

PARLAMENTI SZÓLÁSSZABADSÁG.

*

SZÉKFOGLALÓ ÉRTEKEZÉS.

EDVI ILLÉS KÁROLY

L. TAGTÓL.

(Olvastatott a M. Tud. Akadémia II. osztályának 1903. június 15-én tartott ülésén)

BUDAPEST.
KIADJA A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA.
1903.

Budapest. Az Athenaeum r.-t. könyvnyomdája.

Tekintetes Akadémia!

Némi elfogultsággal lépek e helyre, a hol már több év előtt meg kellett volna tartanom székfoglaló beszédemet. Mentésül csak azt az egy körülményt hozhatom föl, hogy ez idő alatt nem pihentem. Csakhogy a munka, melyet végeztem, nem a művész, hanem inkább az iparos napi munkájához hasonlítható. Ha tehát fölmerült is bennem a szándék, a mi gyakran megtörtént, hogy a mélyen tisztelt Akadémia iránt tartozó kötelességemnek eleget tegyek: mindannyiszor úgy jártam, mint a hogy járna a kőfaragó, a ki arra határozná el magát, hogy művészi szobrot alkosson. Mert sokkal nehezebb kielégíteni azokat az igényeket, a melyeket valaki magával szemben támaszt, mint azokat, a melyeket velünk szemben mások támasztanak. Hogy végre mégis itt vagyok: ez nem azt jelenti, mintha sikerült volna a saját igényeimnek megfelelő művet létrehozni, — hanem csak megalkuvás ez a körülményekkel, és számbavétele annak a reménységemnek, hogy a tekintetes Akadémia most is ép oly elnéző lesz fogvatkozásaim iránt, a mily elnézést tanúsított már akkor, mikor tagjainak díszes sorába megválasztott.

Mint kriminalistának a büntetőjog anyagából kellett volna tárgyat választanom. Hogy ezúttal mégis a közjog területére csaptam át: ez részben talán annak a következménye, hogy önmagam iránt támasztott igényeimet még min-

Források: May: »Das englische Parlament«; Seidler dr.: »Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Rechte«; Bär: »Rede-freiheit der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen«; Binding: »Handbuch des deutschen Strafrechts«, I. k. 679. s köv. 11.; Concha Győző dr.: »Politika. I. Alkotmánytan«, 46 g s köv. 11.; Jelűnek Artur dr.: »A mentelmi jog«; Balog Artur dr.: »A parlamenti tagok szólásszabadságának és sérthetlenségének határai«; (Je. Ért. XVIII. k. 257—291. 11.); stb.

dig nem tudtam eléggé lefokozni, — részint onnan van, hogy ez a közjogi tárgy szorosán érintkezik a büntetőjoggal, — egyik lábával a köz-, másikkal a büntetőjog terén áll. Mert hiszen lapozzuk bár a közjogról írt műveket, vagy nyissuk föl a büntető-törvénykönyvet, avagy a bűnvádi perrendtartást: *a mentelmi jogot*, melynek körébe *a parlamenti szólásszabadság* tartozik, mindegyikében föltaláljuk.

Igaz, hogy a Btk. 19. s a B. P. 32. §-a csak annyit mond: »Az országgyűlés, úgyszintén a közös ügyek tárgyalására kiküldött bizottság tagjainak mentelmi jogát a jelen törvény nem érinti.« De ez a negatív kijelentés mégis mindegyik törvény szempontjából nagyon sokat jelent, s a mentelmi jog egész anyagának tüzetes ismeretét föltételezi.

A Btk. 19. §-a azt jelenti, hogy az anyagi büntető-törvények rendelkezései egyáltalában nem alkalmazhatók az országgyűlés tagjára, a ki hivatásának gyakorlása közben valamit tesz vagy mond, habár ez egyébként a büntető-törvényekbe ütköző cselekmény volna is. A B. P. 32. §-a pedig azt jelenti, hogy az országgyűlés tagja ellen, mentelmi jogának felfüggesztése nélkül, még az oly cselekményekért sem lehet megindítani a bűnvádi eljárást, a melyeket az illető nem hivatása gyakorlásában követett el. A parlamenti szólásszabadság, mint látjuk, az anyagi büntető-törvényekkel függ össze, mert ez a szabadság az országgyűlés tagjának azt a jogát jelenti, hogy a házban a házhoz, — s a házon kívül, de a ház megbízásából szabadon tehet bármily törvénybe ütköző nyilatkozatot, anélkül hogy ezért a fönnálló büntető-törvények alapján akár az illető ház, akár bármily más hatóság által felelősségre vonható volna. A mentelmi jog tehát e szempontból helyesen nevezhető *felelőtlenységnek*, vagy *absolut mentelmi jognak*: mert a rendes büntető-törvényekkel szemben tényleg minden irányban felelőtlen a parlament tagja hivatása gyakorlatában.

Ebben a culturnemzetek, melyeknek alkotmánya a parlamenti szólásszabadságot biztosítja, általában egyetértenek. De vájjon más tekintetben is teljesen felelőtlen-e a parlamenttel szemben a törvényhozó testület tagja: ez már attól függ, hogy minő alapon keletkezett és áll fönn valamely államban a mentelmi jog, különösen pedig a parlamenti szólásszabadság.

Mert e tekintetben két eltérő iránynyal találkozunk, a melyek egyikének szülőföldje Anglia, a másiké Franciaország. A parlamenti szólásszabadság mindegyik államban életető eleme a törvényhozó testület működésének; de azért más jogi fejlődés eredménye az Angliában, mint Franciaországban, és ehhez képest más jelentősége van a szólásszabadságot biztosító felelőtlenségnek ott, mint itt.

Az *alanyi fölfogás* az, hogy a szólásszabadság lényeges joga a parlamentnek, annyira nélkülözhetetlen alkotó eleme a parlament működésének, hogy attól egyáltalában el nem választható, s hogy abban különös törvény nélkül is mindig megvolt, még akkor is, mikor a parlamentnek e joga ellen egyes királyok saját hatalmukat érvényesítették.¹⁾ E fölfogás szerint a szólásszabadság jogának biztosítéka az, hogy a két ház magának tartja fenn tagjai fölött a hivatásuk gyakorlatában elkövetett cselekményeikre vonatkozó bíraskodást.

A parlamentnek e jogát először egy 1512-ben hozott törvény juttatta érvényre. Alkalmul erre az szolgálta, hogy *Strode* képviselőt a rendes bíróság egy Bili előterjesztése miatt elítélte. Ez ítéletet az 1512-ben alkotott törvény semmisnek montotta ki azzal, hogy a parlament tagja ellen, a parlamentben való magatartása miatt, indított minden eljárás semmis és hatálytalan. E törvény tehát a parlament kiváltságát már létezőnek tekintette.²⁾ Az alsóháznak 1667-ben hozott sarkalatos határozata ezt így fejtette ki:

»Senki sem kételkedhetik abban, hogy a mi törvényesen meg van állapítva: az törvény. Semmi sem lehet azonban törvénynyé, a mit valaki előbb javaslatba nem hozott. A mily kevésbé okozhat jogtalanságot a törvény: ép oly kevésbé teheti

¹⁾ I. Eduárd 1301-ben Keigley Henry parlamenti tagot a királynak nem tetsző beszédei miatt a towerbe záratta; III. Eduárd 1376-ban l'eter de le Maré t záratta el, hogy egyik veszedelmes ellenségét elhallgattassa. a ki azután csak II. Richard trónralépésekor szabadult ki; e király azonban 1397-ben Hatey Tamást záratta el a miatt, mert az udvartartás költségeinek leszállítását javasolta, — de ennek büntetését a parlament megszüntette (May: »Das englische Parlament«. 115. és köv. l.).

²⁾ May: id. m. 117. l.

ezt az, a ki a törvényt javaslatba hozta. A ház tagjainak oly szabadoknak kell lenniök, mint maga a ház. Valamint a parlament határozata nem irányulhat az állami rend ellen: ép oly kevésbé irányulhat ellene a vitatkozás, a melynek az eredménye; mert mielőtt a törvény létrejön: javasolni és megvitatni kell azt.«

De nemcsak a parlament régi jogán és szokásán alapul e fontos kiváltság, hanem törvény is biztosította azt. A bill of rights 9. cikke ugyanis kimondotta, hogy: »A beszédnek, vitatkozásnak és bármely eljárásnak szabadságát nem szabad máshol megakadályozni vagy korlátozni mint a parlamentben.«¹⁾ A parlamentben tehát szabad korlátozni is, megakadályozni is nem ugyan a szólásszabadságot, hanem az ezzel való visszaélést.

Az angol parlament e kiváltságánál fogva tényleg gyakorolja is a birói hatalmat privilégiumának minden megsértése esetében. Ily sértésnek tekintik azt is, a mely a parlamenten kívül álló egyénektől származik. A parlament ezeket is birói hatósága alá vonja. Annál inkább kiterjeszti tehát birói hatalmát saját tagjaira, ha azok valamelyike szólásszabadságával visszaélve valakit pld. rágalmaz, vagy ha az illető hivatása gyakorlatában más büntetendő cselekményt követ el, így pld. megvesztegettetni magát. Az angol parlament saját tagjai fölött minden ily esetben kizárólag gyakorolja a birói hatalmat, és pedig akként, hogy a bűnösnek felismert egyénre szigorú büntetést szab ki, a melyet azután a végrehajtó hatalom fogantatosít. A szólásszabadságot ugyan, a mennyiben valaki a formát vagy a ház méltóságát meg nem sérti és a személyeskedést mellőzi: teljes mértékben biztosítja a parlament. De azért megtörténik, hogy a parlament valamely tagját nyilatkozataért megrovással, fogsággal vagy kiutasítással bünteti. Mind e büntetéseket azonban nem a rendes büntető-törvények, hanem a *lex et consuetudo* parlamenti alapján szabja ki.

Az angol parlament tagjának immunitása tehát lényegileg az, hogy az illető hivatása gyakorlatában elkövetett cselekményei tekintetében a rendes bíróságok hatósága alól ki van

¹⁾ May: Id. m. 115. 1.

véve és csak a parlament kizárólagos bíróságának, de ennek azután szigorú felelősséggel, van alávetve. Vagyis: a parlament tagja, mint ilyen, csak a rendes büntető-törvényekkel és a rendes bíróságokkal szemben felelőtlen, — ellenben saját külön bíróságának felelős. Ebből kétségtelen, hogy ez a felelőtlenység a parlamenti tagnak nem személyes kiváltsága, melynek védelme alatt hivatása gyakorlásában mindent szabadon tehet és mondhat, hanem a parlament kizárólagos bíraskodási joga mindarról, a mi tagjai hivatásának gyakorlására vonatkozik.

Ennek épen ellenkezője a francia jogfejlődés.

Franciaországban az immunitás nem a történeti fejlődés eredménye, hanem az állambölcselek tanításának és a nagy forradalom eszmeharczának productuma. Két nagy elv emelkedett ki e korszak forrongásaiból, a melyek tárgyakat illetőleg döntő jelentőségűek. Egyik a népszuverénitás, a másik a hatalmak felosztásának elve.

Rousseau azt tanította, hogy a törvényhozás a nép elidegeníthetetlen joga, és hogy a törvényhozó szentsége és sérthetlensége a népgyülekezet mindegyik tagját megilleti. A francia forradalomból kifejlődött alkotmánynak azonban, melynek keretében a képviselők mentelmi joga is helyet talált, nem *Rousseau*, hanem *Montesquieu* és elvtársainak tanítása szolgált alapul. *Montesquieu* fölfogása a népképviselő jogi természetéről az volt, hogy a törvényhozás a nép összességét illeti meg, és csak összejövetelük lehetetlensége teszi szükségessé azt, hogy a nép e jogát képviselői által gyakorolja. De ha e szerint a népképviselő tagjai a nép jogi képviselői: úgy azok jogi helyzete a nép által rájuk ruházott hivatásuk gyakorlásában ugyanaz, a mi az általuk képviselt népé. Mint-hogy pedig a nép, mint a törvényhozó hatalom alanya, szent és sérthetetlen: ugyané tulajdonságok az ő nevükben eljáró népképviselőkre is áthárulnak.

Montesquieu másik tanítása a hatalmak megosztása volt. Szerinte tulajdonképen nincs egységes államhatalom, mert ezt az egymástól függetlenül működő törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalmak megbontják. E három külön hatalom csak annyiban képes egységes állami tevékenység létrehozására, a mennyiben a bírák — úgyszólván — a nemzet szája, t. i. a

törvény alkalmazói a konkrét esetre; a végrehajtó hatalom pedig, amelynek »veto« joga van a törvényhozói hatalom határozatai ellen, az államgépezet kormányzatát intézi. Egyébként azonban mindhárom hatalom nemcsak önmagában, hanem annyiban is független egymástól, a mennyiben egyik sem vonhatja felelősségre a másiknak functionariusait.

Ez elvekből fejlődött ki a francia forradalomból kialakult alkotmány, és ennek keretében a képviselők mentelmi joga is.

Nyomról nyomra felismerhetjük ezt az egymásután keletkezett törvényekben. Már az 1789. évi június 3-diki nemzetgyűlés kimondotta *Mirabeau* indítványára, hogy minden képviselő személye sérthetetlen, s hogy mindenki, legyen az magános vagy hatóság, bectelen, a nemzet árulója és büntetendő, — a ki bármely oldalról jövő parancs folytán a nemzetgyűlés képviselőjét valamely javaslatáért, indítványáért vagy nyilatkozatáért üldözné, elfogná vagy elfogatná, letartóztatná, sth. Ugyanazon év augusztus 26-án, az emberi jogok elismerése alkalmából, a népszuverenitás elvét is törvénybe iktatták. Ez elvből már most önként következett, hogy a szuverén nép képviselőjének különös szentséget tulajdonítottak, s hogy ennél fogva törvénybe iktatták a népképviselő személyének teljes sérthetlenségét is, mindarra nézve, a mit hivatása gyakorlatában cselekszik.

Ugyanez állásponton vannak a törvényhozó testület szervezéséről s az alkotmányról szóló 1791. évi június 13-diki és szeptember 3-diki törvények.

Nem szüntette meg az immunitást a nemzeti konvent által 1793. április 1-jén kibocsátott törvény, s nem érinté azt az ugyanazon évi június 24-diki, valamint az 1795. évi augusztus 22-diki alkotmány sem. Az 1799. évi december 13-diki alkotmány-törvény pedig már a hatalmak hármasságának legteljesebb keresztülvitelével szabályozta az immunitás kérdését. Ez alkotmány ugyanis: »De la responsabilité des fonctionnaires publiques« cím alatt együttesen szabályozza a bírák, a consulok, az államtanácsosok s a senátus és törvényhozó testület tagjainak felelőtlenségét, azt az elvet juttatva érvényre, hogy az egyes hatalmak hivatásuk körében egymástól függetlenek lévén: egymással szemben, hivatásuk gyakorlása

tekintetében, azok is felelőtlenek, a kikre a nép a hatalom gyakorlását ruházta. E szerint a képviselőt abból a szempontból illeti meg az immunitás, hogy hivatásának gyakorlása a végrehajtoi és bírói hatalomtól teljesen független legyen.

Az immunitásnak alapul szolgáló ez a két elv már most a következő eredményekre vezet. A képviselő annál fogva, mert személye, a benne rejlő népsouverainitás folytán, szent és sérthetetlen: hivatása gyakorlatában teljesen, tehát még a parlamenttel szemben is felelőtlen. Ez az egyik elv folyománya. A hatalmak fölosztásának elvéből pedig az következik, hogy ne csak a népképviselő, mint a parlamenti tanácskozás alanya, hanem a parlament tanácskozásai se tétessenek a másik két hatalom cognitiója tárgyává.

A két alapelv két külön eredménye a törvényekben is gyakorlati kifejezésre jutott. Így pl. az 1789. évi augusztus 26-diki nemzetgyűlés saját főnhatóságánál fogva büntetéssel fenyegette azokat, a kik kiváltságát sértik, de nem szól arról, hogy az egyes képviselőt esetleg maga a nemzetgyűlés, miként Angliában a parlament, felelősségre vonhatja. Itt kifejezésre jutott a képviselő teljes felelőtlenége, személyének teljes sérthetlensége, a mit azután a később alkotott törvények is elismertek. Így különösen az 1822. évben alkotott törvény kimondotta, hogy a nemzetgyűlés valamelyik háza ellen elkövetett sértésről vagy az illető ház maga bíraskodik, vagy a rendes bíróhoz utasítják az esetet, mint Angliában, ellenben saját tagjai irányában a parlament sem bíraskodhatik: mert az ügyrend csak fegyelmi természetű büntetéseket ismer. Az 1799-dik évi alkotmányból előállott másik eredmény, hogy t. i. a parlament tanácskozásait és határozatait a másik két hatalom cognitiója tárgyává sem teheti: abban nyert gyakorlati kifejezést, hogy e miatt az 1791-ben alkotott »Code Pénal« egyik rendelkezését meg kellett változtatni. A »Code Pénal« 471. cikkének 11. bekezdése szerint ugyanis a becsületsértés csak akkor büntetendő, ha a sértő provokálva nem lett, tehát büntetlen az, a ki csak viszonozta a sértést. Ebből az következtetett volna, hogy az, a ki a parlamenti beszédben ellene intézett becsületsértő vagy rágalmazó állítást a parlamenten kívül viszonozta: e miatt nem büntethető. Ámde a büntetlenség

kimondásának előfeltétele ez esetben az volna, hogy a bíróság előbb a parlament tagja által elkövetett sértést megállapítsa, vagyis cognitioja tárgyává tegye. Azonban épen ez volt az, a mit az 1799. évi alkotmány-törvény minden irányban ki akart zárni. A »Code Pénal« 471. cikkét tehát megváltoztatták, és pedig akként, hogy a népképviselő ellen elkövetett sértés föltétlenül, és így abban az esetben is büntetendőnek nyilvánítottat, ha a sértő csak viszonzni kívánta a sérelmet.

Ezek után már most megvonhatjuk a párhuzamot az angol és a francia immunitás között.

A parlamenten kívül álló hatalmakkal szemben a népképviselő kiváltsága mind a két államban ugyanaz. De a míg Angliában a parlament tagjának felelőtlenségét soha sem vették egyértelműnek az absolut büntetlenséggel, hanem a kifelé való felelőtlenséget a parlament irányában való, és pedig nemcsak fegyelmi, hanem büntető felelősséggel helyettesítették: addig a francia jog a népképviselők föltétien felelőtlenségét állapította meg. Angliában maga a parlament határozza meg a szólásszabadság mértékét: Franciaországban e korlátozást sem ismerik, hanem egészen az illető képviselő lelkiismeretére bízzák hivatásának gyakorlását. Angliában tehát a parlament, Franciaországban a népképviselő személyes kiváltsága a szólásszabadság.

*

A kontinensen — mint közismeretű — túlnyomóan a francia jogintézményeket fogadták el. Ez történt a mentelmi jog szabályozásával is.

A belga alkotmány teljesen átvette a francia jog elveit a népképviselőről és a hatalmak fölosztásáról. Így különösen az 1831. évi február 7-iki alkotmány 25. cikke kimondta: »Tous les pouvoirs émanent de la nation!« ... a miből az következőn, hogy a népképviselők, mint a kik a minden hatalom kútforrásául tekintendő népet képviselik, e minőségükben felelőtlenek és sérthetetlenek: ezt ugyanez alkotmány 44. cikke ki is mondta.

A német alkotmányokban is ez alapon szabályozták az immunitást, a mely ott sem volt történeti fejlődés eredménye

A régi rendi gyűlések tagjait illetőleg ez ki sem fejlődhetett: mert e gyűlések folytonos küzdelemben voltak fejedelmeikkel, a kik tagjait — a törvény rendes útjának mellőzésével — üldözték, sőt szabadságuktól is megfosztották.¹ E helyzetben a legtöbb, a mit a rendi gyűlés elérhetett, az volt, hogy a fejedelem velük szemben is alkalmazza a törvény rendes szabályait. Az immunitás szabályozása tehát csak a XIX. század eleje óta keletkezett alkotmányokban foglalhatott tért. Mint-hogy pedig a német publicisták ez időben túlnyomóan a francia alkotmányjogi elméletnek voltak hívei: csak természetesen, hogy ez a francia-belga mintára történt.

Az immunitás alapjái azonban mégsem mindnyájan fogadták el a népsouverainitás elvét,²) hanem voltak olyanok is a kik csak czélszerűségi szempontból, a szólásszabadság biztosítása végett, követelték az immunitást.³) Az alapfölfogás e különbözősége mellett azonban mégis túlnyomóan ugyanarra az eredményre, t. i. a népképviselő teljes felelőtlenségének megállapítására jutottak. Csak néhány kisebb államban korlátozták többé-kevésbé a szólásszabadságot, sőt Braunschweig és Beüss egyáltalában nem engedtek helyt a mentességnek, ellenben Poroszország, Bajorország, Szászország, Württemberg, Báden és néhány kisebb állam minden bírói üldözés alól teljesen kivették a törvényhozó-testület tagjait, parlamenti hivatásuk közben tett minden nyilatkozatuk tekintetében.

E különbségeket a német államok között teljesen megszüntette a birodalmi alkotmány és a birodalmi büntető-törvénykönyv. A birodalmi alkotmány 30. cikke ugyanis, valamint anémet birodalmi büntető-törvénykönyv 11. §-a egyezőleg kimondották, hogy a parlamenti tag szavazataért, vagy a törvényhozó gyűlésen tett nyilatkozatáért sem bíróság, sem

1) Így pld. Möser János Jakob hivatásának gyakorlása miatt 4 évig fogva tartatott. (Seidler: Id. m. 16. 1.)

2) A népsouverainitás alapján különösen Zachariae áll.

3) így pld. Held kimondja, hogy a felelőtlenségnek semmi köze sincs a souverainitáshoz, mert az csak arra való, hogy a törvényhozó testület alkotmányos célja elééréssék.

fegyelmileg felelősségre nem vonható.¹⁾ A német Btk. 11. §-ának ama rendelkezéséből azonban, hogy az országgyűlés tagja — ama gyülekezeten kívül, a melyhez tartozik — szavazatáért nem lehet feleletre vonni (kein Mitglied des Landtages . . . darf ausserhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, *ivegen seiner Abstimmung* . . . zur Yerantwortung gezogen werden), némelyek azt a következtetést vonták le, hogy az illető országgyűlés saját tagját még szavazatáért is felelősségre vonhatja, a mi azonban nyilván ellenkezik azzal a korlátlan felelőtlenességgel, a mit a birodalmi alkotmány 30. cikke megállapított. Az 1867. évi december 21-diki osztrák alaptörvény 16. §-a is főlemlíti a képviselő szavazatát, de ezzel szemben teljes felelőtlenességét mondja ki, míg a birodalmi tanács tagjának hivatása gyakorlatában tett nyilatkozatára nézve azt a kijelentést foglalja magában, hogy az illető ezért annak a háznak felelős, a melynek tagja.²⁾ E felelősség is azonban csak fegyelmi természetű, mert a birodalmi tanács ügyrendje a szólásszabadsággal történt visszaélés ellen csak fegyelmi rendszabályok alkalmazását engedi meg.

Így tehát úgy a német, mint az osztrák alkotmányok lényegileg ma is ugyanazon az állásponton vannak, a mely a francia-belga alkotmányjogból a continensen általában elterjedt.

*

Már most áttérek arra a kérdésre, hogy minő jogi alulion nyugszik és minő terjedelemben áll fönn *hazai alkotmá-*

¹⁾ A birodalmi alkotmány 30. cikke: »Kein Mitglied des Reichstages darf zu irgend einer Zeit wegen der in Ausübung seines Berufs, gethanen Aeusserungen gerichtlich verfolgt, oder sonst zur Verantwortung gezogen werden.« — a birodalmi büntető-törvénykönyv 11. §-a »Kein Mitglied des Landtages oder einer Krammer eines zum deutschen Reich gehörigen Staates darf ausserhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs gethanen Aeusserungen zur Verantwortung gezogen werden.«

²⁾ Az 1867. december 21-diki osztrák alaptörvény 16. §-ának 2. pontja: »Die Mitglieder des Reichsrathes können wegen der in Ausübung ihres Berufes geschehenen *Abstimmungen niemals*, wegen der in diesem Berufe gemachten Aeusserungen aber nur von dem Hause, dem sie angehören, zur Verantwortung gezogen werden.«

nyunkban a parlamenti szólásszabadság. E kérdés vizsgálatánál mindenekelőtt megállapíthatjuk, hogy a magyar alkotmány e tekintetben is, mint sok más kérdésben, egészen önállóan fejlődött és nem reczipiálta sem az angol, sem a francia fölfogást. A régi magyar alkotmány sánczain belül csak a nemesek vettek részt a törvényhozásban, mert tulajdonképen csak a nemesekből állott maga a nemzet. A nemesség minden egyes tagja azonban egyszersmind tagja volt a szent koronának is (*membrum sacrae coronae*) és így e minőségében, vagyis törvényhozói hivatásának gyakorlásában ép oly szent és sérthetetlen volt, mint maga a szent korona. Ebből már most önként következett az, hogy a törvényhozás tagját, a nemesi szabadsághói folyó személyes privilégium gyanánt, hivatása gyakorlásában megillette egyfelől személyének sérthetlensége, a mi a *salvus conductus* intézményében jutott elismerésre, másfelől a teljes felelőtlenség, a mely a szólásszabadságot foglalta magában.

E felelőtlenség azonban a rendi alkotmányokban első sorban nem az országgyűlés tanácskozási szabadságát jelentette. Mert hiszen a követek utasítással küldettek az országgyűlésre, a melyhez kötve voltak, az utasítást pedig a megyék adták megválasztott követüknek. Így tehát tulajdonképen a megyegyűlésen dőlt el az ország sorsa, itt állapították ineg az alkotandó törvények irányelveit, s e szerint a szólásszabadságnak is legteljesebb mértékben a vármegyék gyűlésein kellett érvényesülni és kifejlődni. Ezért helyesen mondá Deák Eerenz 1835. június 16-diki beszédében: »A megyei gyűléseken készülvén az utasítások, s a követek azokat teljesíteni tartozván: ez utóbbiak szabadszólása csak a megyékbeli szabadszólásnak lehet resultatuma.«¹⁾

A rendi alkotmány e fejleménye — mint látjuk — nem azonos az angol fölfogással, mely szerint az országgyűlés tagjának szólásszabadsága a parlamentet functiójánál fogva szükségszerűleg megillető kiváltságon alapul, de nem azonos az a népsouverainitás elvéből levezetett francia immunitással sem, habár a személyes privilégium természetével bír ez is, miként

¹⁾ Jellinek Artúr dr.: A mentelmi jog 63. lapszám.

a magyar nemes szabadsága. A későbbi fejleményben, mikor a rendi alkotmányt nálunk is képviseleti rendszer váltotta föl: a mentelmi jog kialakulása mégis inkább a francia, mint az angol nyomokon haladt előre.

A mentelmi jogot meghatározó egyetlen törvényünk, az 1867 évi XII. törvénycikk 47. §-a, a delegáció tagjainak szólásszabadságát így határozta meg: »A bizottságok tagjai a jelen határozat szerint közösekül kijelölt ügyeknek tárgyalása közben tett nyilatkozataikért *feleletre soha nem vonathatnak.*« íme, a teljes felelőtlenség, nem csupán kifelé, más hatóságokkal szemben, hanem a tanácskozó testület irányában is, a melynek az illető tagja.

Másként írja körül az országgyűlés tagjainak felelőtlenségét a képviselőháznak 1867. évi november 18-án hozott határozata, a melynek alapján nálunk a mentelmi jog azóta fejlődik. E határozat, illetőleg az ezzel elfogadott mentelmi bizottsági jelentés első tétele így hangzik: »A mit az országgyűlési tag, mint ilyen, a házban és a házon kívül mond vagy tesz: azért csak az országgyűlésnek ama háza által vonathatik felelősségre, a melyhez tartozik.« E szerint a teljes felelőtlenség már csak kifelé, más hatóságokkal szemben van megállapítva, de a parlament irányában főnliagyja e határozat a felelősség bizonyos mértékét. Tudjuk azonban, hogy ez nem a büntetőjogi, hanem csupán a fegyelmi, a házszabályokon alapuló felelősséget jelenti. A mi parlamentünk épp oly kevésbé gyakorol büntető hatalmat, mint a francia, belga, német vagy osztrák parlamentek. Minthogy pedig a házszabályokon alapuló fegyelmi felelősség legtágabb tért nyit a szólásszabadságnak, mert hisz az alkalmazható fegyelmi megtorlások nem vonhatnak maguk után komolyabb következményt:¹⁾ ennél fogva a képviselőháznak

¹⁾ A képviselőház házszabályainak 221., 222. és 255. §-ai szerint alkalmazható fegyelmi büntetések a következők: *a)* elnöki figyelmeztetés, ha a szónok a tárgytól eltér, vagy kétszeri figyelmeztetés után a szó elvonása; *b)* elnöki rendreutásítás, ha a szóló a közérkölcset vagy a Ház tekintélyét sértő kifejezést használ, valamely osztály, stb. ellen izgat, vagy a Ház valamely tagja ellen durva sértést követ el, továbbá a szó elvonása vagy a Ház által elrendelt jegyzőkönyvi megrovás ily esetekben; *c)* a Ház ünnepélyes megkövetése, a jegyzőkönyvi megrovás közzététele, vagy időleges kizárás a Házból, ha a képviselő a rendet ismételve zavarja, a Háznak ellenszegül, stb.

az a kijelentése, hogy az országgyűlés tagja azért, a mit mint ilyen mond vagy tesz, felelősségre vonható az illető ház által, a melyhez tartozik: csak minimális jelentőségű, és legkevésbé sem gátolja annak szabályként való kimondását, hogy a magyar országgyűlés tagja a hivatása gyakorlatában tett minden nyilatkozatáért teljesen felelőtlen, ép úgy, mint pl. a francia parlament tagja.

Így állván azonban a dolog: e helyzettel szemben nem egészen találó az említett 1867. évi bizottsági jelentésnek az az állítása, hogy nálunk a mentelmi jog nem annyira az egyéni mentesség előjoga, hanem inkább a törvényhozó testület politikai teljes szabadságának és függetlenségének elengedhetetlen feltétele és követelménye. Egészben véve és különösen a más hatóságokkal szemben való felelőtlen és sérthetetlen szemponjtából tekintve a mentelmi jogot: kétségkívül nálunk is áll ez. Az országgyűlés tagjának úgyszólván korlátlan szólás-szabadsága azonban magával a parlamenttel szemben talán még sem feltétlen követelménye a törvényhozó testület politikai teljes szabadságának és függetlenségének. Legalább Anglia példája, a hol pedig a parlament függetlensége van olyan nagy mint a continensen, nem ezt bizonyítja.

Mert mi történhetik nálunk, épp úgy, mint a kontinens többi parlamentjeiben, minden korlátozás és megtorlás nélkül V Az országgyűlés tagja hivatása gyakorlatában akadálytalanul elkövetheti: a fölhívást fölségsértésre (Btk. 134. §.), hűtlenségre (149. §.), lázadásra (158. §.) és más büntetendő cselekményre (171. §.); elkövetheti a király s a királyi ház tagjainak megsértését (140. és 141. §§-ok); elárulhatja hazáját háború vagy béke idején az ellenségnek (146. és 147. §§-ok); elkövetheti az alkotmány, a törvény és a hatóságok stb. elleni izgatást (172—174. §§-ok); elkövetheti bárki ellen a rágalmozást és a becsületsértést (258. és 261. §-ok), vagyis elkövetheti mindazt, és pedig büntetlenül, a mi a büntető-törvények szerint élőszóval elkövethető (úgynevezett verbál-delictumok). De fölbujtójává is lehet bármily más büntettnék. Így pld. fölbujthat valakit királygyilkosságra. Igaz, hogy az itt fölemlített súlyosabb esetek inkább csak lehetőségek, a melyeknek előfordulása, legalább normális viszonyok között, alig képzelhető; — mint-

hogyan azonban egyesek rágalmozása és becsületének sértése, valamint a közhatóságok és köztisztviselők sokszor teljesen alaptalan meggyanúsítása minden parlamentben, és így nálunk is, gyakrabban előfordulnak: ezekre s általában a törvény szerint előállható lehetőségekre való tekintettel le kell azokkal számolnunk.

A francia törvényhozás annak idején már példát nyújtott arra, hogy bizonyos súlyos esetekben a népképviselő is büntetendő. Így pl. a »Code Pénal« halálbüntetést állapított meg a népképviselőre, a ki hivatásával üzérkedik, pl. megvesztegetti magát (II. Partié, I. Titre, 5. Section, 7. Art.); a nemzeti konvent által 1793. évi április 1-én kibocsátott törvény pedig ama tagjainak üldözhetését mondta ki, a kik a szabadság, az egyenlőség és a köztársasági kormány elleneségeivel egyetértenek. Ez ellentétben levőnek látszik azzal az alapelvvel, hogy a népképviselő, ép úgy mint maga a nép, szent és sérthetetlen s hogy különösen a parlamenten kívül álló hatóság által nem üldözhető; a francziák azonban úgy okoskodtak, hogy a mentesség csak a parlamenti hivatás gyakorlása közben tett nyilatkozatokra szorítkozik, és így a képviselő abban a pillanatban már kilépett hivatásának gyakorlása köréből, mikor a kérdéses büntetést elkövette. Ám ez a példa még sem talált követőkre. És méltán. Mert csupán fictió az az állítás, hogy a képviselő, mikor az országgyűlésen beszél, abban a pillanatban megszűnik hivatásának gyakorlásában eljárni, mikor nyilatkozatával a büntető - törvénybe ütközik. Így nem lehet okoskodni. E szerint megmásíthatatlan jogi bizonyosság az, hogy a continens bármelyik parlamentjének tagja büntetlenül elkövetheti hivatásának gyakorlásában mindazt a büntetendő cselekményt, a minek elkövetése e körben lehetséges.

E korlátlan és felelőtlen szólásszabadság különösen a parlamenten kívül álló egyénekre nézve válhatik sérelmessé. Az országgyűlés tagja ugyanis bárkiről szabadon elmondhatja a rágalmozó és becstelenítő állításokat, a nélkül, hogy ez ellen magát a megrágalmazott egyén védhetné, vagy hogy e miatt bármily elégtételt vehetne. Sőt maga kerülhet a büntető-bíróság elé, ha pl. sajtó útján visszautasítja a sértést, s e közben mindazt, a mit róla a képviselő mondott, visszahárítja reá.

A képviselő ezért a büntető-bíró elé állíthatja az illetőt; ez pedig még arra sem hivatkozhatik, hogy a becsületsértés kölcsönös volt (Btk. 274. és 275. §§-ok), mert hisz a képviselő hivatása gyakorlatában nem követhet el becsületsértést és így az ő szavait ebből a szempontból nem is lehet bírói cognitio tárgyává tenni.

Mi történjék tehát az ilyen esetben, midőn az országgyűlésen kívül álló polgár teljesen ki van szolgáltatva a parlamenti szólásszabadságnak? Rendszerint az történik, a mi történni szokott abban az esetben, ha az országgyűlés tagjai *egymás irányában* követik el a sértést. Az elégtétel minden más módja csaknem teljesen ki lévén zárva, a helyzet kényszerűsége folytán előáll, mint ultima ratio: a párviadal.¹⁾

És itt, a dolgok logikai rendjén, oly ponthoz jutottunk, a melynél két nagy érdek összeütközése tárul elénk, mind-egyik egyenlő joggal versenyezvén az elsőségért. Egyik a parlamenti szólásszabadság sérthetetlen föntartása, a másik a társadalomnak az az érdeke, hogy a polgárok nyugalma, testi épsége és élete ne legyen folytonos zaklatásnak és kockázatnak kitéve egy középkori intézmény, a párbaj által. Mert ha való az, hogy a parlamenti korlátlan szólásszabadság, a minden irányban való teljes felelőtlenség, szükségkép oly helyzeteket idéz elő, a melyekből nincs más menekülés mint a gyáva túrés, vagy a párviadal: úgy kétségtelen, hogy az előbbinek korlátlan föntartása az utóbbinak életbenmaradását és további pusztításait is biztosítja. Ha tehát a társadalom az ököljog e maradványától végre meg akar szabadulni, a mi kétségkívül nagy és jogos érdeke: úgy előbb gondoskodnia kell arról, hogy a parlamenti szólásszabadság keretében ejtett sérelmek bizonyos módon megtorolhatók legyenek.

Miként történhetik azonban ez meg, a nélkül, hogy a szólásszabadsághoz kötött nagy érdekek kockára tétessenek? Ez az a kérdés, a melyet valamely módon előbb-utóbb meg kell oldani.

¹⁾ *Binding* is erre az eredményre jut, midőn ezeket mondja: »Dem von der Tribune des Reichstags Verleumdeten steht kaum ein andrer Alleg off'en. als den Redner öffentlich der Verleumdung zu zeihen. oder ilin vor die Kiinge zu fordern.« (Handbuch I. köt. 680. 1.)

Hogy ez sikerrel, minden jogos érdek sérelme nélkül megtörténhessék, az országgyűlés tagjának hivatása gyakorlatában tett kétféle természetű sértő nyilatkozatát kell megkülönböztetnünk. Egyik az olyan sértő nyilatkozat, a melyet a képviselő hivatása fődöz; a másik az olyan, a mely a képviselő hivatásával ellenkezik.

Az országgyűlés tagjának egyik főhivatása az, hogy az országot érdeklő közügyeket bírálja s az e téren tapasztalható visszaélésekért a kormányt kérdőre, illetőleg felelősségre vonja. E hivatásból önként folyik, hogy az országgyűlés tagjának nemcsak joga, hanem kötelessége is az, hogy a közdolgozokban tapasztalt visszaéléseket és azok elkövetőit az országgyűlésen szóba hozza és megrója, s ez által a haj orvoslására és a visszaélés megtorlására alkalmat nyújtson. E kötelességének gyakorlása pedig nem függhet attól, hogy az illető képviselő előbb teljes jogi bizonyossággal meggyőződjenek a dolog valódi állásáról, mert hiszen ez nagyon is megbénítaná az országgyűlésnek s az országgyűlés tagjának ellenőrzési jogát. Ez a jog kötelességgé válik már akkor, ha a képviselőnek olyan adatok vannak birtokában, a melyek valószínűvé teszik a visszaélést, és így szükségesnek tüntetik föl az orvoslást. Ha ez az eset beáll: ekkor már nem az a kérdés, hogy utólagosan valónak vagy valótlannak bizonyult-e be az országgyűlésen tett nyilatkozat, — hanem csak az, hogy volt-e elegendő ok arra, hogy a hatóságot, a közhivatalnokot, vagy a magánost visszaéléssel vádoló, tehát sértő nyilatkozat megtéessék. Mihelyt kitűnik, hogy erre elég ok és alap volt: ez esetben a vélelem az, hogy a képviselő hivatásából kifolyólag, jóhiszeműleg cselekedett. Az ellenkező, vagyis az a föltevés, hogy ő a valótlanság tudatával, tehát rosszhiszeműleg használta fel képviselői minőségét arra, hogy valakit visszaéléssel vádoljon vagy becsületében sértsen, csupán akkor fogadható el bizonyítottnak, ha ezt minden kétséget kizáró adatok támogatják.

És itt kezdődik tulajdonképen az országgyűlés tagjának kiváltsága. Az illető ugyanis akkor sem vonható felelősségre, ha kétségtelenül be van ellene bizonyítva, hogy a sértést rosszhiszeműleg, mentelmi jogának e célra való tudatos fölhasználásával, követte el. Az ilyen rosszhiszemű sértéseket már nem

födözi az országgyűlés tagjának hivatása; az ezekkel szemben élvezett felelőtlenség tehát *már privilegium odiosum*, mert e kiváltság másfelől azt jelenti, hogy az ily sérelmekkel szemben a sértettek teljesen védelem nélkül, úgyszólván jog- és törvényen kívüli állapotban vannak. Az ilyen sértések teljes büntetlenségét, még a parlamenti szólásszabadság nagy érdeke sem indokolja. Mert hiszen épen az a körülmény, hogy valaki a mentelmi jog védelme alatt, a parlamenti szószékről rágalmazza meg polgártársát, holott tudja, hogy e miatt megtorlás nem érheti: a legsúlyosabb beszámításúvá teszi az ilyen sértést.

Mily módon nyerjen azonban ezért elégtételt a sértett?

A parlamenten kívül álló bíróságra *nem* lehet bízni a megtorlást. Ez kétségen kívül áll, mert a törvényhozó-testületnek a végrehajtói és bírói hatalomtól való teljes függetlenségéből föltétlenül következik.¹⁾ A parlamentnek tehát *magának* kell módot keresnie arra, hogy a szólásszabadsággal történt evidens visszaélésekért a sértett megfelelő elégtételt kapjon. Angliában, — mint láttuk, — ez tényleg meg is történik. Az ott követett eljárás azonban történeti fejlődés eredménye lévén, — a continens parlamentjei által nem utánozható. Csupán az elvet vehetjük át Angliától, — az eljárás módozatait mindegyik parlamentnek saját viszonyaihoz képest kell meghatározni. *Nálunk* mintául szolgálhat az az eljárás, a mely a képviselők összeférhetlensége iránti bíraskodás tekintetében fönnáll. A Ház tagjaiból esetről-esetre alakított *jury*, melynek tárgyalását egy állandó bizottság előkészítő eljárása előzhetné meg, alkalmas bíróság volna olyan esetben is, midőn a képviselő a szólásszabadsággal rosszhiszeműleg visszaélt, a végett, hogy a büntető törvénybe ütköző cselekményt kövessen el. Minthogy a megtorlás csak abban az esetben következhetnék be, ha a képviselő valóban rosszhiszeműleg, jobb tudomása

¹⁾ *Binding* ennek ellenére a Bíróságot ruházná föl azzal a joggal, hogy ily esetben a sértettnek elégtételt szolgáltatson. Így különösen ezeket mondja: »Das mindeste, was dem Angegriffenen zustehen müsste, wäre eine Klage, gerichtet auf feststellung des Wortdelikts, (Verleumdung, etc.), *durch den Strafrichter*, der sich aber mit dieser feststellung des Delikts und seiner Subsumtion unter das Strafgesetz zu begnügen und keine Strafen auszusprechen hätte . . . (Handb. I. k. 680. 1.).

ellenére cselekedett, s minthogy annak eldöntésére, hogy adott esetben jó, vagy rosszhiszeműség forog-e fenn, a Ház tagjaiból alakított jury a legalkalmasabb: ennél fogva mi sem állaná útját annak, hogy a parlament ily bíróság által torolja meg a visszaélést és szolgáltatson elégtételt a sértettnek. A megtorlás súlyosabb esetekben a politikai jogok gyakorlásának bizonyos időre való felfüggesztése, enyhébb esetekben a sértő részéről nyilvánított megbánás, vagy a sértett megkövetése (bocsánatkérés) lehetne. Ily módon a parlamenti szólásszabadság kiváltságával való visszaélés, a mely ma privilegium odiosum, korlátozható volna, és bekövetkeznék az, a mit a képviselőház 1867. évi november 18-án hozott határozata mond. de a mi jelenleg még csak jámbor óhajtás, hogy: nálunk a mentelmi jog nem az egyéni mentesség előjoga, hanem a törvényhozó-testület politikai teljes szabadságának és függetlenségének elengedhetetlen föltétele.