

A mentelmi jog definíciós kérdései és típusai

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 fogalmi és elhatárolási problémákkal küzd.

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 jog alapvetően az adott személy és rajta keresztül a parlament meghatározott tevékenységének, megnyilvánulásainak védelmét jelenti, méghozzá 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.^[2] A 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.^[3]

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.^[4] Ezek, legalábbis egyes vélemények sze-

[1] Kukorelli István: *Az országgyűlési képviselők jogállása*. KJK, Budapest, 1989. 253.

[2] Az abszolút és relatív felosztásról. Bölöny József: *Mentelmi jog*. Budapest, 1937. 21.

[3] 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. §.

[4] Petrétei József: A mentelmi jog nemzetközi szabályozása, In: Karsai Károly (szerk.): *Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből. [kiad.] Az Országgyűlés Mentelmi összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottsága*, Budapest, 2006. 277.

rint, nem függetlenek egymástól, hanem inkább ugyanazon védelem két oldalát és fokozatát jelentik.^[5]

A képviselői felelősségmentesség, vagyis a képviselők e minőségében leadott szavazata vagy kifejtett véleménye, nézete 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 sérthetetlenség, továbbá az összes személyi mentesség a Be. 551. §-án alapuló büntetőeljárás akadály. Az ebbe a körbe 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 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 jogtól és az alkotmánytól való ideiglenes, bár olykor mélyreható eltávolodás szolgálja a legjobban.^[7] Finnis egyébként Dicey-ra hivatkozik, amikor azt fejtegeti, hogy néha 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 köteleességek kijelölésekor a személyek között nem tesznek önkényes megkülönböztetést, s

[5] Dr. Szenté Zoltán: A parlamenti képviselők mentelmi joga az európai parlamenti jogokban, In: *A képviselők jogállása*. 2. rész. Parlamenti dolgozatok. (szerk. Dr. Soltész István) Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2004. 204.

[6] Vargha Ferenc: *A képviselők felelőtlensége*. Jogállam könyvtára. Budapest, 1924. 32.

[7] Finnis, John: A joguralom határai. In: *Joguralom és jogállam*. (szerk. Takács Péter), Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 158.

[8] Dicey, Albert Venn: A jog uralma. In: *Fiók Műhelytanulmányok*. (szerk. Mezey Barna), Budapest, 1985. 69.

ha szabályai helyesen mérlegelik a társadalmi élet előnyeire vonatkozó ellen-
tétetes 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 régebről 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, ha 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 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 egyenlőtlen az egyenlőtleneknek.^[13]

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] Mindebből következik, hogy a mentelmi jog jogbölcséleti alapokon morálisan igazolható, de csak akkor, ha nem terjeszkedik túl eredeti célján, és megfelelő korlátai vannak.

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 képviselők-

[9] Rawls, John: A jog uralma az igazságosság elméletében. In: *Joguralom és jogállam*, (szerk. Takács Péter). Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 248.

[10] Lásd Kekes, John: *A konzervativizmus ésszerűsége*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2001., valamint U. ő.: *Az egalitarizmus illúziói*. Attraktor, Gödöllő, 2004.

[11] L. Platón: *Az állam*. Gondolat, Budapest, 1970.

[12] Platón: *i. m.* 267-276.

[13] Arisztotelész: *Nikomakhoszi etika*. Európa, Budapest, 1997. 123-124.

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

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

nek törvényhozó tevékenységük során tanúsított magatartásukra, alapvetően a szavazásra, illetve felszólalásaikra korlátozódik. Ha ezekben az országokban a törvényhozás tagjai nem képviselői minőségükben valamilyen bűncselekményt követnek el, 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 sérthetlenségnek 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 országokonként, azon belül a közfunkciókat gyakorló személyek eltérő köreiként változó szabályozás, valamint a büntetőjogi felelősség megállapítása, a szabálysértési és a büntetőeljárást megelőző hatósági szakban foganatosítható eljárási cselekmények, illetve a büntetőeljárás során alkalmazható kényszerintézkedések jellegzetessége. Ezek a különbségek elemzésre érdemes problémákat vetnek fel a magyar szabályozás és gyakorlat szempontjából is.

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. Másrésztől 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 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 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 hivatkozni 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 bekövetkezése előtt követi el, de az eljárás még folyamatban van, vagy meg sem indult képviselőjelöltsége 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 visszaélészerű 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 képviselői minőségében, és mikor azon kívül. Ennek eldöntéséhez vizsgálni kell, milyen magatartás minősül a képviselői feladatok ellátásának és mi az, ami már

[16] L. bővebben: miniszteri indokolás a 2006. évi LXXXVII. törvény-tervezethez.

túlmege 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 egy szűkítő, formális értelmezés irányába mutat. Azonban felmerül a kérdés, hogy Magyarországon is inkább a funkcionális, tágabb értelmezés felé lehetne elmozdulni. A jelenlegi tapasztalatok azonban arra intenek, hogy egy ilyen megoldás még inkább 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. 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-i 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 végrehajtó hatalom feletti ellenőrzés zavartalan, befolyásolás mentes ellátáshoz fűződő állami érdek indokolja a képviselők ebbéli minőségükben tett megnyilatkozásaik és cselekedeteik miatti korlátozott felelősségre vonását.^[20]

Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény 2006-os módosítása tovább szélesítette az országgyűlési képviselők mentelmi jogát, amikor kivétele-

[17] 30/1992. (I. 26.) AB határozat.

[18] Simon Ákos: *Az országgyűlési képviselők felelőtlenségére vonatkozó szabályokról de lege ferenda*. OTDK dolgozat. 2005. 7. oldal <http://www.ajk.elte.hu/tudomanyosprofil/kiadvanyok>

[19] 1892. *Országgyűlési napló*. XXXII. kötet, 305.

[20] 160/1994. (XII.24.) AB határozat. ABH 1994., 342-363.

ket 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.

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 rágalmazás és a becsületsértés nagyrészt kivételt jelent a felelősségmentesség alól, a jóval súlyosabb megítélésű közösség elleni izgatást büntetlenné nyilvánítja a mentelmi jog. Ráadásul az országgyűlési képviselőnek, mint hivatalos személynek fokozott felelősséget kellene viselnie 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, 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 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.

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 foganatosítható. Ebben a körbe tartoznak azok a cselekmények is, amelyek 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 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 büntetőeljárásnak általában, illetve meghatározott személy elleni megindítása között. A Be. 551. §-a úgy fogalmaz, hogy a személyes mentességet élvezők ellen nem indítható büntetőeljárás.

[21] Vö. az 1867. november 18-i Házhatározat vonatkozó rendelkezéseivel.

[22] Nyíri Sándor: A mentelmi jog a büntetőeljárás tükrében. *Rendészeti Szemle*, 1993/3. 25.

[23] Be. 129. § (2) bekezdés

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 jognak nem feltétlenül kell azonosnak lennie 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]

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 szerezne 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 feletti 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 maradéktalan érvényesítése.

A jogszerűen – engedélyhez kötött – titkos információszerzés, tehát nem sérti a mentelmi jogot, viszont az így nyert adatoknak bizonyítékként való felhasználása a büntetőeljárási törvénynek megfelelően csak akkor elfogadható, ha az abban foglalt feltételek, így különösen a célhoz és személyhez kötöttség elve érvényesül.^[27]

[24] Be. 552. § (1) bekezdés

[25] Nyíri: *i. m.* 26.

[26] Finszter Géza: A titkos információgyűjtés szabályozása a hatályos jogban. In: *Kriminológiai tanulmányok*, XXXVII. kötet, Irk Ferenc (szerk.), OKKRI, Budapest, 2000. 988-959.

[27] E feltételekről ld. 2/2007 AB határozat. ABK 2007/1. (I. 31.)

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.

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]

A ma hatályos mentelmi jogi szabályozás – a korábbiakban kifejtettek szerint – komoly változtatásra szorul. A mentelmi anyagi és eljárási szabályok jelentős része korszerűtlen, sokszor következtlen 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 követelményének 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.

[28] Daruvári Géza: *A mentelmi jog*. Budapest, 1890. 19.

[29] Drinóczi Tímea – Petrétei József: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. *Jogtudományi Közlöny*, 2006/6. 257.

[30] Pesti Sándor: A fegyelmi jog fejlődése a magyar házszabályokban. In: *A plenáris ülés*. 1. rész, szerk. Soltész István, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1997. 252.