.
7. Alkotmányok. MTA ÁJI. Budapest, 1972
8. Angyal Pál: A becsület védelméről szóló 1914. évi XLI. törvénycikk. Budapest, Athenaeum, 1927
9. Angyal Pál: A magyar büntetőjog tankönyve II. kötet. Budapest, Athenaeum, 1915
10. Angyal Pál: A magyar büntetőjog tankönyve. 1909
11. Antalóczi Péter: A képviselői szólásszabadság. In.: A képviselők jogállása 2. rész. Budapest, 2004
12. Arisztotelész: Nikomakhoszi etika. Európa, Budapest, 1997
13. Balogh Artúr: A mentelmi jog. In.: Jogállam. 1902, I. évfolyam 10. szám
14. Balogh Artúr: A parlamenti tagok szólásszabadságának határai. In.: Jogtudományi Közlöny 1899, 34. szám
15. Balogh István: Az igazságosság elméletek megalapozás problémája. In.: Társadalomkutatás 2004, 4. szám
16. Bánáti János-Belovics Ervin-Csák Zsolt-Sinku Pál-Tóth Mihály-Varga Zoltán: Büntetőeljárás jog. HVG ORAC, Budapest 2009, Szerkesztette: dr. Tóth Mihály
17. Bárd Károly: A büntetőhatalom megosztásának buktatói. KJK, Budapest, 1987
18. Bárd Károly: Emberi Jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.

19. Bárd Károly-Gellér Balázs-Ligeti Katalin-Margitán Éva-Wiener A. Imre: Büntetőjog. Általános Rész. KJK Kerszöv, Budapest, 2002
20. Békés Imre-Földvári József-Gáspár Gy.-Tokaji G.: Magyar Büntetőjog. Általános Rész. BM Könyvkiadó, 1980
21. Belovics Ervin: A büntetendőséget kizáró okok. HVG-ORAC, Budapest, 2009
22. Belovics Ervin-Békés Imre-Busch Béla-Domokos Andrea-Gellér Balázs-Margitán Éva-Molnár Gábor-Sinku Pál: Büntetőjog. Általános Rész. Szerkesztette és lektorálta: dr. Busch Béla, HVG ORAC, Budapest, 2009
23. Belovics Ervin-Békés Imre-Busch Béla-Molnár Gábor-Sinku Pál-Tóth Mihály: Büntetőjog. Általános Rész. HVG-ORAC, 2003
24. Belovics Ervin-Molnár Gábor-Sinku Pál: Büntetőjog. Különös Rész. HVG ORAC, Budapest, 2003
25. Belovics-Molnár-Sinku: Büntetőjog. Általános Rész. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2002
26. Berkes György-Kiss Zsigmond-Kónya István-Molnár Gábor-Rabóczki Ede: Magyar büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára II. HVG-ORAC, Budapest, 562/19. oldal
27. Bodnár László: A nemzetközi szerződések államon belüli alkalmazásának főbb kérdései. Acta humana, 1994, 15-16-os szám
28. Bölöny József: Mentelmi jog. Budapest, 1937
29. Claudia Schmidt: Le protocole sur les privileges et immunités des Communautés européennes. In: Cahiers de droit Européen. Rédacteur en chef L. Goffin, Vingt-septième année, 1991, N^{os} 1-2, Bruxelles
30. Constatinesco, Vlad-Kovar, Robert- Jacques, Jean-Paul-Simon, Denys: Traité instituant la CEE. Economica Paris
31. Csemáné Váradi Erika-Görgényi Ilona-Gula József-Lévay Miklós-Sántha Ferenc: Magyar büntetőjog. Különös rész. Szerkesztő: Horváth Tibor-Lévay Miklós, Komplex, Budapest 2006
32. Csemegi Károly: A közjog a bünvádi eljárásban és a képviselői immunitás. In. Csemegi Károly művei, I. kötet, szerk.: Edvi Illés Károly, Gyomai Zsigmond Franklin Társulat, Budapest 1904
33. Daruváry Géza: A mentelmi jogról. Budapest, 1890, Neuwald Illés Könyvnyomdája, 3. oldal
34. Dicey, Albert Venn: A jog uralma. In.: Joguralom és jogállam. Szerkesztette: Takács Péter, Budapest, 1995

35. Diósi György: A római jog világa. Gondolat, Budapest, 1973
36. Drinóczi Tímea–Petrétei József: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. Jogtudományi Közlöny, 2006/6
37. Duff, Andrew MEP: Privileges and Immunities of the European Parliament, Brussels. 7 May 2003, CONV 718/03, CONTRIBUT 318
38. Dunavölgyi Szilveszter-Finszter Géza: A képviselői mentelmi jog szabályozása Európában és a hazai gyakorlat. OKRI, Budapest, 2003
39. Dworkin, Ronald: A politikai bírók és a joguralom. In.: Joguralom és jogállam. Szerkesztette: Takács Péter, Budapest, 1995
40. Edvi Illés Károly: A mentelmi jog határai. In.: Jogállam, 2002, LVII. évfolyam 6. szám
41. Edvi Illés Károly: Az eredménytelen felhívás büntethetősége a magyar Büntető Törvénykönyv szempontjából. In.: Jogtudományi Közlöny, 32. szám, 1883
42. Edvi Illés Károly: Parlamenti szólásszabadság. In.: Értekezések a társadalomtudományok köréből. 13. kötet, 1. szám, Budapest, 1903
43. Fehér Lenke-Horváth Tibor-Lévay Miklós: Magyar büntetőjog. Különös rész. I. kötet, KJK Kerszöv, Budapest, 2005
44. Finkey Ferenc: A magyar büntetőjog tankönyve. Grill, Budapest, 1909
45. Finnis, John: A joguralom határai. In.: Joguralom és jogállam. Szerkesztette: Takács Péter, Budapest, 1995
46. Finszter Géza: A titkos információgyűjtés szabályozása a hatályos jogban. In.: Kriminológiai tanulmányok. XXXVII. kötet, szerk.: Irk. Ferenc, OKKRI, Budapest, 2000
47. Földesi Tamás: Az igazságosság dilemmái. Kossuth, 1983
48. Frivaldszky János: Klasszikus természetjog és jogfilozófia. Szent István Társulat, Budapest, 2007
49. Gellér Balázs József: A magyar büntetőjog tankönyve. I. Általános tanok. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008
50. Gomien: Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 1996, ford.: Polt Péter
51. Griffith, J. A. G.-Ryle, Michael: Parliament. Functions, Practice and Procedures. London, Sweet & Maxwell 1989
52. Grifis, Steven H.: Law Dictionary, Barron's Educational series, Inc. New York, 1984.

53. Gustav, Radbruch: Törvényes jogtalanság és törvény feletti jog. In.: Jog és Filozófia. Szerk.: Varga Csaba, Szent István Társulat, Budapest, 2001
54. Gyöngyi Gyula: A mentelmi jog néhány gyakorlati kérdése. Magyar Jog, 1997/11. szám.
55. Gyöngyi Gyula: A mentelmi jog szabályainak érvényesülése. A képviselők jogállása. 2. r., Budapest, 2004
56. Gyöngyi Gyula: A mentelmi jogra és a személyes mentességre vonatkozó szabályok értelmezése és alkalmazása. A képviselők jogállása. 1. kötet, 1996
57. Györgyi Kálmán legfőbb ügyész előadása: A mentelmi jog fogalmi tartalma, célja és érvényesülése. Szerkesztett jegyzőkönyv az országgyűlés Mentelmi Összeférhetetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottságának 1998. szeptember 2-i nyílt üléséről
58. Györgyi Kálmán: Tájékoztató az országgyűlési képviselők mentelmi jogáról, In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Szerk.: dr. Karsai József, Budapest, 2006
59. Györkös Zoltán: Az országgyűlési képviselők felelősségi rendszere és a hatályos szabályozás kritikája. In.: Parlamenti Levelek. 1998
60. Györkös Zoltán: Mentelmi jog. In.: Parlamenti Levelek. 1996, 2. szám
61. Hallen, Marilia Crespo: Parliamentary Immunity in the Member States of the European Union and the European Parliament, Working Paper 1999
62. Hanvay Csaba: Az országgyűlési képviselőket és képviselőjelölteket megillető sérthetlenség. In.: Magyar Közigazgatás, 2002, LII. évfolyam, 9. szám

63. Horváth Bianka: Adj király katonát - az országgyűlési képviselők mentelmi joga. Kézirat, Budapest, 2004
64. Hume, David: Essays, Moral political and literary edited by Eugene F. Miller, Indianapolis, Liberty Classics, 1985
65. Imánuel, Kant: A gyakorlati ész kritikája. Gondolat, Budapest, 1991
66. Imánuel, Kant: Az erkölcsök metafizikája. Gondolat, Budapest, 1991
67. Jakab András: A jogszabálytan főbb kérdéseiről. Unió, Budapest, 2003
68. Jellinek Artúr: A mentelmi jog. In.: Tanulmányok a magyar közjogból. Budapest, 1890
69. Kádár Miklós-Kálmán György: A büntetőjog általános tanai. KJK, Budapest, 1966
70. Karsai József: Mentelmi ügyek az új ciklusban 1990-1995. Képviselők jogállása. 1.r. Budapest, 1996
71. Kekes, John: A konzervativizmus ésszerűsége, Budapest, Európa Könyvkiadó 2001
72. Kelsen, Hans: Tiszta jogtan. Rejtjel, Budapest, 2001
73. Klein, Hans-Hugo: Indemnität und Immunität. In. Parlamentsrecht und Parlamentpraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Hans-Peter Schneider-Wolfgang. Zeh, Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1989
74. Kukorelli István: A mentelmi jog a gyakorlatban. In.: Kukorelli István: Az alkotmányozás évtizede. Budapest, Korona, 1997
75. Kukorelli István: Az országgyűlési képviselők jogállása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989
76. Kukorelli István: Tájékoztató az országgyűlési képviselők mentelmi jogáról. In.: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Szerk.: dr. Karsai József, Budapest, 2006
77. Kuncz Ignác: A mentelmi jog. In.: Jogtudományi Közlöny. 1884, 26. szám
78. Léger, Philippe: Commentaire article par article des traités UE et CE. DALLOZ Paris, Bruylant Bruxelles, 2000
79. Magyar Értelmező Kéziszótár. Szerkesztette: Juhász József, Szőke István, O. Nagy Gábor, Hovalovszky Miklós, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1972
80. Mayer, Hans: Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. Kurzkommentar. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien, 1994
81. Mészáros Ádám: A bűncselekmény elkövetői. Elméleti és gyakorlati alapkérdések. Ad Librum, Budapest, 2008

82. Nagy Ferenc: A büntethetőségi akadályok egyes kérdéseiről de lege ferenda. In.: Tanulmányok dr. Földvári József professzor 75. születésnapja tiszteletére. Szerk.: Tóth Mihály és Helke Csongor, Pécs, 2001
83. Nagy Ferenc: A büntethetőségi akadályok szabályozása az új Büntető Törvénykönyvben, különös tekintettel a jogellenességet kizáró okokra. In.: Büntetőjogi kodifikáció. 2001, 1. szám
84. Nagy Ferenc: A jogellenességet kizáró okok elvi kérdéseiről. In.: Acta jur. et pol. Szeged, 2001
85. Nagy Ferenc-Tokaji Géza: Magyar büntetőjog Általános Része. Korona Kiadó, Budapest, 1998
86. Nyiri Sándor: A mentelmi jog a büntetőeljárás tükrében. Rendészeti Szemle, 1993, 3. szám
87. Officina egyetemes lexikon. Szerkesztette: Menich Zsuzsa, Belgium, 1994
88. Pálincás László: A mentelmi jog és alkalmazása az új Országgyűlésben. In.: A törvényalkotó országgyűlés
89. Pecze Ferenc: A képviselői mentelmi jog kialakulása. In.: Jogtörténeti tanulmányok. Szerkesztette: Ádám Antal-Szita János-Benedek Ferenc, Csizmadia Andor 70. születésnapjára készült emlékkönyv, Pécs, 1980
90. Pesti Sándor: A fegyelmi jog fejlődése a magyar házszabályokban. In.: A plenáris ülés. 1. rész, Budapest, 1997
91. Petrétei József: A mentelmi jog nemzetközi szabályozása. In. Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Szerkesztette: dr. Karsai József, Budapest, 2006
92. Polt Péter: A közösség elleni izgatás egyes jogalkotási és jogalkalmazási kérdései. Wiener A. Imre ünnepi kötet. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2005
93. Polt Péter: A Magyar Köztársaság Ügyészsége 2004-ben. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Magyarország politikai évkönyve 2004-ről, 2005, 601-613. oldal
94. Polt Péter: A menedékjog története (History of Asylum). In.: Fiók Műhelytanulmányok, Budapest, 1985, szerk.: Mezey Barna
95. Polt Péter: A személyes mentesség mint büntethetőségi akadály. Györgyi Kálmán ünnepi kötet. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004
96. Polt Péter: Alkotmányos jogok a jogalkalmazásban – figyelemmel az uniós elvárásokra. Belügyi Szemle, Budapest, 2009/9. szám

97. Polt Péter: Jog-e a menedékjog (Right of Asylum). In.: Acta Facultatis Tomus. XXXVII., Budapest, 1985, szerk.: Hamza Gábor
98. Polt Péter: Menedékjogi szabályozás és szabályzatlanság (Regulation of Asylum in Hungary). Magyar Jog, 1985/12
99. Polt Péter: Visszaható hatályú igazságszolgáltatás. In.: Visszamenőleges igazságszolgáltatás. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete Közlemények, No.1., szerk.: Lamm Vanda-Bragyova András
100. Polt, Peter/Kaltenbach, Jenő: Die Menschen- und Minderheitenrechte in Ungarn im Jahre 2000 (Emberi jogok Magyarországon 2000-ben). Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde Berlin, Verlag Arno Spitz GmbH, Osteuropa Recht, 2000/3-4, 242-254
101. Polt, Peter: The Status of Public Prosecution in Hungary. Justizreform in Osteuropa. Peter Lang GmbH Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 2004, p. 261-264
102. Rabóczky Ede: Magánvádas mentelmi ügyek, különös tekintettel a rágalmazásra és a becsületsértésre. In.: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Szerk.: dr. Karsai Kózaef, Budapest, 2006
103. Rawls, John: A jog uralma az igazságosság elméletében. In.: Joguralom és jogállam. Szerkesztette: Takács Péter, Budapest, 1995
104. Rawls, John: A theory of justice. Cambridge mass the belcampress of Harward University press 1971
105. Report on the regime of parliamentary immunity, Venise commission, Council of Europe, cdl-inf (1996) 007 65. p.
106. Rules on Parliamentary Immunity in the European Parliament and the Member States of the European Union. Final draft, edited by Simon McGee, B-1047 Brussels, Belgium, 2001, Part One
107. Schmitt, Karl: A törvényhozó állam. In.: Joguralom és jogállam. Szerkesztette: Takács Péter, Budapest, 1995
108. Scruton, Roger: Totalitarizmus és joguralom. In.: Joguralom és jogállam. Szerkesztette: Takács Péter, Budapest, 1995.
109. Sepsi Tibor: A parlamenti képviselők mentelmi joga a gyakorlat tükrében, Studia Collegii de Stephano Bibo nominati Tomus II., 2000

110. Simon Ákos: Az országgyűlési képviselők felelőtlenségére vonatkozó szabályokról de lege ferenda. OTDK dolgozat, 2005, <http://www.ajk.elte.hu/tudomanyosprofil/kiadvanyok>
111. Szeder Gyula: A társadalom békéjének büntetőjog védelméről. Magyar Jog, 2002/1
112. Szendrei Géza: Híres emberek, régi ügyészek. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008
113. Szente Zoltán: A képviselők jogállása. Kiadja a Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2004
114. Szente Zoltán: A mentelmi jog története Magyarországon 1990-ig. Képviselők jogállása I.r., 1996
115. Szente Zoltán: A parlamenti képviselők jogállásának egyes intézményei és Európai Unió tagállamainak parlamenti jogában: a mentelmi jog, az összeférhetetlenség és a bevallási kötelezettségek. Tanulmány
116. Szente Zoltán: A parlamenti képviselők mentelmi joga az európai parlamenti jogokban. In: A képviselők jogállása 2. rész. Parlamenti dolgozatok, Budapest, 2004, szerk.: dr. Soltész István
117. Takács Péter: Jog és igazságosság. In.: Jobbölcseleti előadások. Szerk.: Szabó Miklós, Miskolc, Bíbor, 1998
118. Tokaji Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. KJK, Budapest, 1984
119. Tombor László: A mentelmi jog és alkalmazása [1944-1949] Magyar Parlament, 1991
120. Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga (második, átdolgozott kiadás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932
121. Tomcsányi Vilmos Pál: A mentelmi jogról. In.: Jogi értekezések. Budapest, 1903, 9. számvitel rendje megsértésének vétsége
122. Tóth Károly: A képviselői mentelmi jog néhány aktuális problémája. In: Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Szerk.: dr. Karsai József, Budapest, 2006
123. Tóth Mihály: Néhány gondolat Irk Albertnek a bűncselekmény jogellenességéről megfogalmazott nézetei ürügyén. In.: Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára. Pécs, 2004, 189-198. oldal
124. Trócsányi László-Badó Attila: Európai alkotmányok. KJK Kerszöv, 2005

125. USAID: Parliamentary immunity brief: A Summary of Case Studies of Armenia, Ukraine and Guatemala. August 2006, www.agora-parl.org/node/1408
126. Varga Zs. András: A közigazgatási jog alkotmányos meghatározottsága. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010
127. Vargha Ferenc: A képviselők felelőtlensége. Jogállam könyvtára, Budapest, 1924
128. Vargha Ferenc: Mentelmi jog és személyes szabadság. In.: Jogtudományi Közlöny, LXVII. évfolyam 25. szám
129. Vécsey Tamás: A római jog institutioi. Franklin, Budapest, 1907
130. Wellis Vilmos: Adalék a mentelmi jog törvénybe fogadásának kérdéséhez. In.: Jogtudományi Közlöny, 1898, 13. szám
131. Werbőczy István Hármaskönyve. Budapest, 1897 (Reprint kiadás, Pécs 1989)
I. rész, 14. czim. 9. § és II. rész, 20. czim.
132. Wiener A. Imre: A Btk. Általános Része de lege ferenda. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2003
133. Wiener A. Imre: Elméleti alapok a büntető törvény általános része kodifikálásához. Budapest, 2000, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, Közlemények, 12. szám
134. Wutzer, Hermann: Immunitat im demokratischen rechtstaadt. Berlin, 1991, Bécs, 75