

dr. Polt Péter

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

Tézisek

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

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

Budapest, 2010

I.

A kutatási feladat rövid összefoglalása

A mentelmi jog tárgykörében 1937-ben jelent meg utoljára átfogó monográfia Bölöny József tollából. A mentelmi jog elmélete és gyakorlata ugyanakkor a mai napig vitatott, a jogalkotás és a jogalkalmazás egyaránt küzd fogalmi és elhatárolási problémákkal.

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.¹

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 felelőtlenesség, a másik a sérthetlenség intézménye.²

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.³ A

¹ Kukorelli István: Az országgyűlési képviselők jogállása. 253. oldal

² Petrétei József: A mentelmi jog nemzetközi szabályozása. In. Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. Szerkesztette: dr. Karsai József, Budapest, 2006, 277. old.

³ Az abszolút és relatív felosztásról lásd: Bölöny, id. mű 21. o.

képviselők tekintetében nem alanyi jogként jelenik meg, korlátozható az alapvető alkotmányos jogok és elvek mentén.

A büntetőjogban a mentelmi jog mint büntethetőségi akadály, egyfajta személyes mentességként jelentkezik.⁴

A képviselői felelősségmentesség, vagyis a képviselők e minőségében leadott szavazata vagy 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 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 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.⁵

⁴ 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. §

⁵ 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

A dolgozat célja, hogy világos definíciókat állítson fel, rámutasson a szabályozási és jogalkalmazási hiányosságokra, tévedésekre, mindezek fényében pedig javaslatokat nyújtson a jövőre nézve.

II.

Az elvégzett vizsgálatok, a kutatás módszerei

Az értekezés történeti összehasonlító módszer alapján jut el a következtetésig. A külföldi gyakorlatoktól kezdve végigvezet a mentelmi jog magyarországi történetén egészen napjainkig. A hatályos szabályozást összehasonlítja számos európai állam jogszabályaival és kitér azok alkalmazására is. Külön fejezet tárgyalja az Európai Parlament mentelmi jogi szabályait, gyakorlatát. Az elvi kérdések eldöntésében segítségül hívja az Európai Emberi Jogi Bíróság, és az Európai Bíróság gyakorlatát.

A megközelítés komplex. Szakít azzal az általános gyakorlattal, amely a mentelmi jogot szinte kizárólag vagy közjogi, vagy kisebb részt büntetőjogi oldalról vizsgálja. Alkotmányjogi, büntető anyagi és eljárásjogi kérdések hangsúlyosan szerepelnek.

Az értekezés figyelembe veszi a legújabb fejleményeket a jogalkotás és jogalkalmazás terén. Szerepel benne a Lisszaboni Szerződés és azok a magyar jogszabályi rendelkezései is, amelyek 2010 tavaszán, nyarán léptek-lépnek hatályba.

Az értekezés részletesen elemzi – a korábbiakhoz képest új megközelítésként a mentelmi jog jogbölcseleti alapjait.

A jogegyenlőség követelménye és a népképviselői országgyűlés működésének zavartalansága az első pillanatoktól kezdve egyfajta koherenzavart 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.⁶

Az is előfordulhat, hogy a joguralom és a valódi alkotmányos kormányzat révén biztosítandó értékeket néha a jortól és az alkotmánytól való ideiglenes, bár olykor mélyreható eltávolodás szolgálja a legjobban.⁷ Finnis egyébként Dicey-ra hivatkozik, amikor azt fejtegeti, hogy néha

⁶ Vargha: idézett mű 32. oldal

⁷ Finnis: idézett mű 158. oldal

magának a jogszerűségnek az érdekében kell megsérteni egyébként helyénvaló jogszabályokat.⁸

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 kötelességek kijelölésekor a személyek között nem tesznek önkényes megkülönböztetést, s ha szabályai helyesen mérlegelik a társadalmi élet előnyeire vonatkozó ellentétes igényeket.⁹

A konzervatív igazságossági teóriák Rawlsszal szembeni egyik legismertebb képviselője, John Kekes.¹⁰ 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 régebből eredeztetnek. Már Platón kijelentette ugyanis, hogy igazságos mindenkinek megadni, ami jár.¹¹ 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.¹²

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.¹³

⁸ Lásd: Albert Venn Dicey: A jog uralma. In: Fiók Műhelytanulmányok. Szerk.: Mezey Barna, Budapest, 1985, 69. oldal

⁹ John Rawls: A jog uralma az igazságosság elméletében, in: Joguralom, 248. oldal

¹⁰ Lásd: John Kekes: A konzervatívizmus ésszerűsége, Budapest, Európa Könyvkiadó 2001, valamint az Egalitarizmus illúziói, Gödöllő, Attraktor 2004.

¹¹ Lásd: Platón: Az állam, Gondolat 1970.

¹² Platón: idézett mű, 267-276. oldal

¹³ Arisztotelész: Nikomakhoszi etika, 123-124. oldal

Az Alkotmánybíróság mindezekből arra a következtetésre jutott, hogy a nem azonos jogállású és tevékenységű személyek között tett különbségtétel nem minősíthető diszkriminatívnak.¹⁴

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.¹⁵

A történeti és jogbölcseleti elemzés mellett fontos részét képezi a dolgozatnak a tárgyalt jogintézmény nemzetközi összehasonlítása.

A parlamenti mentelmi jog 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 sérthetatlenségnek egy viszonylag állandó és minden országra jellemző tartalma, ellentétben a felelősségmentességgel. Ennek nyilvánvalóan oka az eltérő politikai berendezkedés, kulturális, jogi és intézményes hagyományok létezése.

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

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

Mindez természetesen kihat a büntetőjogi, büntető eljárásjogi szabályozásra és jogalkalmazásra, ezért jellemző az országonként, 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 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.

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 sérthetlenséget is. Ez utóbbi tekintetében azonban furcsa kettősség érvényesül, hiszen ugyanarra az európai parlamenti képviselőre gyakorlatilag két típusú sérthetlenségi 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.

Az értekezés a mentelmi jog magyarországi szabályozásának közjogi, és büntető anyagi, valamint eljárásjogi elemeit komplex módon elemzi, feltárva a meglévő ellentmondásokat és hiányosságokat.

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.

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

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 sérthetetlenség akkor is megilleti a képviselőt, ha az adott cselekményt képviselői vagy képviselőjelölti minőségének bekövetkezte előtt követi el, de az eljárás még folyamatban van, vagy meg sem indult képviselőjelöltség vagy képviselővé választása után.

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 visszaélés szerű joggyakorlás kizárása érdekében egyértelműsíteni kell.¹⁶

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.

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.

Jogalkalmazási gondot okozhat, hogy a képviselő mikor cselekszik a képviselő képviselői minőségében, és mikor azon kívül. Ennek eldöntéséhez vizsgálni kell, hogy milyen magatartás minősül a képviselői feladatok ellátásának és mi az, ami már túlmegy ezen. Az európai szabályozási gyakorlat nagyjából kialakította az erről szóló általános elveket.

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.¹⁷

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 intézmény ellehetetlenüléséhez is vezetne.¹⁸

Vita tárgya lehet, hogy a felelősségmentesség milyen, a Büntető Törvénykönyvben szabályozott bűncselekményekre terjedhet ki.

¹⁶ Lásd bővebben: miniszteri indokolás 2006. évi LXXXVII. törvény tervezethez
¹⁷ 30/1992. (I. 26.) AB határozat

Véleményem szerint az ezt kizáró szabályozás hiányában mind az előkészületi, mind pedig a felbujtói magatartás a felelősségmentesség oltalma alá eshet.

Megfontolandó lenne ezért, hogy a szándékos bűncselekményekre történő felhívás, illetve előkészületi magatartás ne essen a felelősségmentesség esetei alá. A szólásszabadság és a 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 szólnunk, meddig vannak biztonságban a felszólalók véleményük szabad nyilvánításában.”¹⁹

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.²⁰

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 rágalmazó 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.

¹⁸ Simon Ákos: Az országgyűlési képviselők... 7. oldal
¹⁹ 1892. Országgyűlési napló, XXXII. kötet, 305. oldal

Ugyanakkor elfogadhatatlan, hogy a közösség elleni izgatás a parlamenti képviselők felelősségmentessége alá eső bűncselekmény. Az alkotmánybíróság, 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.

A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárás lehetősége 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 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.

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.

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,
3. az arra jogosult szerv kezdeményezte-e a meghatározott eljárást.²¹

A Magyar Országgyűlés mentelmi bizottsága éppen a szabályozatlanságra is visszavezethetően sajnálatosan nem mindig követi ezt a gyakorlatot.

A képviselői jogállási törvény 5. §-a rögzíti a sérthetetlenség 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.

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.²²

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

²¹ Vö.: Az 1867. november 18-i Házhatározat vonatkozó rendelkezéseivel
²² Nyíri Sándor: A mentelmi jog a büntetőeljárás tükrében 25. oldal

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.²³ 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.

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.

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.

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.²⁴

²³ Be. 129. § (2) bekezdés

²⁴ Be. 552. § (1) bekezdés

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.²⁵ Ebből logikusan következik, hogy a mentelmi jogosultat személyében nem érintő eljárási cselekmények folytatásához, illetve általában a büntetőeljárás lebonyolításához a törvény szerint van lehetőség.

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.

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.²⁶ Az egyik legfontosabb teljesítendő feltétel a célhoz kötöttség elvének maradéktalanul történő érvényesítése.

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.²⁷

A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárás lehetősége 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 bizottság, így jelen esetben a mentelmi bizottság a büntetőjogi felelősség fennálltát vagy fenn nem álltát nyilvánvalóan nem vizsgálhatja.

²⁵ Nyíri: Rendészeti Szemle 1993. 3. 26. oldal

²⁶ Finszter I. 988-959. oldal

²⁷ E feltételekről lásd: 2/2007 AB határozat, ABK 2007/1 (I. 31.)

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.²⁸ 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.²⁹

Nyomós érvek szólnak amellett, hogy Magyarországon is érdemes lenne újragondolni e terület szabályozását.³⁰ Elsősorban a rágalmazó és becsületsértő megnyilvánulások fegyelmi jogkörben történő intézése egészíthetné ki a mentelmi jogi szabályozást, illetve részben kiválthatná a külső szervek – bíróság – által történő felelősségre vonást.

²⁸ Daruvári Géza: A mentelmi jog. Budapest 1890. 19. oldal

²⁹ Drinóczi-Petrétei: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. Jogtudományi Közlöny, 2006/6. 257. oldal

³⁰ Pestí Sándor, idézett mű 252. oldal

III.

Új tudományos eredmények, javaslatok

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.

Az értekezés a mentelmi jog újszerű megközelítését tartalmazza. Definíciói figyelemmel vannak a közjogi és büntetőjogi jellemzőkre is. Végző 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.

A szerző kidolgozza a mentelmi jog jogbölcseleti alapjait. Ennek során helyezi a mentelmi jogot a legfontosabb igazságelméletek metszéspontjába. A mentelmi jog ilyen feldolgozása a korábbi szakirodalomban nem ismert, ezért olyan új tudományos elméleti eredménynek tekinthető, amely hozzájárul több, a területen érintkező jogág fejlődéséhez. Mindezzel megteremti a mentelmi jog szabályozásának és alkalmazásának új elvi alapjait.

Az értekezés eredményeit a jogalkotás és jogalkalmazás közvetlenül alkalmazhatja. A jogalkotás tekintetében a szerző részben elveket dolgoz ki, részben viszont szövegezési javaslatokkal is él. A jogalkalmazási iránymutatások alapvetően a büntető eljárási gyakorlatra vonatkoznak, de emellett eligazíthatják a mentelmi bizottsági munkáját is.

A szerző rámutat a mentelmi szabályozás hiányosságaira és korlátaira, kidolgozza azokat az elveket, amelyek esetén a mentelmi jog elfoglalhatja méltó helyét az alkotmányos jogállam rendszerében. Ezek a következők:

- 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 minőségű adattal, izgatást követ el, valamint nem közszereplőt rágalmoz, 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 lejárta 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 büntetőeljárás 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.

IV.

A dolgozat témakörében készült publikációk

Polt Péter: Áldás vagy átok, A parlamenti mentelmi jog. Budapest 2010, Magyar Közlöny- és Lapkiadó

Polt Péter: A mentelmi jog jogbölcseleti alapjai. Kriminológiai tanulmányok, OKRI, megjelenés alatt

Polt Péter: Magánvád és pótmagánvád mentelmi ügyekben. Magyar Jog, megjelenés alatt

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

Polt Péter: A Magyar Köztársaság Ügyészsége 2004-ben. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Magyarország politikai évkönyve 2004-ről, 2005, 601-613. oldal

Polt Péter: A menedékjog története (History of Asylum). In.: Fiók Műhelytanulmányok, Budapest, 1985, szerk.: Mezey Barna

Polt Péter: A személyes mentesség mint büntethetőségi akadály. Györgyi Kálmán ünnepi kötet. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004

Polt Péter: Alkotmányos jogok a jogalkalmazásban – figyelemmel az uniós elvárásokra. Belügyi Szemle, Budapest, 2009/9. szám

Polt Péter: Jog-e a menedékjog (Right of Asylum). In.: Acta Facultatis Tomus. XXXVII., Budapest, 1985, szerk.: Hamza Gábor

Polt Péter: Menedékjogi szabályozás és szabályzatlanság (Regulation of Asylum in Hungary). Magyar Jog, 1985/12

Polt Péter: Visszaható hatályú igazságszolgáltatás. In.: Visszamenőleges igazságszolgáltatás. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete Közlemények, No.1., szerk.: Lamm Vanda-Bragyova András

Polt, Peter/Kaltenbach, Jenő: Die Menschen- und Minderheitenrechte in Ungarn im Jahre 2000 (Emberi jogok Magyarországon 2000-ben). Hereusgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde Berlin, Verlag Arno Spitz GmbH, Osteuropa Recht, 2000/3-4, 242-254

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