



A8-0291/2015

12.10.2015

JELENTÉS

a Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről
(2014/2044(IMM))

Jogi Bizottság

Előadó: Tadeusz Zwiefka

TARTALOM

	Oldal
AZ EURÓPAI PARLAMENT HATÁROZATÁRA IRÁNYULÓ JAVASLAT	3
INDOKOLÁS	6
ZÁRÓSZAVAZÁS EREDMÉNYE AZ ILLETÉKES BIZOTTSÁGBAN	11

AZ EURÓPAI PARLAMENT HATÁROZATÁRA IRÁNYULÓ JAVASLAT

a Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemről (2014/2044(IMM))

Az Európai Parlament,

- tekintettel a Magyarország legfőbb ügyésze, Dr. Polt Péter által 2014. május 12-én a Magyarország Központi Nyomozó Főügyészsége által lefolytatandó nyomozással összefüggésben eljuttatott és 2014. július 3-án a plenáris ülésen bejelentett, a Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló kérelemre; tekintettel a Dr. Polt Péter 2014. október 16-i és 2015. március 23-i levelében előterjesztett további indokolásra és a Dr. Polt Péterrel a Jogi Bizottság 2014. július 14-i ülésén tartott megbeszélésre,
 - miután eljárási szabályzata 9. cikke (5) bekezdésének megfelelően meghallgatta Kovács Bélát,
 - tekintettel az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv 9. cikkére, valamint az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló, 1976. szeptember 20-i okmány 6. cikkének (2) bekezdésére,
 - tekintettel az Európai Unió Bírósága által 1964. május 12-én, 1986. július 10-én, 2008. október 15-én és 21-én, 2010. március 19-én, 2011. szeptember 6-án és 2013. január 17-én hozott ítéletekre¹,
 - tekintettel Magyarország Alaptörvénye 4. cikkének (2) bekezdésére, az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény 10.§ (2) bekezdésére és 12.§ (1) bekezdésére, valamint az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. 74.§ (1) és (3) bekezdésére,
 - tekintettel eljárási szabályzata 5. cikkének (2) bekezdésére, 6. cikkének (1) bekezdésére és 9. cikkére,
 - tekintettel a Jogi Bizottság jelentésére (A8-0291/2015),
- A. mivel Magyarország legfőbb ügyésze Kovács Béla európai parlamenti képviselő mentelmi jogának felfüggesztését kérte annak érdekében, hogy a magyar Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 261/A.§-ába ütköző Európai Unió intézményei elleni kémkedés bűncselekményének alapos gyanúja miatt nyomozást folytathasson, és megállapítsa, hogy vele szemben helye van-e vádemelésnek; mivel e törvényhely szerint a 261.§ szerint büntetendő, aki az Európai Unión kívüli állam

¹ A Bíróság 1964. május 12-i ítélete, Wagner kontra Fohrmann és Krier, 101/63, ECLI:EU:C:1964:28; a Bíróság 1986. július 10-i ítélete, Wybot kontra Faure és társai, 149/85, ECLI:EU:C:1986:310; a Törvényszék 2008. október 15-i ítélete, Mote kontra Európai Parlament, T-345/05, ECLI:EU:T:2008:440; a Bíróság 2008. október 21-i ítélete, Marra kontra De Gregorio és Clemente, C-200/07 és C-201/07, ECLI:EU:C:2008:579; a Törvényszék 2010. március 19-i ítélete, Gollnisch kontra Európai Parlament, T-42/06, ECLI:EU:T:2010:102; a Bíróság 2011. szeptember 6-i ítélete, Patriciello, C-163/10, ECLI: EU:C:2011:543; a Törvényszék 2013. január 17-i ítélete, Gollnisch kontra Parlament, T-346/11 és T-347/11, ECLI:EU:T:2013:23.

- részére az Európai Parlament, az Európai Bizottság vagy az Európai Unió Tanácsa ellen hírszerző tevékenységet folytat; mivel a 261.§ (1) bekezdése szerint aki idegen hatalom vagy idegen szervezet részére Magyarország ellen hírszerző tevékenységet folytat, büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő;
- B. mivel az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 9. cikke értelmében az Európai Parlament tagjai saját tagállamuk területén az e tagállam parlamentjének tagjaira vonatkozó mentességet élvezik;
- C. mivel Magyarország Alaptörvénye 4. cikkének (2) bekezdése értelmében az országgyűlési képviselőt mentelmi jog illeti meg; mivel az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény 10.§ (2) bekezdése szerint az európai parlamenti képviselőt az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg; mivel az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 74.§ (1) bekezdése szerint a képviselő ellen csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni; mivel ugyanezen törvény 74.§ (3) bekezdése szerint a nyomozás megindítása érdekében a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a legfőbb ügyész terjeszti elő;
- D. mivel a Bf.I.2782/2002. sz. ügyben a Kúria kimondta, hogy a mentelmi jog a büntetőeljárással szembeni védelemre korlátozódik, és az nem terjed ki a bűncselekmény megelőzését, leplezését, bizonyítását szolgáló, nem a büntetőeljárásról szóló törvényben szabályozott intézkedésekre;
- E. mivel a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 261/A.§-a szerint a bűncselekmény, amely miatt Kovács Bélával szemben nyomozás folytatható, 2014. január 1. óta büntetendő;
- F. mivel ennek megfelelően a mentelmi jog felfüggesztését 2014. január 1. után bekövetkezett cselekményekre korlátozódó nyomozás és esetleges későbbi vádemelés érdekében kérik;
- G. mivel a Kúria ítélkezési gyakorlata szerint a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény alapján az ezen időpont előtt végzett bizonyítékgyűjtés törvényes volt, és ahhoz nem volt szükség a mentelmi jog felfüggesztésére;
- H. mivel a büntető ügyben a nyomozást a Központi Nyomozó Főügyészség fogja lefolytatni; mivel Magyarország Alaptörvénye 29. cikkének (1) bekezdése alapján a legfőbb ügyész és az ügyészség függetlenek, alkotmányos feladataikat külső szervektől függetlenül végzik, és az ártatlanság vélelmét tiszteletben tartva járnak el;
- I. mivel Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztése meg kell, hogy feleljen az eljárási szabályzat 9. cikkének (6) bekezdésében meghatározott feltételeknek;
- J. mivel ebben az esetben a Parlament nem talált bizonyítékot a fumus persecutionis fennállására, azaz arra, hogy komoly és megalapozott gyanú állna fenn arra vonatkozóan, hogy a mentelmi jog felfüggesztését a képviselővel szembeni politikai kár okozása céljából indított eljárással összefüggésben kérték;

1. úgy határoz, hogy felfüggeszti Kovács Béla mentelmi jogát;
2. utasítja elnökét, hogy haladéktalanul továbbítsa ezt a határozatot és illetékes bizottsága jelentését Magyarország illetékes hatóságának és Kovács Bélának.

INDOKOLÁS

1. Előzmények

A 2014. július 3-i plenáris ülésen az elnök az eljárási szabályzat 9. cikkének (1) bekezdése szerint bejelentette, hogy kézhez kapta Dr. Polt Péter, Magyarország legfőbb ügyésze levelét, amelyben Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztését kéri.

Az eljárási szabályzat 9. cikkének (1) bekezdése alapján az elnök a kérelmet a Jogi Bizottsághoz utalta.

Tekintettel arra, hogy az Európai Parlament nem kaphatta meg Dr. Polt Péter első levelének titkosított mellékletét, Dr. Polt Péter 2014. október 16-i és 2015. március 23-i leveleiben további indokolással szolgált, valamint vele a Jogi Bizottság 2015. július 14-i ülésén megbeszélést folytatott.

Kovács Béla mentelmi jogának felfüggesztését annak érdekében kérik, hogy a magyar Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 261/A.§-ába ütköző Európai Unió intézményei elleni kémkedés bűncselekményének alapos gyanúja miatt nyomozást folytathassanak, és megállapítsák, hogy vele szemben helye van-e vádemelésnek. E törvényhely szerint a 261. § szerint büntetendő, aki az Európai Unión kívüli harmadik állam részére az Európai Parlament, az Európai Bizottság vagy az Európai Unió Tanácsa ellen hírszerző tevékenységet folytat; a 261.§ (1) bekezdése szerint pedig aki idegen hatalom vagy idegen szervezet részére Magyarország ellen hírszerző tevékenységet folytat, büntett miatt két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 261/A.§-a szerint a bűncselekmény, amely miatt Kovács Bélával szemben nyomozás folytatható, 2014. január 1. óta büntetendő.

A legfőbb ügyész tájékoztatása szerint Kovács Béla orosz hírszerző tisztekkel fennálló fedett kapcsolatait az Alkotmányvédelmi Hivatal először 2010-ben észlelte bizonyos külföldi állampolgárok tevékenységével kapcsolatos felderítő tevékenysége során. A Kúria ítélezési gyakorlata szerint a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény alapján ez a 2014. január 1. előtt végzett bizonyítékgyűjtés törvényes volt, és ahhoz nem volt szükség a mentelmi jog felfüggesztésére.

A legfőbb ügyész világossá tette, hogy a mentelmi jog felfüggesztését 2014. január 1. után bekövetkezett cselekményekre korlátozódó nyomozás és esetleges későbbi vádemelés érdekében kérik.

Megjegyzendő továbbá, hogy a nyomozást a Központi Nyomozó Főügyészség fogja lefolytatni, valamint hogy Magyarország Alaptörvénye 29. cikkének (1) bekezdése értelmében a legfőbb ügyész és az ügyészség függetlenek, alkotmányos feladataikat külső szervezetektől függetlenül látják el, és az ártatlanság vélelmének tiszteletben tartásával járnak el.

Kovács Béla azt állítja, hogy mivel a 2012. évi C. törvény 261/A.§-a csak 2014. január 1. óta hatályos, ezért ezen időpont előtti cselekmények miatt vele szemben nem lehet vádat emelni az Európai Unió Alapjogi Chartájának 49. cikkére tekintettel, amely a nullum crimen sine lege elvét akként rögzíti, hogy senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Kovács Béla azt is állítja továbbá, hogy a 2014. előtt folytatott tevékenységére nem terjed ki a 261/A.§ hatálya.

Kovács Béla hivatkozik arra is, hogy a vele szemben végzett megfigyelés törvénytelen volt, hogy megsértették az ártatlanság védelmét, hogy az Unió intézményei elleni kémkedést büntethetővé tévő 2013. évi CLXXXVI. törvény 118.§ (5) bekezdését kifejezetten azért fogadták el, hogy Kovács Béla magatartását büntethetővé nyilváníthassák, valamint hogy a teljes ügy titkosítása törvénytelen és indokolatlan.

2. Az Európai Parlament képviselőinek mentelmi jogára vonatkozó jogszabályok és eljárás

Az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv 9. cikke így rendelkezik:

9. cikk

Az Európai Parlament ülésszakainak ideje 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.

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

Tekintettel arra, hogy a mentelmi jog felfüggesztését Magyarországon kérik, a 9. cikk első bekezdésének a) pontja alapján a mentelmi jogra vonatkozó magyar jogot kell alkalmazni. Magyarország Alaptörvénye 4. cikkének (2) bekezdése szerint az országgyűlési képviselőt mentelmi jog illeti meg. Az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény 10.§ (2) bekezdése szerint az európai parlamenti képviselőt az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. 74.§ (1) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy a képviselő ellen csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni. Végezetül a 74.§ (3) bekezdése szerint a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a legfőbb ügyész terjeszti elő.

Az Európai Parlament eljárási szabályzata 6. cikkének (1) bekezdése és 9. cikke így rendelkezik:

6. cikk

A mentelmi jog felfüggesztése

(1) Hatáskörének gyakorlása során a kiváltságok és a mentességek tekintetében a Parlament fellép annak érdekében, hogy demokratikus jogalkotó gyűlésként megőrizze integritását és biztosítsa a képviselők függetlenségét feladataik teljesítése során. A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelmeket az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyv 7., 8. és 9. cikke és az e cikkben említett elvek alapján kell értékelni.

(...)

9. cikk

A mentelmi joggal kapcsolatos eljárások

(1) A tagállamok illetékes hatóságai által benyújtott, egy képviselő mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló, illetve egy jelenlegi vagy volt képviselő által benyújtott, a kiváltságok és mentességek fenntartására irányuló, az elnökhöz intézett kérelmét a Parlament plenáris ülésén jelentik be, és az illetékes bizottsághoz utalják.

A képviselőt, illetve a volt képviselőt képviselheti egy másik képviselő. A kérelmet nem nyújthatja be másik képviselő az érintett képviselő hozzájárulása nélkül.

(2) A bizottság a mentelmi jog felfüggesztésére, illetve a kiváltságok és a mentességek fenntartására irányuló kérelmeket haladéktalanul, de összetettségükre figyelemmel vizsgálja meg.

(3) A bizottság indokolt határozati javaslatot tesz, amelyben a mentelmi jog felfüggesztésére, illetve a kiváltságok és a mentességek fenntartására irányuló kérelem elfogadására vagy elutasítására tesz ajánlást.

(4) A bizottság felkérheti az érintett hatóságot, hogy a mentelmi jog felfüggesztésével, illetve fenntartásával kapcsolatos véleménye kialakításához szükséges bármely információt vagy felvilágosítást bocsásson rendelkezésére.

(5) Az érintett képviselő lehetőséget kap a meghallgatásra és az általa a tárgyhoz tartozónak ítélt bármely iratot vagy egyéb írásos bizonyítékot előterjeszthet. Képviselétében másik képviselő is eljárhat.

A képviselő a meghallgatása kivételével nem vehet részt a mentelmi joga felfüggesztésére vagy fenntartására irányuló kérelemmel kapcsolatos vitán.

A képviselőt a bizottság elnöke hívja meg a meghallgatásra, a nap és az időpont megjelölésével. A képviselő lemondhat a meghallgatáshoz való jogáról.

Ha a képviselő a meghívás ellenére nem vesz részt a meghallgatáson, úgy kell tekinteni, hogy lemondott a meghallgatáshoz való jogáról, kivéve, ha az okok megjelölésével kimenti magát a javasolt napon és időpontban rendezett meghallgatáson való részvétel alól. A bizottság elnöke dönt abban a kérdésben, hogy a megjelölt okokra tekintettel elfogadja-e a kimentés iránti kérelmet; e tekintetben fellebbezésnek helye nincs.

Ha a bizottság elnöke helyt ad a kimentés iránti kérelemnek, új nap és időpont megjelölésével meghívja a képviselőt a meghallgatásra. Ha a képviselő nem tesz eleget a meghallgatásra kapott második meghívásnak, az eljárás a képviselő meghallgatása nélkül folytatódik. Kimentésre vagy meghallgatásra irányuló további kérelem nem fogadható el.

(...)

(7) A 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 arról, hogy a neki tulajdonított vélemény vagy cselekedetek indokoltá tesznek-e büntetőeljárást, még abban az esetben sem, ha a kérelem vizsgálata során a tényállásról részletes tudomást szerez.

(...)

3. A javasolt határozat indokolása

A fent említett tények alapján ebben az ügyben az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló 7. jegyzőkönyv 9. cikkét kell alkalmazni.

E rendelkezés szerint a képviselők saját államuk területén a parlamentjük tagjaira vonatkozó mentességet élvezik.

A képviselő mentelmi jogának felfüggesztéséről történő döntéshozatal során a Parlament saját következetes elveit alkalmazza. Ezen elvek egyike szerint a mentelmi jogot rendszerint felfüggesztik, ha a bűncselekményre a 7. jegyzőkönyv 9. cikke alkalmazandó, feltéve, hogy nem áll fenn a fumus persecutionis esete, azaz komoly és megalapozott gyanú arra vonatkozóan, hogy az ügyet az érintett képviselővel szembeni politikai kár okozása szándékával kezdeményezték volna.

A nemzeti hatóságokkal folytatott levélváltásokat, az érintett képviselő meghallgatását, írásbeli észrevételek köröztetését, az illetékes bizottságban folytatott kimerítő vitát és a legfőbb ügyéssel kezdeményezett kiegészítő megbeszélést követően úgy véljük, hogy a jelen ügyben nem áll fenn a fumus persecutionis esete.

A nullum crimen sine lege elvre hivatkozó érvelés tekintetében a legfőbb ügyész kijelentései alapján egyértelmű, hogy a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelem olyan cselekményekkel kapcsolatos nyomozásra és esetleges későbbi vádemelésre korlátozódik, amelyek 2014. január 1-je – azaz a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 261/A.§-ának hatálybalépése – után következtek be. Ezenfelül Magyarország Alaptörvénye 29. cikkének (1) bekezdése alapján a legfőbb ügyész és az ügyészség függetlenek, alkotmányos feladataikat külső szervezetektől függetlenül látják el, és az ártatlanság védelmének tiszteletben tartásával járnak el. Végezetül, a Parlament a mentelmi eljárás keretében nem dönthet Kovács Béla azon állításának megalapozottsága felől, hogy 2014-ben folytatott tevékenységére a 261/A.§ nem alkalmazható.

Kovács Béla *fumus persecutionis* fennállására hivatkozó egyéb érvei hasonlóképp megalapozatlannak látszanak, illetve meghaladják a mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos eljárás kereteit.

Először is, a Kúria fentebb említett ítélezési gyakorlata tükrében – mely szerint a mentelmi jog a büntetőeljárással szembeni védelemre korlátozódik, és nem terjed ki a bűncselekmény megelőzését, leplezését, bizonyítását szolgáló, nem a büntetőeljárásról szóló törvényben szabályozott intézkedésekre – Kovács Béla azon állításának, hogy a vele szemben folytatott megfigyelés törvénytelen volt, a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárásban nincs jelentősége, különösen azért, mert az orosz hírszerző tisztekkel fenntartott állítólagos fedett kapcsolatait a magyar Alkotmányvédelmi Hivatal olyan felderítés során észlelte, amely bizonyos külföldi állampolgárok, és nem Kovács Béla tevékenységére irányult.

Másodszor, az ártatlanság védelme megsértésére, illetve az arra vonatkozó állítások, hogy az uniós intézmények elleni kémkedés büntethetőségét bevezető 2013. évi CLXXXVI. törvény 118.§ (5) bekezdését kifejezetten Kovács Béla magatartásának büntethetővé nyilvánítása érdekében fogadták el, ami az ügy egészét jogszerűtlenné és indokolatlanná teszi, nincsenek összhangban azzal, hogy a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló kérelem célja alapos gyanú alapján nyomozás lefolytatása annak megállapítása érdekében, hogy vele szemben vádemelésnek helye van-e.

Megfelelő elemzés alapján ezek az állítások egy olyan hipotetikus büntetőeljárásban felhozható kifogásnak, illetve védekezésnek minősülnek, amely még nem indult meg, és amelyre lehet, hogy nem is kerül sor. Kovács Béla maga is elismeri, hogy hivatalosan nem gyanúsított. Megismételjük, hogy az a tény, hogy a legfőbb ügyész alkotmányosan független és az ártatlanság védelmének tiszteletben tartásával jár el, elegendő a *fumus persecutionis*ra vonatkozó félelmek eloszlatásához.

Végezetül hangsúlyozzuk, hogy a mentelmi jog felfüggesztése semmilyen módon nem jelent ítéletet a képviselő bűnösségével vagy ártatlanságával kapcsolatban.

4. Következtetés

A fenti megfontolások alapján, továbbá az eljárási szabályzat 9. cikkének (3) bekezdése szerint a Jogi Bizottság azt javasolja, hogy az Európai Parlament függessze fel Kovács Béla mentelmi jogát.

**ZÁRÓSZAVAZÁS EREDMÉNYE
AZ ILLETÉKES BIZOTTSÁGBAN**

Az elfogadás dátuma	12.10.2015
A zárószavazás eredménye	+: 14 -: 2 0: 2
A zárószavazáson jelen lévő tagok	Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Mady Delvaux, Laura Ferrara, Dietmar Köster, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Pavel Svoboda, József Szájer, Tadeusz Zwiefka
A zárószavazáson jelen lévő póttagok	Heidi Hautala, Virginie Rozière
A zárószavazáson jelen lévő póttagok (200. cikk (2) bekezdés)	Birgit Collin-Langen, Péter Niedermüller