

SIMON ÁKOS

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK FELELŐTLENSÉGÉRE VONATKOZÓ SZABÁLYOKRÓL *DE LEGE FERENDA**

BEVEZETÉS

A jogállamiság nélkülözhetetlen feltétele a törvényhozás szuverenitása, hogy a törvényhozó testület szabadon és függetlenül alakíthassa akaratát. A modern parlamentarizmus elképzelhetetlen a jogállamiság biztosítékaként megjelenő garanciák nélkül. Az országgyűlési képviselők mentelmi joga talán az egyik legősibb ilyen parlamenti jogintézményünk. Kialakulása során ki kellett állnia az alkotmányosság próbáját, nem sérthette a törvény előtti egyenlőséget, a jog uralmát, ám valódi védelmet kellett biztosítania ahhoz, hogy a demokratikus hatalomgyakorlás zavartalan lehessen.

„*Ami van azért van, mert jó ...és azért jó, mert van*” – Nagy Lajos Kiskunhalom című szociográfiájának egyik szereplője ezekkel a szavakkal magyarázta kora társadalmának igazságtalanságait. Valóban, ha bármilyen életviszonyt, társadalmi jelenséget vagy akár egy jogintézményt ilyen szemüvegen keresztül vizsgálunk, könnyedén elfogadhatjuk azt és beletörődhetünk annak, akár ellentmondásokat is tartalmazó, minőségbe. A dolgozat írójának célja nem lehet az, hogy a demokratikus paradigmaváltás eredményeképpen újraértelmezett, a parlament működését és szerepét nagymértékben érintő jogintézményt, a mentelmi jogot a „kiskunhalmi” tétel szerint vizsgálja. Nem is teheti, hiszen a mentelmi jog gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai és a megnövekedett jogtudományi kutatások jellegzetes szabályozási hibákat, hiányosságokat tártak fel.¹

A szakmai kutatások és elemzések eredményei mellett még inkább megerősíthet bennünket a hatályos szabályozás kritikus szemléletében a közvélemény részéről jelentkező egyre jelentősebb nyomás és elégedetlenség. A parlament népszerűsége az ún. sarkalatos törvények elfogadását követően meredeken zuhant,² amelyben a pártpolitikai csatározások mellett jelentős szerepe volt annak, hogy a nyilvánosság fórumain a mentelmi jogot holmi politikai előjogként, a képviselők személyes privilégiumaként jellemezték.

A dolgozat írójának álláspontja szerint időszerűvé vált a mentelmi jog szabályozását, gyakorlatát a változtatás igényével megvizsgálnunk. Fel kell tárni, mi az alapja a szabályozás és a gyakorlat közötti ellentmondásoknak és meg kell keresni a

* A szerző az ELTE ÁJK V. évfolyamos hallgatója. A dolgozat konzulense: dr. Papp Imre egyetemi adjunktus. A dolgozattal a szerző a 2005. évi OTDK Állam- és jogtudományi szekciójának *Alkotmányjog II. (Államszervezet)* tagozatán I. díjat nyert.

felvetődött kérdésekre a helyes válaszokat. Időszerű azt is figyelembe vennünk, hogy demokráciánk tizennegyedik évében a vizsgálandó jogintézménynek miképpen kellene – kell-e egyáltalán – alkalmazkodnia a kor kihívásaihoz.

A gyakorlati kérdések tisztázása érdekében érdemes követnünk Györkös Zoltán rendszerét, aki meghatározta a mentelmi jog szerkezetének megváltoztatásához szükséges feladatokat.³ A legfontosabb teendők ilyenkor: a történelmi gyökerek feltárása, a hatályos szabályozás problémáinak felvázolása, a nemzetközi kitekintés, majd ezt követően a kérdésekre, ellentmondásokra adott megoldási javaslatok kimunkálása. A dolgozat írója arra vállalkozik, hogy ezen az elméleti síkon mozogva mutassa be a mentelmi jog önálló részterületét, az országgyűlési képviselők felelőtlenségét. Ezt követően pedig arra, hogy a feltárt problémákra érdemi válaszokat találjon.

A MENTELMI JOG KÉT ELEME: A FELELŐTLENSÉG ÉS A SÉRTHETETLENSÉG

A mentelmi jog bizonyos közjogi tisztségeket betöltő személyeket megillető jog, felelőtlenségüket és sérthetetlenségüket garantálja az általuk betöltött tisztséggel összefüggésben. A magyar jogrendszer számos helyen rendelkezik a tisztségviselők függetlenségének közjogi biztosítékáról,⁴ ám kialakult és nyilvános gyakorlattal csak az országgyűlési képviselők esetében találkozhatunk.⁵ Elemzésünket ezért érdemes erre a körre szűkíteni.

A mentelmi jogintézmény dogmatikai alapjait tekintve a magyar közjogi gondolkodásban elsöprő többséggel rendelkeztek azok, akik ezt a jogot a parlament szuverenitásából vezették le. „A képviselő annál fogva, mert személye, a benne rejlő népszuverainitás folytán, szent és sérthetetlen: hivatása gyakorlatában teljesen, tehát még a parlamenttel szemben is felelőtlen”⁶ – érvelt Edvi Illés Károly 1903-ban. Bölöny József álláspontja szerint is a mentelmi jog a törvényhozó testületnek olyan joga, amelynél fogva tanácskozásának, határozathozatalának és általában működésének szabadságát, függetlenségét, minden közvetlen vagy közvetett befolyástól való mentességet önmaga biztosíthatja mindazokkal szemben, akiknek jogellenes beavatkozása ellen a büntetőtörvények nem nyújtanak számára kielégítő védelmet.⁷

Az uralkodó felfogással szemben a magyar közjogászok csak elvétve formáltak ellenvéleményt. Vargha Ferenc szerint a mentelmi jog, illetve annak felelőtlenségi eleme olyan privilégium, amely sehogy sem illeszthető be jogrendszerünkbe, különösen a büntetőjogi felelősség rendszerébe.⁸ Az alanyi jogi megközelítést még radikálisabban fogalmazta meg Wellisz Vilmos. Munkájában arra a következtetésre jutott, hogy a mentelmi jog felesleges, atavisztikus intézmény, amely csak a törvényhozó testület egocentrikus érdekeit szolgálja.⁹

A magyar mentelmi jogi struktúra klasszikus formában 1867-től, a Bösörményi-féle házhatározattól jelentkezett. A korabeli és mai alkotmányjogi művek egy-

öntetűen elismerték, hogy a mentelmi jog két ága a felelőtlenség, valamint a sérthetlenség. Mit is jelentenek ezek? Milyen tartalommal jelennek meg mai szabályainkban? Mit jelentettek korábban?

A FELELŐTLENSÉGRŐL

A felelőtlenség (az immunitás) a képviselők politikai szólásszabadságának megnyilvánulása. „A szólásszabadság elvének az a célja, hogy a törvényhozás tagjai közjogi tevékenységükben szabadon mozoghassanak, gondolataikat, törvényhozói akaratukat minden akadály nélkül kinyilváníthassák s ebbeli működésükben még a legtovábbbi erkölcsi korlátok se fesszélyezzék őket.”¹⁰ A szólásszabadság és a felelőtlenség határait Vargha Ferenc úgy húzta meg, hogy az előbbi esetében a gondolatkozás szóbelileg korlátlanul szabad a büntetőjog mezsgyéjéig, a felelőtlenséggel pedig ez a szabadság már átnyúlik a büntetőjog területére is.¹¹

A korábbi közjogi gondolkodásban a felelőtlenség lényegét akként határozták meg, hogy „a parlamenti tag parlamenti magatartásáért, nyilatkozataiért egyáltalán semmiféle fórum által sem vonható felelősségre, tehát az állásánál fogva külön fegyelmi hatalom alatt álló parlamenti tag nem csak a rendes bíróságok, hanem a fegyelmi hatóságok által se; s egyedül a parlament saját fegyelmi hatalmának van alávetve”.¹² A felelőtlenség a képviselőt attól óvja meg, hogy ne kerülhessen sor – még képviselői megbízatását követően sem – arra, hogy a képviselői minőségében, parlamenti tagságával összefüggésben elmondott véleményéért, cselekedetéért felelősségre vonják. A mai szabályozás jelentősen eltér a korábbi magyar jogtörténeti hagyományoktól. A rendszerváltozást követően ugyanis a jogalkotó a felelőtlenség teljes körű védelmét az az alóli kivételekkel korlátozotta tette. Egyúttal azonban a fennmaradó esetekre vonatkozóan azt tágitotta is, mivel szabályozatlanul hagyta, így kizárta az ebben a körben megvalósított cselekedetek felelősségre vonásának lehetőségét.

A mentelmi jogra vonatkozó hatályos szabályokat az Alkotmány 20. § (3) bekezdésének felhatalmazása alapján a képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban: Kjt.) rendezi. Az immunitás lényege a törvény 4. §-a értelmében az, hogy „a képviselő és a volt képviselő bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre leadott szavazata, valamint képviselői megbízatása gyakorlása során az általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik az államtokszérsítésre, a rágalmozásra és a becsületsérsítésre, valamint a képviselők polgári jogi felelősségére”.¹³

A felelőtlenségre vonatkozóan rögzítenünk kell annak lényeges mozzanatát, a feltétlenséget. A feltétlenség két vonatkozásban jelenik meg. A mentesség feltétlen, mivel az ebben a körben meghatározott magatartás miatt az országgyűlési képviselő mentelmi joga nem függeszthető fel. Feltétlen azért is, mert örök érvényű, a képviselő megbízatását követően is fennmarad.¹⁴

A felelőtlenség lényege tehát az, hogy a képviselői megbízás gyakorlása körében megvalósított képviselői cselekményeket, ha hatósági vagy bírósági eljárás alá von-

nák, akkor nem kerülhetne sor a bűnösség vagy más elmarasztaló határozat megállapítására. Voltaképpen tehát „anyagi jogi” korlát.

A SÉRTHETETLENSÉGRŐL

A sérthetetlenség (az inviolabilitás) lényege, célja az, hogy a képviselőt ne lehessen semmilyen, jogi formában megnyilvánuló, zaklatásnak kitenni. A sérthetetlenség egyfajta általános mentességet jelent az országgyűlési képviselők¹⁵ számára, amely szerint a velük szemben folytatandó büntetőeljárásnak feltételes eljárási akadálya van. Az eljárási akadály csak úgy szüntethető meg, ha maga az Országgyűlés engedélyezi a mentelmi jog felfüggesztését. A sérthetetlenség lényegét találóan határozta meg Günther Antal: „A parlament tagjának sérthetetlensége nem egyéni jog, hanem közjogi garancia. Az magának a parlamentnek a joga, mely a parlamentet a maga összességében illeti meg és csak devolutív hatálylyal védi annak tagjait, mint a testület működésének legalis tényezőit.”¹⁶

Az inviolabilitást a Kjt. 5. § (1) bekezdése rögzíti: „A képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani, vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.”

A sérthetetlenség, szemben a felelőtlenséggel, nem jelent feltétlenséget. Az inviolabilitás ugyanis csak a mentelmi jog felfüggesztéséig áll fenn, az tehát felfüggeszthető és ezzel a felelősségre vonás akadálya elhárítható. A sérthetetlenség a mentelmi jog fenntartása esetén is időleges, az a képviselői megbízatás fennállásáig tart, annak megszűntével ez is megszűnik, ami azt eredményezi, hogy hacsak valamely büntethetőséget megszüntető ok folytan (pl. elévülés) nem szűnik meg a cselekmény büntethetősége, a képviselői megbízatás megszűntével a felelősségre vonásnak nem lesz akadálya.¹⁷ A sérthetetlenség tehát „eljárásjogi” korlát.

A mentelmi jog tartalmi elemeinek tisztását követően fontos kiemelni, hogy a mentelmi jog az országgyűlési képviselői tisztség betöltéséhez kapcsolódik, nem a tisztséget betöltő személyes privilégiuma. A mentelmi jog célja a tisztséghez kötődő feladatok „zavartalan, befolyásmentes ellátásához fűződő magasabb állami érdek”¹⁸ megóvása. Funkciója elsősorban az, hogy a tisztséghez köthető tevékenységet zavartalanul el lehessen látni. Olyan alkotmányos elveket érint és testesít meg egyben, mint a hatalommegosztás, a népszuverenitás vagy a szólásszabadság elve.

A FELELŐTLENSÉGRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS ELLENTMONDÁSAI

A KÉPVISELŐI MEGBÍZATÁS GYAKORLÁSA

A képviselők feleletmentességének leginkább vitatott és leginkább problematikus pontja a képviselői minőség körülhatárolása. A Kjt. rendelkezései értelmében a

képviselő nem vonható felelősségre a képviselői megbízatása gyakorlása során az általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ezek szerint a felelőtlenség az elmondott vélemény vagy tény miatt csak addig terjed ki, amíg a képviselő azt „képviselői megbízatása gyakorlása” során teszi. E körön kívül a képviselő egyszerű magán-személy, akit ez esetben csak a mentelmi jog sérthetlenségi eleme tud a jogi felelősségre vonás alól átmenetileg megvédeni.

A képviselő minőség értelmezése régen

Az 1867-es Bösörményi-féle házhatározat felelőtlenségi formulája szerint „amit az országgyűlési tag mint olyan a házon kívül mond vagy tesz, azért csak az országgyűlés, és pedig annak azon háza által vonathatik feleletre, amelyhez tartozik”. Megállapítja továbbá, hogy „amit az országgyűlési tag nem mint olyan és nem törvényhozási hivatásának gyakorlása közben mond vagy tesz, azért csak a ház engedelmével állíttathatik bíró elé, csak a ház engedelmével vonathatik közkereset alá, s a tettenérés esetét kivéve, csak a ház előleges engedelmével zárattathatik el”.¹⁹ A határozat tekintetében az egyik legkomolyabb értelmezési vitát éppen az jelentette, hasonlóan napjainkhoz, hogy miképpen értelmezendő „az országgyűlési tag mint olyan”, valamint a „törvényhozási hivatás gyakorlása” kifejezése.

A korábbi szabályozás és jogértelmezés során kialakult az a markáns vélemény, amely szerint a feleletmentesség határának megvonásánál a súlyt nem az alkalomra kell helyezni, amellyel kapcsolatban a kifogásolt működés lefolyt, hanem a működés tartalmára, a törvényhozói hivatás betöltésével való kapcsolatára, végül is a képviselői mandátum tartalmára.²⁰ Tomcsányi Vilmos Pál korszakokat átívelő munkájában fejtette ki, hogy a mandátum tartalma meghatározása tekintetében „taxatív felsorolás alig lehetséges; ezért csak exemplificative mondhatjuk, hogy ide tartozik minden szavazat, nyilatkozat, cselekmény, melyet a parlamenti tag nyílt vagy zárt ülésen, akár valamely bizottságokban tett; azon tevékenység is, melyet mint a ház külön megbízottja végezett. Általában mindig illeti e mentesség, mikor általa mintegy maga a ház működik”.²¹

A korábbi jogértelmezés elsősorban helyszín alapján próbálta meg értelmezni a képviselői megbízatás mibenlétét.²² A széles parlamenti joggyakorlat²³ is ezt a fel fogást követte. Lényegében így, adott territoriális határokon belül, minden elmondott tény vagy elhangzott vélemény a felelőtlenség védelme alatt állt. Ebben a területi értelmezésben váltak mérvadókká a képviselői ház, valamint a bizottságok ülései, a törvényhozó testület által végzett kiküldetések.

A területi értelmezés azonban nem volt kizárólagos. Megjelent mellette az ún. funkcionális értelmezés is. Erről a legvilágosabb képet Balogh Artúr alakította ki: „Kiemelendő, hogy nem a hely, hanem az, hogy parlamenti hivatásának gyakorlásában van-e a képviselő, mérvadó a feleletmentesség tekintetében. Ezért míg egyfelől védi a mentesség a képviselőt nemcsak a parlamenti helyiségben (és pedig úgy a plenumban, mint az osztályokban, bizottságokban) tett nyilatkozatatiért, hanem azon kívül is, amennyiben parlamenti hivatásának gyakorlásában van...; addig

másfelől a parlamenti helyiségben tett nyilatkozatot sem fedi a mentesség, mihelyt a hivatásszerű gyakorlaton kívül esik.”²⁴

Ennél forradalmibb álláspontot képviselt Bölöny József. Álláspontja szerint a felelőtlenség határainak meghúzásakor a következő kérdésre kell keresni a választ: „Vajjon a büntető jogszabályokba ütköző cselekmény a törvényhozó testület működésébe kapcsolódik-e avagy azzal csak párhuzamosan követtetett el?”²⁵ Véleménye szerint, ha a törvényhozó testület tagjának *szándéka* arra irányul, hogy tetteivel a testület munkáját befolyásolja, akkor véd az immunitás, ám ezzel ellentétes esetekben – történjen az a plénumon, bizottságokban – nem áll fenn a jogvédelem.

A képviselői minőség értelmezése napjainkban

A rendszerváltozást követően a mentelmi jog kodifikációjakor a jogalkotó nem követte a korábbi közjogi hagyományokat, nem ragaszkodott annak szövegezéséhez. Nem került az 1990. évi LV. törvénybe sem az „országgyűlési tag mint olyan”, sem a „törvényhozás gyakorlása során” kifejezés sem. Mindezek helyett a jogszabály a „képviseleti megbízás gyakorlása során” fordulattal él, amely alapját képezi a jogértelmezési vitáknak.

Az Alkotmánybíróság a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában rögzítette: „A mentelmi jog az országgyűlési képviselői jogálláshoz fűződő jog, a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében, az Országgyűlés tagjaként megillető jogosultság.” Felmerül a kérdés tehát, a mai szabályozás szerint mikor beszélhetünk képviselői minőségről. Mi tartozhat ebbe a körbe a szűken vett parlamenti munkán kívül?

A rendkívül szigorú határokat a joggyakorlat húzta meg pontosan. A Legfelsőbb Bíróság 1994-ben közzétett, irányadó eseti döntése²⁶ értelmében „a televízió műsorában való szereplés nem tekinthető a képviselői megbízás gyakorlásának, még abban az esetben sem, ha a képviselőt e minőségére tekintettel kérték fel a részvételre...a képviselői megbízás gyakorlása azonban ennél lényegesen szűkebb körű, a jogszabályok által pontosan körülírt tevékenység”.

A bíróság jogértelmezése alapján megállapíthatjuk, hogy a képviselői megbízás gyakorlása az, amikor az országgyűlési képviselő az Országgyűlés munkája során a plénum előtt, a bizottsági munkában véleményt formál, tényt közöl. Nem minősül a képviselői megbízás gyakorlásának a képviselő médiaszereplése.

Látható, hogy a Legfelsőbb Bíróság a jogértelmezése során egyértelműen a korábbi hagyományokat figyelembe véve döntött a képviselői minőség meghatározásáról. Elfogadható és el is kell fogadni, hogy a bíróság az immunitás szűkebb értelmezését kívánta előtérbe állítani. Elfogadható azért is, mert egy ennél kiterjesztőbb jogértelmezés esetén felmerülhet annak a veszélye, hogy a képviselő mandátuma mögé bújva kerülje el a jogi felelősségre vonást.²⁷ Ez mindenféleképpen helytelen lenne.

Mi is a probléma? A képviselői tevékenység felértékelődött a demokratikus hagyományokkal rendelkező országokban, illetve a fiatal demokráciákban. Az or-

szágygyűlési képviselők személyisége, véleménye sokkal nagyobb nyilvánosságot kap az átlagembertől. Lényegében ezek a körök irányítják a társadalmi véleményformálás egészét. Napjainkban elképzelhetetlen egy társadalmi esemény az országgyűlési képviselő megjelenése nélkül. Ilyenkor sosem a magánszemély kap meghívást, hanem az országgyűlési képviselő. Ilyen eseményen sosem a magánszemély mond köszöntőt, hanem az országgyűlési képviselő.

A Kjtv. mai szabályozása miatt jogosan tehetjük fel a következő kérdéseket: miért nem minősül a képviselői megbízatás gyakorlásának az, ha a politikus társadalmi, politikai kérdésekben a televízió reggeli vitaműsorában kifejti véleményét? Miért nem tekinthető a képviselői megbízatás gyakorlásának az, ha a mindenkori ellenzéki képviselő tényeket közöl a regnáló kormány „kétes ügyeire” vonatkozóan? Miért nem tekinthető a képviselői megbízatás gyakorlásának az, amikor választóival találkozik vagy nemzeti ünnepünkön beszédet mond? Ilyenkor tevékenységét nem a köz érdekében²⁸ végzi?

Feltétlenül. A probléma azzal van, hogy a mentelmi jognak nem ez az alkotmányos funkciója. A tágabb értelmezés elfogadása olyan alkotmányos szerepzavarba kényszerítené a mentelmi jogot, amely ellehetetlenítené a jogintézmény működését, az a képviselők feudális előjogává alacsonyulna, és nem tudná betölteni az Országgyűlés szuverenitásának védelmét.

Beláthatjuk, az alapvető hibát a jogalkotó követte el a Kjtv. megalkotásakor. Helytelenül kodifikálta a törvényszövegbe a „képviseelői megbízatás gyakorlása” fordulatot, ugyanis ennek a fordulatnak az értelmezése, mint láthattuk, nem egyértelmű. Klasszikus alkotmányossági aggályokat nem lehet a rendelkezés ellen felhozni, ám a helyes jogalkalmazás világosabb, konkrétabb szabályozással könnyebben elérhető lenne. A jogértelmezési zavar mindenféleképpen elkerülhető lett volna, ha az újraszabályozás során figyelembe vették volna az évszázados történelmi gyakorlatot.

Mi lehet a megoldás? Az első megoldás a funkcionális meghatározás alkalmazása. A mentelmi jogot alapvetően a képviselői jogállás tartalmához kellene igazítani. Ezáltal minden, az országgyűlési képviselő mandátumához kapcsolódó joggyakorlás, valamint kötelezettség teljesítése esetén elmondott tény vagy vélemény az immunitás védernyője alá tartozna. Ennek megvalósítása úgy történhet meg, hogy a jogállási törvényben utalunk a képviselői megbízatás gyakorlására, majd a „különösen” fordulattal példálózó jelleggel soroljuk fel a megbízatás egyes elemeit. Ide tartozna a klasszikus „törvényhozási hivatás gyakorlására”, illetve az országgyűlési képviselők egyes kormányzati ellenőrző funkciójára való utalás.

Meg kell jegyezzük: ez sem lenne tökéletes. Nem kizárt, hogy egy ilyen szabály – különösen a pozitív jogértelmezést elfogadók szerint – nem biztosítaná kellőképpen, például a napirend előtti felszólalások, avagy a politikai vita tekintetében a képviselők jogvédelmét. Az sem kizárt, hogy olyan cselekedetekre is vonatkozna, amelyeket nem szabad a mentelmi jog védelme alá vonnunk. Szükséges tehát, hogy a funkcionális meghatározásban legyen utalás a parlament tevékenységére, tehát

egy modernebb „országgyűlési tag mint olyan” kifejezés megfogalmazására. Ez a „parlament működésével összefüggésben” szófordulattal elérhető lenne.

Másik megoldás, amelyet Kukorelli István javasolt,²⁹ hogy alkalmazzuk a területiális elvet, így jelenjen meg utalás a törvényben az Országgyűlésre, bizottságaira, a képviselőcsoportokra. Ez az álláspont is célszerű azzal a megjegyzéssel, hogy a képviselőcsoportokra vonatkozóan az immunitás kiterjesztése problémákat vethet fel, indokolatlan. Elfogadjuk, hogy az országgyűlési képviselőcsoportok szerepe a jogállami demokráciák parlamentjeiben felértékelődött. Magyarországon nemcsak a Hárszabály,³⁰ hanem az Alkotmány³¹ is hivatkozik a frakciókra. Ennek ellenére, hasonlóan a korábban már közölt szakmai érvekhez, nem kellően megalapozott, hogy a képviselőcsoportok munkája során is érvényesüljön a mentelmi jog.

Fontos megemlítenünk a nemzetközi gyakorlatot. Mindkét megoldásra találhatunk példát Európa országaiban. A funkcionális megoldást hirdeti például a belga, a francia, a görög, az olasz, a lengyel és a portugál alkotmány is, amelyek felelőtlenségi szabályai között irányadó a „képviselői jogok gyakorlásának”³² kitétele. Ezzel szemben a dán, avagy a holland alkotmány a második megoldást hirdeti úgy, hogy a védelem a parlament plénuma előtt³³ vagy a bizottsági üléseken³⁴ kifejtett megnyilvánulásokra vonatkozik. Megállapítható, mindkét megoldási javaslat az európai modellek által támasztott követelményeknek is megfelelne.

A KIVÉTELEK RENDSZERÉRŐL, AVAGY KORLÁTOZZUK-E A KORLÁTOZÁST

A felelőtlenség tárgyi köre

A felelőtlenség a szólásszabadság határait átlépve a büntetőjog területén érvényesül.³⁵ Hatását akként fejt ki, hogy az alapesetben bűncselekménynek minősülő cselekedetek büntethetőségét mind a korábban, mind a most mandátummal rendelkező országgyűlési képviselők tekintetében kizárja. Nézzük meg tehát, melyek azok a cselekmények, amelyeket a képviselők büntetőjogi felelősségre vonás nélkül elkövethetnek! Melyek azok a cselekmények, amelyekkel a képviselők megsérthetik „büntetlenül” mások alapjogait azáltal, hogy tevékenységük során élnek véleménynyilvánítási és politikai szólásszabadságukkal?

A válasz egyszerű. Minden olyan cselekménnyel, amely a véleménynyilvánítás körébe tartozhat. A Kjtv. egyszerűen fogalmaz: a védelmet kiterjeszti a képviselői megbízás gyakorlása során elmondott minden tényre, véleményre. A megnyilvánulási formának nincs jelentősége. Megvalósulhat írásban, szóban, ráutaló magatartással. Formáját tekintve nem számít, hogy a képviselő azt a Hárszabályban biztosított jogai gyakorlása során (napirend előtti felszólalás, kérdés) vagy éppen házszabályellenesen teszi (nem kapott szót, bekiabálás).³⁶

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) számos büntetőjogi tényállást kapcsol a magánszemélyek által írásban, szóban vagy tettelesen elkövetett cselekedetekhez. A védett jogi értékek ezekben az esetekben az emberi méltóság, állam- vagy szolgálati titok, illetve a köznyugalom védelme.

Konkrét tényállások tekintetében ehhez a körhöz tartozik a rágalmazás, a becsületsértés, a közösség elleni izgatás, a rémhírterjesztés, az államtitoksértés, a szolgálati titoksértés. Hasonló értékek védelmében lép a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, amikor rögzíti a becsületsértés szabálysértési alakzatát.

Nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt sem, hogy jogrendszerünk nemcsak büntetőjogi síkon, hanem a polgári jogi szabályokat is érintve – még büntetőjogi tényállás megvalósítása mellett is – biztosítja a személyiségi jogok védelmét, a jogellenesen okozott kár megtérítésének kötelezettségét.

A fenti esetekben, abszolút feleletmentesség esetén, a képviselőt egyetlen esetben sem lehet sem büntető-, sem polgári jogi felelősségre vonni. A Kjt. a képviselők feleletmentességét azonban korlátozza. Két vonatkozásban is: először is az előző részben bemutatott „képviselei megbízás gyakorlása során” fordulattal. Másodszer pedig úgy, hogy egyes büntetőjogi tényállásokat e szűkített mentességi körből kiemel.

A kivételek rendszeréről általában

A mai közjogi irodalmunk a kivételi rendszer tekintetében, általánosságban, két lényeges probléma mentén vizsgálódik. Az első eljárási természetű. Alapvető kérdés az, vajon a felelőtlenség alóli kivételek közé tartozó esetek megítélésekor az Országgyűlés mérlegelheti-e a mentelmi jog felfüggesztését. Röviden: miként viszonyul egymáshoz a mentelmi jog két ága, a felelőtlenség és a sérthetlenség. A másik jogpolitikai tartalmú. Indokolt-e fenntartani a kivételeket? Szűkíteni, avagy tágítani kellene a mentesség alóli kivételek körét?

Az első kérdés tekintetében kiindulópontunk az 1/1991. (XII. 4.) OGY elvi állásfoglalás. Az Országgyűlés ebben a „belső iránymutatásában” értelmezte a Kjt. akkori 2. §-át. Az állásfoglalás lényege, hogy „a képviselőkkel kapcsolatos rágalmazási és becsületsértési ügyekről is érdemben kell a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában – a bizottsági előkészítés után – az Országgyűlésnek döntenie”. Ez azt jelenti, hogy a 2. § olyan anyagi jogi szabályokat tartalmaz, amely elválaszthatatlan az ezt követő rendelkezésben megtalálható eljárásjogi sérthetlenségtől.

A jogalkotástól szóló 1987. évi XI. törvény 54. §-a rendelkezik az állami irányítás egyéb eszközének minősülő szabályfajtaról. Ennek értelmében az Országgyűlés és a Kormány a jogszabályokat elvi állásfoglalásban értelmezheti. Ezt a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. A vizsgált elvi állásfoglalás tartalma számos ellentmondást vet fel.

A felmerült kérdés a következő: helyes-e, hogy ezt a gyakorlatot nem jogszabály, hanem egy „belső aktus” deklarálja? Az elgondolkodtató kérdést még inkább tetézi az a tény, hogy az Országgyűlés előtt részletes vitájához érkezett az új jogalkotási törvény tervezete.³⁷ Ennek 65. § (2) bekezdése rendelkezik az ilyen típusú szabályok hatályon kívül helyezéséről. Mi lesz a helyzet az új jogalkotási törvény elfogadását követően? Módosul a kialakított gyakorlati ív? A témával foglalkozók vagy elfogadják, adottnak vélik az Országgyűlés szabályozását,³⁸ vagy az elvi állás-

foglalás ellen foglalnak állást.³⁹ A legmarkánsabb véleményt Hack Péter fogalmazta meg. Véleménye szerint az Országgyűlés gyakorlatilag egy eljárásjogi kérdés kiskapuján keresztül becsempészte a szólásszabadság körébe a sérthetatlenség szabályait.⁴⁰

Az országgyűlési jogértelmezés formája mindenféleképpen aggályos, működése során nem is gyakran élt ezzel a lehetőséggel.⁴¹ Ezek közül is a legutóbbit – a büntetethez való jog elvének értelmezéséről szóló 1/1993. (II. 27.) OGY elvi állásfoglalást – meg is semmisítette az Alkotmánybíróság azzal az indokkal, hogy az Országgyűlés a büntető törvényt nem törvényben, hanem a büntető ügyekben eljáró hatóságokra és a polgárokra kötelező erővel nem rendelkező elvi állásfoglalásban értelmezte, és az általános érvényűség igényével lépett fel.⁴²

A 41/1993. (VI. 30.) AB határozat rögzítette azt is, hogy az elvi állásfoglalásban történő jogszabály-értelmezés csupán az Országgyűlésre magára és szerveire nézve kötelező. Az ennél tágabb címzetti körre az Országgyűlés a törvényi rendelkezések értelmezésére a legális (törvénnyel való) jogértelmezést veheti csak igénybe. A mentelmi joghoz kapcsolódó OGY elvi állásfoglalás nemcsak az Országgyűlés, hanem más szervek, így az ügyészségek, bíróságok tekintetében is kötelező. Elképzelhető, hogy formai szempontból alkotmányellenes? Az elvi állásfoglalás tartalmi szempontból is megkérdőjelezhető. Nem ellentétes az Országgyűlés logikájával az, hogy a kivételek rendszerében nemcsak büncselekmények, hanem a polgári jogi felelősség is szerepet kap? Minden bizonnyal ellentétes. Ez a kérdés azonban már messzebbre visz.

Senki sem vitatkozhat azzal a kijelentéssel, hogy a rágalmazás, becsületsértés vagy az államtitoksértés során a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény az irányadó. Senki sem vitatkozhat azzal, hogy a polgári jogi felelősség elkülönül a büntetőjogi felelősségtől, s az egyik eljárás eredményének sincs kötőereje a másikra nézve. Rendkívül furcsa helyzetet éppen az eredményez, hogy az Országgyűlés ugyan a mentelmi jog felfüggesztése mellett dönthet a büntetőeljárás tekintetében, addig a bíróság polgári eljárás keretében – parlamenti hozzájárulás nélkül – milliós kártérítést szabhat ki a képviselőre ugyanazon tényállás megvalósításáért.

Az ellentmondás két módszerrel kezelhető. Az első szerint radikálisan meg kell változtatni a mostani gyakorlatot. A büntetőjogi tényállások tekintetében így az Országgyűlésnek csak formális szerepe lenne a mentelmi jog felfüggesztése tekintetében, lényegében kötelezettsége lenne ezekben az ügyekben a képviselőt kiadni.⁴³ Ez azonban azzal a veszéllyel járhat, hogy a mentelmi jog automatikus felfüggesztése miatt korlátlan számú becsületsértési, rágalmazási per indulhatna a képviselők ellen, amely veszélyeztethetné az Országgyűlés működésének zavartalanságát.⁴⁴

A másik megoldás pedig az, hogy a jogalkotó belátja, a mentelmi jog kivételi rendszerének kusza jogértelmezését a szabályok pontatlansága, azok bizonytalansága okozza. Szükséges ezért a mentelmi jogra vonatkozó szabályok pontosítása, amelynek keretében sor kerülhetne a mentelmi jog anyagi- és eljárásjogi szabályainak elválasztására.⁴⁵ Ajánlatos lenne, hogy a legfőbb szabályok az Alkotmányba

kerüljenek, a részletszabályokat pedig a Kjtv., valamint a Hárszabály rendezze.⁴⁶ Ez azért is fontos volna, mert Györkös Zoltán szavaival élve „a mentelmi jog fontos és megalapozott érdekből ugyan, de áttöri a törvény előtti egyenlőség elvét, privilegizált helyzetet teremt a képviselők javára. Ilyen esetben szükséges a magasabb szintű formában történő szabályozás”.⁴⁷ Az érvelést alátámasztja, hogy a modern és kevésbé modern parlamenti demokráciákban a mentelmi jogot kivétel nélkül a legfelsőbb jogforrási szinten szabályozzák.⁴⁸ Koherenssé és európaivá így válhatna a hazai mentelmi jog rendszere.

A rágalmazás és becsületsértés problémaköréről⁴⁹

A felelőtlenség alóli kivételek másik fontos témaköre a rendszer változtathatóságának lehetőségei. Megállapítható, a szakmai közvélemény a felelőtlenség alóli kivételek rendszerét vagy megfelelőnek tartja,⁵⁰ vagy annak sürgős reformját, szűkítését követeli.⁵¹ A reformjavaslatok mindegyike a két magánindítványra üldözendő bűncselekmény – a rágalmazás és a becsületsértés – körében képzei el a változtatásokat.⁵² Vizsgáljuk meg, ki kell-e emelni a felelőtlenség tárgyi köréből ezt a két tényállást?

Becsületsértés, rágalmazás?

Az Országgyűlés mentelmi joggyakorlata szempontjából a legtöbb problémát a rágalmazási és becsületsértési esetek megítélése jelenti. Az esetek többségében ilyen ügyekben kell állást foglalnia a parlamentnek. A reformjavaslatok értékeléséhez mellőzhetetlen a rágalmazás és a becsületsértés büntetőjogi tényállásának ismerete és figyelembevétele.

Gatter László a becsületsértés és a rágalmazás tényállásának kilenc variációját különböztette meg az elkövetői és feljelentői oldal alapján.⁵³ A „bűncselekményi mátrix” alapja, hogy mind az elkövetői, mind a feljelentői oldalon a személyek három típusa állhat: a magánszemély, a közszereplő, valamint a mentelmi joggal felruházott országgyűlési képviselő. A mentelmi jog azokban az esetekben érvényesül, amikor az országgyűlési képviselő áll az elkövetői oldalon.

Az első esetkör az jelenti, amikor a feljelentő oldalon is országgyűlési képviselő, illetve közszereplő áll.⁵⁴ Hogyan alakul ezekben az esetekben a két bűncselekmény büntethetősége? A kérdésben irányadó az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozata.

A határozat értelmében az értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető. A becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése a lényegét tekintve valótlan, vagy azért nem tudott annak valótlanágáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.⁵⁵

Mit is jelent ez a szabályozás? Érdemes-e fenntartanunk a felelőtlenség alóli kivételek között a becsületsértést és a rágalmazást? Beláthatjuk, abban az esetben, ha a sértetti oldalon közszereplő van, lényegében kizárt a felelősségre vonás becsületsértés esetén. Legfeljebb csak a kifejezetten gyalázkodó, értékelés nélküli durva kifejezés használata számíthat arra, hogy a hivatalos megítélés bűncselekménynek minősíti. Kicsit sarkítva ez azt jelenti, hogy becsületsértés miatt nem érdemes magánvádat benyújtaniuk a közszereplőknek, mivel velük szemben minden ilyen cselekmény „jogszerű”.

Ehhez hasonló a rágalmazás büntetőjogi tényállása, azzal a megszorítással, hogy csak az büntetendő, aki tudta, vagy a hivatása vagy foglalkozása gyakorlása alapján reá irányadó szabályok alapján nem tanúsította az elvárható figyelmet vagy körültekintést. Ez pedig igen bonyolult bizonyítási eljárás eredményeképpen tisztázható. Joggal merül fel a kérdés, egyáltalán bizonyítható-e a szándékos rágalmazás. Meghatározhatjuk-e, mi az az elvárható figyelem, körültekintés, ami a képviselői hivatás alapján irányadó? Aligha.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a rágalmazás, becsületsértés büntethetőségének megállapítása a fenti esetekben kizárt vagy rendkívül bonyolult. Joggal vetődik fel a kérdés, miért is kell ezek után kiemelniük ezt a két esetet az amúgy is büntethetetlenséget jelentő mentelmi jogi felelőtlenség alól.

A válasz egyszerű. Azért, mert a sértetti oldalon magánszemély is állhat. A jogi szabályozás éppen azért emelte a mentelmi jog alóli kivételek közé a becsületsértést és a rágalmazást, hogy a „mentelmi jog ne jelenthesse azt, hogy a képviselő a jog bátyja mögül bátran tüzelhet, de őt nem érheti találat”.⁵⁶ Ennek ellenére lehetőség nyílt a változtatásra.

A változtatás irányai az anyagi jog tekintetében

A közszereplők egymás között a rágalmazás és becsületsértés bűncselekményét nagyon szűk keretek között tudják megvalósítani. Milyen reformjavaslatok születtek? A változtatás irányairól két álláspont fogalmazódott meg. Az egyik a jelenlegi szabályozás szűkített változatát jelentené: „Ennek keretében a büntetőjogi felelősségmentesség alól a képviselőknek a közhatalmat, illetve politikai közszereplést gyakorlók irányában a parlamenten kívül elkövetett rágalmazása, becsületsértése, illetve politikai közszereplőkre vonatkozóan a parlamenten kívül elkövetett „tudatosan” kinyilvánított – és a becsület csorbítására alkalmas – valótlan tényállítása jelenthetné a kivételt.”⁵⁷

A másik megoldást az jelentené, ha a kivételek közül kikerülne a becsületsértés és a rágalmazás, ám egyúttal visszatérnénk közjogi hagyományainkhoz, és a parlament fegyelmi jog szerepét megfelelően erősítenénk.⁵⁸ Nem kerülhető el, hogy a reformjavaslatok közül valamelyik mellett ne foglaljunk állást. A dolgozat korábbi fejezetében láthattuk, hogy a felelőtlenség terjedelmét lényegében két tényező határozza meg: a képviselői megbízás terjedelme, illetve a rágalmazás és becsületsértés megvalósíthatóságának korlátozottsága. Ha a mai, értelmezhetetlen és homályos képviselő fogalmat tekintjük, akkor mindenféleképpen az első megoldás mel-

lett kell érvelnünk. Ez a javaslat megfelelően szerkeszti egybe a demokratikus paradigmatváltás utáni jogi változásokat. A gond azzal van, hogy nem kezeli a „képviselői minőség” kifejezésének problémáit, és önmagában rendkívül összetett szabályozást valósítana meg.

A második javaslat sokkal egyszerűbb és kezelhetőbb. Persze megvalósíthatatlan a képviselői megbízás fogalmának pontosítása nélkül. Ha ezt a fogalmat a korábban vázolt keretek közé szorítanánk, akkor csak nagyon szűk körben valósulhatnának meg a bűncselekmény alapját képező tényállások. Nyilvánvaló, ezzel a megoldással sérül a bíróság előtti egyenlőség, a polgárok jóhírnévhez fűződő jogai büntetőjogi védelmének szükségessége, ám a polgári jog eszközrendszere, illetve egy jól működő parlamenti fegyelmi jog kellő visszatartó erőt jelentene a jogsértések elkerülésére.

Meg kell jegyezni azt is, hogy a pontosított képviselői megbízás körében a képviselők csak kivételesen foglalkoznak közhatalmat, illetve politikai közszereplést nem gyakorló személyekkel, és elenyészően ritkán illetik őket rágalmazással, becsületsértéssel. Nem a szomszéd Mariska nénit, hanem a közszereplést vállalókat illetik rágalommal, szitokszóval. A közszereplők irányába, mint az előzőekben láthatuk, szinte elkövethetetlen a becsületsértés és a rágalmazás. Mindezek alapján a mostani ellentmondások kezelésére üdvözítő megoldást jelentene ez a komplex változtatási javaslat.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A jogi szabályozás alapvető célja, tekintettel az általános jogpolitikai álláspontra, hogy szabályozza az alapvető társadalmi viszonyokat, rendezze a felmerülő konfliktusokat. A jogi szabályozás, jogalkotás során követelmény a mindenkori társadalmi viszonyok figyelembevétele. A jogállamiság és a jogbiztonság követelménye azonban nemcsak azt jelenti, hogy kialakítjuk a megfelelő jogi szabályozást, hanem azt is, hogy biztosítjuk a szabályok folyamatos megújulását, és kezeljük a gyakorlati alkalmazás során felmerülő problémákat. Az Alkotmányban meghatározott általános jogelvek, társadalmi értékek csak így biztosíthatók.

A dolgozat kísérletet tett az országgyűlési képviselők mentelmi jogára vonatkozó hatályos szabályozás ellentmondásainak feltárására. A feltárt hibák, hiányosságok, valamint a gyakorlati tapasztalatok alapján célszerűnek és szükségesnek tartjuk a mentelmi jogra vonatkozó rendezés pontosítását, esetleg a szabályozás jelentősebb terjedelmű reformját. A dolgozatban érintett problémák alapján:

1. Szét kell választani a mentelmi jog anyagi- és eljárásjogi szabályait. A mentelmi jogra vonatkozó szabályokat az Alkotmány, a részletszabályokat a Kjt., valamint a Házzsabály tartalmazza. A félreértések elkerülése végett pontosan rögzíteni kell, milyen összefüggésben van egymással a mentelmi jog két eleme, a felelőtlenség és a sérthetetlenség.

2. A képviselői felelőtlenség alóli kivételek körét szűkíteni kell. A rágalmazás és a becsületsértés nem szerepelne a kivételek között. Megmaradna viszont a polgári jogi felelősség és az államtitoksértés.

3. A kivételek szűkítése miatt szükséges pontosítani a „képviseleti megbízatás” fogalmának tartalmát. A korábban vázolt mindkét alternatíva, tehát mind a funkcionális, mind a területiális megközelítés megoldást jelenthetne a mostani ellentmondások kezelésére.

A jogalkotás során nem szabad a „kiskunhalmi” tétellel védekeznünk. Nem szabad behunyni szemünket a problémák felett. A felmerült kérdésekre az újrászabályozás során helyes és érdemi válaszokat kell találni.

A dolgozat írója elengedhetetlennek tartja, hogy megnyíljon a párbeszéd a mentelmi jog szabályozásának, gyakorlatának pontosítása érdekében. Elengedhetetlen, hogy a politikai döntéshozók belássák a változtatás szükségességét. Elengedhetetlen, hogy a parlamenti jog egyik leglényegesebb jogintézményét szakmai szempontok szerint és nem a pártpolitikai csatározások keretében vizsgálják felül. Ez pedig kizárólag az Országgyűlés joga és felelőssége, hiszen a parlament a demokrácia játékszabályainak keretein belül vagy azok ellenére is elleghetetleníthető.

SZAKIRODALOM

ÁDÁM Antal: A képviselői jogok és kötelességek szabályozásának problémái. = *Allam és Igazgatás*. 1970/8. 683-693.

ÁDÁM Antal: A véleménynyilvánítási szabadság és a képviselői mentelmi jog összefüggéseiről. = *Collega*. 1999/2. 4-7.

ÁDÁM Antal: Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog. = *Magyar Jog*. 1999/3. 143-152.

ANTALÓCZY Péter: A képviselői szólásszabadság. = *A képviselők jogállása*. 2. rész. Budapest, 2004. 44-57.

BALOGH Artúr: A mentelmi jog. = *Jogállam*. 1902/10. 770-783.

BALOGH Artúr: A parlament belső bajai. = *Jogállam*. 1903/5. 273-278.

BALOGH Artúr: A parlamenti tagok szólásszabadságának határai. = *Jogtudományi Közlemény*. 1899/34. 238-239.

BEÉR – KOVÁCS – SZAMEL: *Magyar államjog*. Budapest, 1972.

BODNÁR Lajos: A kiesett képviselőt nem védi a mentelmi jog. = *Magyar Hírlap*. 2002. május 18. 1., 5.

BODNÁR Lajos: A mentelmi bizottság nem ítélőszék. Géczi József a Boldvai-ügyről és arról, szükség van-e becsületbírószágra. = *Magyar Nemzet*. 1997. január 20. 1., 3.

BODNÁR Lajos: A mi kutyánk kölyke. Isépy Tamás a sérthetetlenségről. = *168 Óra*. 2000. június 29. 10-11.

BODNÁR Lajos: Elsőbbségi jog. A mi kutyánk kölyke 2. = *168 Óra*. 2000. július 6. 10.

- BODNÁR Lajos: Honatyák mentelmi pajzsa. Amiben egységes a kormány és az ellenzék. = *Magyar Nemzet*. 1998. július 18. 1., 5.
- BODNÁR Lajos: T. Ház: Kettős mércét alkalmaznak a mentelmi ügyeknél. Magánvádra gyakran nem adnak ki országgyűlési képviselőt az igazságszolgáltatásnak. = *Magyar Hírlap*. 2003. február 10. 5.
- BÖLÖNY József: A mentelmi jog de lege ferenda. = *A magyar közjog időszerű kérdései*. 1. kötet. Budapest, 1941. 221-254.
- BÖLÖNY József: *Mentelmi jog I*. Budapest, 1937.
- BUJÁK Attila: Letisztelt Ház. Parlamenti illeten. = *168 Óra*. 1999. szeptember 16. 12-13.
- CS. KISS Lajos – GALLÓ Béla: A parlamenti színpad. = *Magyar Hírlap*. 1995. június 17.
- DARUVÁRY Géza: *A mentelmi jogról*. Budapest, 1890.
- DEZSŐ Márta – KUKORELLI István – SÁRI János – SOMOGYVÁRI István: *A magyar parlamenti jog – de lege ferenda*. Budapest – Pécs, 2000.
- DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. = *Jogtudományi Közöny*. 2002/6. 257-270.
- DUNAVÖLGYI Szilveszter – FINSZTER Géza: A képviselői mentelmi jog szabályozása Európában és a hazai gyakorlat. = *Kriminológiai tanulmányok*. 41. k. Budapest, 2004. 275-294.
- EDVI Illés Károly: Parlamenti szólásszabadság. = *Értekezések a társadalomtudományok köréből*. 13. kötet 1. szám. Budapest, 1903. 3-20.
- FLECK Zoltán: A véleménynyilvánítás szabadságának bírói korlátozása. = *Nyilvánosság rendszerváltása*. Budapest, 1998. 113-126.
- FÖLDES Péter: Sárga lap. = *Népszava*. 1999. szeptember 15. 7.
- GÜNTHER Antal: Az immunitás. = *Jogtudományi Közöny*. 1886/42. 337-339.
- GYÖNGYI Gyula: A mentelmi jog néhány gyakorlati kérdése. = *Magyar Jog*. 1997/11. 669-673.
- GYÖNGYI Gyula: A mentelmi jog szabályainak érvényesülése. = *A képviselők jogállása*. 2. rész. Budapest, 2004. 85-99.
- GYÖNGYI Gyula: A mentelmi jogra és a személyes mentességre vonatkozó szabályok értelmezése és alkalmazása. = *A képviselők jogállása*. 1. rész. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1996. 72-86.
- GYÖRKÖS Zoltán: Az országgyűlési képviselők felelősségi rendszere és a hatályos szabályozás kritikája. = *Parlamenti Levelek*. 1998/4-5. 71-78.
- GYÖRKÖS Zoltán: Az országgyűlési képviselők mentelmi joga 1990 után. = *Parlamenti Levelek*. 1996/2. 46-58.
- HACK Péter: Törvény feletti képviselők. Mentelmi jog és mentelmi eljárás az elmúlt tíz évben. = *Hetek*. 2000. április 29. 1., 7.
- HALMAI Gábor: A véleményszabadság alkotmányos szabályozása. = *Acta Humana. Emberi jogi közlemények*. 1995/18-19. 128-140.
- HALMAI Gábor: *A véleményszabadság határai*. Budapest, 1994.

- HALMAI Gábor: Közszerplők a bíróságon. = *Heti Világgazdaság*. 2002/10. 46.
- HALMAI Gábor: Közszerplők személyiségvédelme kontra közügyek vitathatósága. = *Fundamentum*. 2000/ 2. 17-32.
- HALMAI Gábor: Zsugorodó nyilvánosság. = *Élet és Irodalom*. 2001. december 7. 6.
- HOLLAUER Tibor: Szavazó színház a parlamentben. Pfűjölások, kivonulások, szavalókórusok. A Tisztelt Ház furcsaságai. = *168 Óra*. 2000. szeptember 14. 14-15.
- HOLLÓ András – BALOGH Zsolt (szerk.): *Az értelmezett Alkotmány*. Budapest, 2000.
- HUSZ Dóra: Intézmények presztízse 1988 és 1998 között. = *Magyarország évtizedkönyve (1988-1998)*. Budapest, 1998. 822-829.
- JELLINEK Arthur: A mentelmi jog. = *Tanulmányok a magyar közjogról*. Budapest, 1890.
- KARSAI József: Mentelmi ügyek az új ciklusban. 1990-1995. = *A képviselők jogállása*. 1. rész. Budapest, 1996. 87-115.
- KIS János – SÓLYOM László: Az alkotmány és a szólásszabadság. = *Népszabadság. Hétféle melléklet*. 2003. október 1. 4.
- KUKORELLI István: Az alkotmányozás évtizede. = *Jogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Budapest, Korona Kiadó, 1995.
- KUKORELLI István: *Az országgyűlési képviselők jogállása*. Budapest, 1989.
- KUKORELLI István: Széljegyzetek a honatyákról szóló törvényjavaslathoz. = *Közjogi tündődések*. Budapest, 1991. 50-54.
- KUNCZ Ignác: A képviselő házon kívül. = *Jogtudományi Közöny*. 1889/17. 133-134.
- KUNCZ Ignác: A mentelmi jog módszere. = *Jogtudományi Közöny*. 1876/13. 105-107.
- KUNCZ Ignác: A mentelmi jog. = *Jogtudományi Közöny*. 1884/26. 201-202.
- KUNCZ Ignác: Mely irányban véd a mentelem? = *Jogtudományi Közöny*. 1877/26. 205-207.
- LŐRIK Erzsébet: A parlament egy éve a felszólalások tükrében. = *Magyar Közigazgatás*. 1991/10. 945-949.
- MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, 2003.
- MOLDOVÁNYI: Korlátoznák a mentelmi jogot. = *Magyar Nemzet*. 2000. augusztus 28. 1sk.
- MUCSÁNYI Marianna: Süket felek. A parlamenti nyilvánosság alakulása. = *Élet és Irodalom*. 1999. január. 15. 3.
- NAGY Ernő: Államjogunk köréből. Meddig terjed az országgyűlési tag mentelmi joga? = *Budapesti Szemle*. 1889. 59. kötet 152. 211-236.
- NEHÉZ-POSONY István: A véleménynyilvánítás szabadsága és korlátai a sajtóban és más médiumokban. = *Jogász vándorgyűlés*. 2002. 57-311.
- NYIRI Sándor: A mentelmi jog a büntető eljárás tükrében. = *Rendészeti Szemle*. 1993/3. 21-31.
- PÁLINKÁS László: A mentelmi jog alkalmazása az új Országgyűlésben. = *A törvényalkotó Országgyűlés*. Budapest, 1994. 143-154.

- PECZE Ferenc: A képviselői mentelmi jog kialakulása. = *Jogtörténeti tanulmányok*. Pécs, 1980. 321-333.
- PESTI Sándor: A fegyelmi jog fejlődése a magyar házszabályokban. = *A plenáris ülés*. 1. rész. Budapest, 1997. 338-353.
- PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Budapest, 2002.
- PETRIK Béla: Az országgyűlési képviselők mentelmi joga. = *Magyar Jog*. 1990/6. 525-537.
- PUNGOR András: Mentelmi ügyek a Házban. = *Népszava*. 2001. március 19. 3.
- PUNGOR András: Vádat emelhetnek a megvédett képviselő ellen. = *Népszava*. 2003. január 16. 3.
- SAJÓ András: A parlament elhallgattatása. = *Népszabadság*. 2002. március 19. 4.
- SEPSI Tibor: A mentelmi és összeférhetetlenségi eljárás. = *Parlamentek Európában*. Budapest, 1993. 26-33.
- SEPSI Tibor: A parlamenti képviselők mentelmi joga a gyakorlat tükrében. = *Studia Collegii Bibó*. Budapest, 2001. 51-77.
- SOMOS András: A mentelmi jog nem feudális privilégium. = *Vasárnapi Hírek*. 1998. július 12. 4.
- STEFKA István: A mentelmi jog nem földesúri kiváltság. = *Magyar Nemzet*. 2001. június 28. 5.
- SZENTE Zoltán: A mentelmi jog története Magyarországon 1990-ig. = *A képviselők jogállása*. 1. rész. Budapest, 1996. 256-271.
- SZENTE Zoltán: A parlamenti képviselők mentelmi joga az európai parlamenti jogokban. = *A képviselők jogállása*. 2. rész. Budapest, 2004. 203-222.
- SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, 1998.
- SZILÁGYI: Mentelem, jogon. = *Kurír*. 1996. december 13. 4.
- TOMCSÁNYI Vilmos Pál: A mentelmi jogról. = *Jogi értekezések*. Budapest, 1903/9.
- VARGHA Ferenc: *A képviselők felelőtlensége*. Budapest, 1921.
- WELLISZ Vilmos: Adalék a mentelmi jog törvénybefogadásának kérdéséhez. = *Jogtudományi Közöny*. 1898/13. 97-99.
- ZSOLDOS Attila: Becsületsértési és rágalmozási ügyek adják a legtöbb feladatot. Isépy Tamás szerint a képviselők félreértik a mentelmi jogot. = *Népszava*. 1999. június 21. 2.

JEGYZETEK

¹ Lásd például HACK Péter véleményét: <http://www.hetek.hu/index.php?cikkIn:7405>

² HUSZ Dóra: Intézmények presztízse 1989 és 1998 között. = *Magyarország évtizedkönyve (1988-1998)*. Budapest, 1998. 827.

- ³ Lásd erről: GYÖRKÖS Zoltán: Az országgyűlési képviselők mentelmi joga 1990 után. = *Parlamenti Levelek*. 1998/4-5. 55.
- ⁴ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 31/A. § (1) bekezdése rendelkezik a köztársasági elnök sérthetlenségéről. Az országgyűlési képviselőkkel azonos mentelmi joggal rendelkeznek az alkotmánybírák, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, illetve helyettese, az adatvédelmi biztos, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa. Az előzőekhez képest szűkebb körű mentelmi jogosultság illeti meg az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökét, a bíróságokról szóló 1997. évi LXVI. törvény 5. §-a alapján a hivatásos bírókat és az igazságszolgáltatásban való részvételével összefüggő cselekmény miatt az ülnököket. Büntetőeljárás alóli feltételes mentesség illeti meg ezen kívül az ügyészeket, az ügyészségi titkárt, fogalmazót, nyomozót és ügyészségi ügyintézőt.
- ⁵ Az egyik ilyen ritka kivételt jelentette Kaltenbach Jenő mentelmi ügye: http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_cklIn:37&p_ulin:120&p_felsIn:228&p_szovegIn:&p_felszigIn:228
- ⁶ EDVI Illés Károly: A parlamenti szólásszabadság. = *Értekezések a társadalomtudományok köréből*. 13. k. 1. sz. Budapest, 1903. 9.
- ⁷ BÖLÖNY József: *Mentelmi jog I.* Budapest, 1937. 9.
- ⁸ VARGHA Ferenc: *A képviselők felelőtlensége*. Budapest, 1921. 33.
- ⁹ WELLISZ Vilmos: Adalék a mentelmi jog törvénybefogadásának kérdéséhez. = *Jogtudományi Közöny*, 1898/13. 97.
- ¹⁰ VARGHA Ferenc: *A képviselők felelőtlensége*. Budapest, 1921. 5.
- ¹¹ VARGHA Ferenc: id.m.
- ¹² BALOGH Artúr: A mentelmi jog. = *Jogállam*. 1902/10. 770. Hasonló álláspontot alakított ki JELLINEK Arthur: *A mentelmi jog* című művében.
- ¹³ A Kjt. 7. § (2) bekezdése értelmében a képviselőválasztáson jelöltként igazolt személyt a sérthetlenség szempontjából úgy kell tekinteni, mintha képviselő lenne, a mentelmi jog felfüggesztéséről azonban nem az Országgyűlés, illetőleg annak Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottsága (a továbbiakban: Mentelmi bizottság), hanem az Országos Választási Bizottság határoz.
- ¹⁴ 7/1997. (II. 28.) AB határozat.
- ¹⁵ A 7/1997. (II. 28.) AB határozat alapján a feltételes eljárási mentesség csak a képviselő-jelöltség és a képviselői megbízatás időtartama alatt áll fenn.
- ¹⁶ GÜNTHER Antal: Az immunitás. = *Jogtudományi Közöny*. 1886/42. 337-339.
- ¹⁷ GYÖNGYI Gyula: A mentelmi jogra és a személyes mentességre vonatkozó szabályok értelmezése és alkalmazása. = *A képviselők jogállása*. 1. rész. Budapest, 1996. 78.
- ¹⁸ 60/1994. (XII. 24.) AB határozat.
- ¹⁹ Képviselőház Irományai 1865/68. 1–3. kötet 150. sz. iromány.
- ²⁰ Lásd erről: BÖLÖNY József: *A mentelmi jog I.* Budapest, 1937. 140. Ezt az álláspontot képviselte NAGY Ernő is: „Az is világos, hogy a képviselőket e jog csak akkor illeti meg, midőn általok, közreműködésükkel az állami souverainitás jut kifejezésre.” NAGY Ernő: *Államjogunk köréből*. Meddig terjed az országgyűlési tag mentelmi joga? = *Budapesti Szemle*. 1889/152. 234.
- ²¹ TOMCSÁNYI Vilmos Pál: A mentelmi jogról. = *Jogi értekezések*. Budapest, 1903/9. 54-55.
- ²² Jellinek Arthur álláspontja szerint „törvényhozói teendőit első sorban magában a házban, annak nyilvános vagy zárt üléseiben a tárgyalásokban való részvétel által, a ház által

nyert különleges megbízatás teljesítésében, továbbá a házszabályok vagy a törvény értelmében megalakítandó bizottságokban vagy ezen bizottságok kiküldetése, vagy különös megbízatása alapján lehet gyakorolni”. Jellinek Arthur: *A mentelmi jog. Tanulmányok a magyar közjogról*. Budapest, 1890. 247.

²³ Lásd erről: SZENTE Zoltán: A mentelmi jog története Magyarországon 1990-ig. = *A képviselők jogállása*. 2. rész. Budapest, 2004. 256-271.

²⁴ BALOGH Artúr: A parlamenti tagok szólásszabadságának határai. = *Jogtudományi Közöny*. 1899/34. 238-239.

²⁵ BÖLÖNY József: A mentelmi jog de lege ferenda. = *A magyar közjog időszériú kérdései*. 1. kötet. Budapest, 1941. 225-226.

²⁶ BH 1994. 171.

²⁷ Erre a veszélyre hívta fel a figyelmet POLT Péter. Lásd az Országgyűlés mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottságának 2003. február 19-én tartott ülésének jegyzőkönyvét.

²⁸ Lásd: Alkotmány 20. § (2) bekezdés

²⁹ KUKORELLI István: Szélgjegyzetek a honatyákról szóló törvényjavaslatához. = *Közjogi tündődések*. Budapest, 1991. 51.

³⁰ Lásd például a Házszabály 10. §, 24. §, 26. § (2) bekezdés, 51-52. §, stb. rendelkezéseit.

³¹ Lásd: Alkotmány 19/B. § (2) bekezdés, 32/A. § (4) bekezdés.

³² Lásd: Belgium alkotmánya 44. §, Franciaország alkotmánya 26. § (1) bekezdés, Görögország alkotmánya 61 § (1) bekezdés, Olaszország alkotmánya 68. §, Lengyelország alkotmánya 105. § (1) bekezdés, Portugália alkotmánya 157. §.

³³ Lásd: Dánia alkotmánya 57. §.

³⁴ Lásd: Hollandia alkotmánya 71. §.

³⁵ Lásd erről: VARGHA Ferenc: *A képviselők felelőtlensége*. Budapest, 1921. 9.

³⁶ Lásd erről BALOGH Artúr: *A parlamenti tagok szólásszabadságának határai* című művét.

³⁷ A jogalkotásról szóló T/4488. számú törvényjavaslat (A Kormány 2003. július 8-án nyújtotta be az Országgyűlés elé.)

³⁸ ÁDÁM Antal: Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog. = *Magyar Jog*. 1999/3. 148., illetve GYÖNGYI Gyula: A mentelmi jogra és a személyes mentességre vonatkozó szabályok értelmezése és alkalmazása. = *A képviselők jogállása*. 1. rész. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1996. 75.

³⁹ GYÖRKÖS Zoltán: Az országgyűlési képviselők felelősségi rendszere és a hatályos szabályozás kritikája. Összeférhetetlenség, mentelmi jog. = *Parlamenti Levelek*. 1998/4-5. 76.

⁴⁰ HACK Péter: Törvény feletti képviselők. = *Hetek*. 2000/18. 7.

⁴¹ Az Országgyűlés eddigi gyakorlata alapján három alkalommal élt ezzel a lehetőséggel: 1/1991. (XII. 4.) OGY elvi állásfoglalás – Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 2. §-ának értelmezéséről, 1/1992. (IX. 26.) OGY elvi állásfoglalás – A szövetkezetekről szóló 1992. évi I. törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992. évi II. törvény egyes rendelkezéseinek értelmezéséről, 1/1993. (II. 27.) OGY elvi állásfoglalása – A büntethetőség elévülésének értelmezéséről.

⁴² 41/1993. (VI. 30.) AB határozat.

⁴³ HACK Péter: Törvény feletti képviselők. = *Hetek*. 2000/18. 7.

⁴⁴ Ilyenkor az Országgyűlés még azt sem mérlegelhetné, hogy a megkeresés nyilvánvalóan zaklató jellegű-e. Ez a folyamat szélsőséges esetben akár odáig is vezethetne, hogy az országgyűlési képviselők több időt töltenének a bíróság előtt, mint az Országgyűlés munká-

jabán. Ellenérvként viszont felhozható, hogy a polgári jogi felelősségre vonás útjának teljes megengedettségével a polgári perek száza is előidézhetik a parlament működésképtelenségét.

⁴⁵ Ennek során pontosan rögzíteni kell, hogy a felelőtlenség alóli kivételek esetében is fennáll az országgyűlési képviselők sérthetetlensége.

⁴⁶ Lásd erről: ÁDÁM ANTAL: Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog. = *Magyar Jog*. 1999/3. 148.; DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. = *Jogtudományi Közöny*. 2002/6. 270.

⁴⁷ GYÖRKÖS Zoltán: Az országgyűlési képviselők mentelmi joga 1990 után. = *Parlament* *Levelek*. 1996/2. 57.

⁴⁸ Lásd erről: SZENTE Zoltán: A parlamenti képviselők mentelmi joga az európai parlamenti jogokban. = *A képviselők jogállása*. 2. rész. Budapest, 2004. 203-222.

⁴⁹ A kivételek között kap helyet az államtitoksértés tényállása. Álláspontunk szerint az államtitoksértés nem vehető ki a felelőtlenség alóli kivételek közül. Ennek oka a büntetőjogi tényállás által védett jogi érdek magas foka. Eddig egyetlen esetben került sor államtitoksértés miatt a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárás megindítására. Az Országgyűlés a képviselőt nem adta ki a legfőbb ügyész megkeresésére.

⁵⁰ Lásd erről: GYÖNGYI Gyula: A mentelmi jog néhány gyakorlati kérdése. = *Magyar Jog*. 1997/11. 669-673.

⁵¹ Ezt az álláspontot képviseli ÁDÁM Antal, valamint DRINÓCZI Tímea és PETRÉTEI József a korábbiakban idézett művekben.

⁵² Felvetődhet bennünk a kérdés, lehetne-e tágítani a felelőtlenség alóli kivételek körét. Álláspontunk szerint egy esetleges bővítéssel sérülhet az Országgyűlés működésének hatékonysága, sérülhet politikai szólásszabadság. Enélkül pedig „nincs haladás és nincs kultúrfejlődés; mert ennek révén kerülnek be az új eszmék a társas életbe, melyek ott más eszmékkel társulnak s így új kombinációkat teremtve, új eszmékkel gazdagítják a társadalom szellemi kincses kamráját”. VARGHA Ferenc: *A képviselők felelőtlensége*. Budapest, 1921. 12.

⁵³ Lásd erről az Országgyűlés mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottságának 1999. június 8-án tartott ülésének jegyzőkönyvét.

⁵⁴ Erdemes e két esetkört együtt értelmezni, mivel a joggyakorlat alapján az országgyűlési képviselő is közszereplő.

⁵⁵ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

⁵⁶ BODNÁR Lajos: A mi kutyánk kölyke. Isépy Tamás a sérthetetlenségről. = *168 Óra*. 2000. június 29. 10-11.

⁵⁷ Lásd erről: ÁDÁM Antal: Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog. = *Magyar Jog*. 1999/3. 151.; DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: A képviselői mentelmi jogról de lege ferenda. = *Jogtudományi Közöny*. 2002/6. 270.

⁵⁸ ÁDÁM Antal: Kifejezési szabadság és képviselői mentelmi jog. = *Magyar Jog*. 1999/3. 151.

