

ÁLLAMJOGUNK KÖRÉBŐL.

MEDDIG TERJED AZ ORSZÁGGYÜLÉSI TAG MENTELMI JOGA?

A mai alkotmányokból folyó parlamentarismus (a parlament életét is értve alatta) egyike a még nem eléggé megvilágított intézményeknek. Azt már rég tudjuk, hogy több előfordúlható esetére a jogalkotás nem gondoskodott; de e mellett minduntalan új és új kérdések merülnek föl a megoldásra, melyekre alig gondoltunk és most előttök habozva állunk. A mit Sir Edward Cocke az angol parlamentre mondott: «ab omnibus querenda, a multis ignorata, a paucis cognita», az részben ma is áll és könnyen általánosítható.

Így vagyunk mindjárt a mentelmi joggal. E nagy fontosságú jogot, a törvényhozó organum működésének egyik alapvető tételét, az alkotmányok nem határozták meg kellő szabadsággal, a szaktudomány a maga egészében nem dolgozta föl, a gyakorlat nem magyarázta meg. Közjogunknak meg épen homályos részecskéje.

Legújabban, a Doda-Traján-féle esetben, merült föl ismét az a kérdés, hogy meddig terjed az országgyűlési tag mentelmi joga? Egyedül a törvényhozás munkájában véd-e csak, avagy kiterjed a képviselőnek, mint ilyennek érintkezéseire választóival?

A védelem ez utóbbi álláspontra helyezkedett, melyért a szaksajtó is lándzsát tört;*) a gyakorlat pedig az ellenkező nézetnek látszik hódolni, de a nélkül, hogy ebből biztos következtetést vonhatnánk le. Daczára, hogy a kérdés már másod-

*) *Jogtudományi Közlöny.* 1888. 42. sz.

szor képezi a vita tárgyát és hogy szembeötlő az óriási különbség, ha e jog tartalmának csak az egyik kört, vagy mind a kettőt elfogadjuk; valamint az is, hogy ilyen homályt az alkotmányos élet nem tűrhet el. *)

E sorokban a mentelmi jog fejtegetését főleg az említett esetre vonatkozólag kísértjük meg. S egyedül a jog szempontjából elemezve, tartózkodunk a körüle lebegő elvont elméletek tovább fűzésétől, nehogy az életnek hasznavehetetlen eredményre jussunk.

A mentelmi jog tulajdonképen két részből, illetve két jogból áll. Az egyik szerint az országgyűlési tag hivatása körében tett nyilatkozataiért csak is az illető háznak tartozik felelősséggel. A másik pedig azt tartalmazza (bár Angliában nagy eltéréssel), hogy az országgyűlési tag ellen — az előbbi pont alá nem tartozó esetekben — egyedül az illető ház engedelmével indítható meg a fenyítő eljárás, bünygyi vizsgálat stb.

Az előbbi jog műszóval mentelemnek (immunitás), **) mentelmi jognak szoros értelemben neveztetik, miután ebből következik az országgyűlési tagnak a közönséges bíróságokkal szemben való mentessége. Az utóbbi pedig a sérthetetlenség joga (inviolabilitas), mert ennek alapján az országgyűlési tag minden bírói eljárással szemben sérthetetlen, míg tudniillik a ház ki nem adja.

*) Az első esetben V. A. képviselőt választóihoz intézett lázító beszéd miatt a közvádoló vád alá helyezte s a bíróság a csak később összeült házból kikérte; de a kérelem megtagadtatott, miután a ház zaklatást látott benne. Elvi állásfoglalás nem történt, ha csak az eljárást annak nem tekintjük. — A Doda-féle esetben pedig a királyi curia a semmiségi panasz ama pontjára, hogy a képviselőnek választóihoz intézett nyilatkozatait a mentelmi jog védi, nagyon helyesen azt felelte, hogy ennek eldöntése illetőségéhez nem tartozik. Miután azonban a ház az eljárás folytatását tűré, azt kell föltennünk, hogy hallgatag hozzájárúl. Mindez azonban csak föltétel, s mert helyessége több oldalról kétségbe vonatott, talán nem lesz fölösleges, ha az alábbiakban e jog természetéből és az európai gyakorlatból vonunk rövid következtetést tartalmára.

**) Immunitás = mentesség, szabadság; a régi közjog szerint a közterhek alól való mentességet jelentette. E jogra nem mondhatjuk általában, hogy sérthetetlenséget nyújt, miután körébe tartozó minden tett vagy nyilatkozat a ház ellenőrzése alatt áll; habár, mint különös hivatásból származottak, a ház külön bírósága alá tartoznak és külön eljárási szabályok szerint ítéltetnek.

Így jelölik e két jogot azok, a kik külön-külön veszik elemzés alá. *) De nem mondhatni, hogy e műszókra megállapodás mutatkoznék, nálunk például használtatnak ezek vagylagosan, fölváltva és általán a mentelmi jog egységes fogalmába kebeleztetnek. — Minket jelenleg az első érdekel.

Régi alkotmányunk a mentelmi jogra számos, habár csak kevésbé határozott szabályt tartalmaz, a melyek nem is mindig részesülnek kellő tiszteletben. Itt is elmondható, mint több alkotmánykérdésnél a múltban, hogy más volt az *de jure*, mint *de facto*. — Nem tekintve a közlekedés nehézsége és a jogállapotok bizonytalansága következtében az útban levő országgyűlési tagok érdekében alkotott törvényeket, az országgyűlési tárgyalások szabadsága is különös oltalomban részesül.

«A ki az országgyűlésen valakit megver, vagy az országgyűlés szabadságát sértene — a mi hűtlenségi bűn — az mindenkor személyében idézhető és elítélhető legyen», mondja az 1507 : 12. törvénycikk. — Az 1563 : 76. törvénycikk az országgyűlésen panaszkodókat védi, mintegy kifejezve, hogy az országgyűlési tárgyalásokért idegenek által senki sem vonható felelősségre: «ki az országgyűlésen panasztételért valakit megölni vagy károsítani merne, azonnal hűtlenség bűnébe esetnek tekintessék». E határozatot az 1647 : 114. és 1723 : 10. törvénycikkek megerősítették. Az 1723 : 7. törvénycikk szerint pedig, «hogy az országgyűlési tagok . . . valamint az országgyűlésen panaszkodók biztonságán és ez által az országgyűlés nyugalmán segítve legyen, az országgyűlés avagy a közgyűlés helyén semmi rendetlenség, annál kevésbbé kéz-rátevés ne történjék». Az 1791 : 13. törvénycikk röviden, de világosan kifejti, hogy az országgyűlésen a karok és rendek a közügyeket törvényes szabadsággal tárgyalandják.

Kétségtelen, hogy ez mind nagyon is általában szól, a magyarázatnak tág tért hagy nyitva. De az az egy bizonyos, hogy e törvények első sorban is a tárgyalások szabadságát veszik oltalmukba s az egyes országgyűlési tagok szabadsága csak a czélból biztosítatik, hogy a törvényhozás munkája legyen szabad, független és zavartalan. **)

*) Például Simonet: *Élémentaire de droit public*; Giron: *Droit public de la Belgique*; vagy legújabbán Schulze: *Das preuss. Staatsrecht*. 1888—89.

**) Az 1647 : 35. törvénycikk ugyan e czélból rendeli el, hogy

Magát a szólásszabadságot azután a főntebbiekből, illetve az alkotmányból akkép magyarázták, hogy különösen az országos ülésben s az országgyűlés egyéb munkálatainál, valamint a követet utasító közgyűlésen tett nyilatkozatokat illeti meg. De e fölfogás, mint említettük, kevés tiszteletre talál s az országgyűlés többször tanácskozik megsértése fölött, mint országos sérelmen. Hosszas és elkecsereedett vita volt e tárgyban még az 1839-iki országgyűlésen is. Wesselényi báró 1834 december 4-dikén Szatmármegye közgyűlésén a követi utasítás tárgyalásánál tartott beszédeért hűtlenségi perbe fogatott. Ezt, mint súlyos sérelmet, már 1835-ben tárgyalják, de most újból fölmerül Balogh János, barsi követ ügyével egyetemben, ki meg az országos ülésen mondott beszédeért került hűtlenségi perbe.

Az országgyűlés elvi kijelentést ugyan most sem tesz a főrendi tábla akadékoskodása következtében, mint a hogy ez 1835-ben tizenkét üzenetváltás után sem engedte, hogy a szólásszabadság megsértése a koronához, mint országos sérelem fölterjesztessék, bár elismerte a jog létét és szenvedett sérelmét, sőt az elnöklő főherczeg-nádor maga úgy nyilatkozik, hogy e jog a constitutio palladiuma. — De a viharos tanácskozásoknak és az alsó tábla szabadságához való csökönös ragaszkodásának eredménye lett, hogy a király 1840 ápril 29-dikéni kegyelmet ad mindazoknak, kik a megelőző országgyűlés kezdetétől perbe fogattak és a reájok mért büntetést szenvedik.*)

Így azután az országgyűlési tag szólásszabadsága továbbra is — egész alkotmányunk átváltozásáig — mondhatjuk csak kétes értékű magyarázaton pihent, melynek tartalmából kiemelkedik, hogy a törvényhozói hivatás körében, különösen az országos ülésben tett nyilatkozatokért senki az illető táblán kívül felelősségre nem vonható. Ha pedig a nyilatkozatok még is sérelmesek volnának — a tanácskozás békéjét, tekintélyét, valamely fontosabb alkotmányos tételt stb. sértők — az illető tábla határozta meg a büntetést, rendesen actiót, pénzbírságot kimondva.

Az a fölfogás, hogy az országgyűlési szólásszabadsághoz

az országgyűlés ideje alatt az országgyűlési tag javaiban igtatás ne történjék; — valamint régente az országgyűlés ideje alatt törvényszünetek is tartattak.

*) Horváth Mihály: *Huszonöt év Magyarország történetéből.*

körülbelül hasonló szólásszabadságot élveznek a követet utasítással ellátó közgyűlésen nyilatkozók is: a mai állapotokhoz szokott előtt elég különösnek tűnhetik föl. Régi alkotmányunknak azonban természetes vonása, melyet egészen félreismerne az, a ki belőle a mai képviselő és választók közti viszonyra következtetne.

Rendi alkotmányunkban a szabad magyar ősi joga a törvényhozáshoz mind végig visszatükröződik. S midőn később a törvényhozásban való részvétel a nemesség szokására és kezdeményezésére követek útján történik, még mindig kiérzik, hogy ki volt e jognak eredeti birtokosa; s hogy a változás a régi állapot megtartva, azon nyugvó alakulat. A nemesség, ha követet küld, a főbb ügyekre instruálja is és ez utasítás kötelező. A követ e szerint tartozik eljárni, nem meggyőződése szerint. A küldők öt időközben visszahívhatják, ha nincsenek vele megelégedve. A követ tartozik jelentést tenni, esetleg a fölmerült fontosabb esetben külön utasítást kérni. Előfordult, hogy például a conservatív megyei többség liberalis eszméknek hódoló követet küldött, nem nézeteit, hanem személyét szeretvén meg. Ez azután utasításának megfelelőleg, a conservativekkel szavazott, de egyébként a liberális eszméknek csinált propagandát, úgy a magán társaságokban, mint a bel- és külföldi sajtóban. (Horváth, i. m.) Conservatív megye szavazott tehát liberális követ útján.

Régi alkotmányunkban jogilag mi sem gátolja, hogy ne a megye közönsége legyen a fontosabb ügyekben a tényleg szavazó s a követ csak a szavazatot közvetítő; hogy ne a megye közönsége határozza azt meg, a mit az alsó tábla határozzon. De e szerint az instruáló közgyűlés a törvényhozás részesévé válik s midőn követet instruál, országgyűlési szavazatot formáláz. A szólásszabadság jogának tehát ki kellett terjesztetni az instruáló közgyűlésekre is. Ha ez ellen politikai szempontból kifogások támadnának, azok az alkotmány ellen irányulnak, a melynek természetéből a mondott szigorúan következik.

Alkotmányunk visszaállításával a mentelmi jog elvi alapjait megvetette — úgy látszik csak az alsóházra, bár a szövegből ez nem tűnik ki — a Böszörményi László ellen sajtóvétség miatt emelt közbűnös föltételezésre kiküldött bizottság jelentése, mely a képviselőház által 1867-ik évi november hó 18-dikán fogadtatott el. Ez elvi kijelentés a régi szokásos eljárás

rást, mint mondják angol mintára *) határozottabban fejezi ki s azóta, bár a szövegezés sok kívánni valót hagy fön, a gyakorlat mindig támogatta. — Tartalma a következő:

1. «A mit az országgyűlési tag mint ilyen a házban és házban kívül mond vagy tesz, azért csak az országgyűlés és pedig annak azon háza által vonathatik feleletre, a melyhez tartozik.»

2. «A mit az országgyűlési tag nem mint olyan és nem törvényhozói hivatásának gyakorlása közben mond vagy tesz, azért csak a ház engedelmével állíttathatik bíró elé, csak a ház engedelmével vonathatik közkereset alá s a tetten érés esetét kivéve, csak a ház előleges engedelmével záratható el.»

E két pont szövegezése vagy csak zavaros, nem eléggé világos, vagy a második az elsőnek ellentmond. Attól függ, hogy miként magyarázzuk.

Az első pont a mentelmi jogot arra adja meg, a mit az országgyűlési tag mint ilyen mond vagy tesz a házban vagy házban kívül; a második pont a sérthetetlenség joga alá veszi mindazt, a mit az országgyűlési tag nem mint ilyen és nem törvényhozási hivatása körében mond vagy tesz.

De ebből láthatólag e két pontnak a mellett, hogy rendeltetése, a mentelmi jogot általában szabályozni, az a közös célja is van: megvonni a határt azon esetek között, melyek az országgyűlési tag jogsértéseinél az illető ház avagy a rendes bíróságok eljárása alá tartozik. Természetes, hogy e határvonal meghúzásánál egymástól nem térhetnek el.

És erre nézve a második pont többet tartalmaz, mint az első. Az első pont határvonala, hogy a cselekedet, nyilatkozat az országgyűlési tag mint olyan által tétessék. A második pont ennek ellenkezőjével már nem elégszik meg, hanem még hozzá teszi: «és nem törvényhozói hivatásának gyakorlása körében». Ez utóbbi meghatározásnak csak akkor van helye a második pontban, akkor nem fölösleges pleonasmus, ha az előző kifejezést: «a mit az országgyűlési tag nem mint olyan» megmagyarázni akarja. Miután szembeötlő, hogy az országgyűlési tag csak mint ilyen tehet valamit törvényhozói hivatása körében, tehát az, a mit nem mint ilyen tesz, az már természeténél fogva

*) *Jogtudományi Közlöny.* 1888. 42. sz. — Szerintünk inkább belga minta után.

nem lehet törvényhozói munka. De ha elfogadjuk, hogy a szövegezésben az utóbbi kifejezés előzőjét magyarázza, akkor a második pont alá tartozik mindaz, a mit az országgyűlési tag nem törvényhozói hivatása körében mond vagy tesz. S a válaszfal nem abban keresendő, hogy valamely nyilatkozat az országgyűlési tag által, mint ilyen által tétetett-e, hanem abban, hogy tétetett-e törvényhozói hivatása körében?

De a jelen esetben a zavart nem egyedül ez okozza, hanem még az első pontnak az a kitétele is: «a mit az országgyűlési tag . . . házon kívül mond vagy tesz». Ez sokkal általánosabban van tartva, semhogy a legkülönfélébb magyarázatokra alapúl ne szolgálhatna. — Elemezzük ezt behatóbban.

Az elvi kijelentésben azon kifejezés: «ház» nem közönséges (tudniillik épület), hanem átvitt értelemben használtatik és jelenti a főrendeknek vagy képviselőknek a törvényhozási munkára összegyűlt testületét.

Így mondhatjuk azután: a ház alakul, megalakult, ülést tart, a két ház megegyezik stb. A «házban», szorosán véve jelenti tehát a főrendek, képviselők munkára egybegyűlt testülete előtt, tanácskozásában, ülésében; a «házon kívül» pedig jelentheti már az országgyűlési tagnak az osztályokban, bizottságokban tett munkáját, nyilatkozatát — bár az osztályt, bizottságot úgy is lehet tekinteni, hogy benne van a ház munkára való szervezetében — de minden esetre alatta értendő a ház megbízásából, talán annak képviseletében eljáró országgyűlési tag tettei és nyilatkozatai. Így tehát e kifejezésnek: «házon kívül» van értelme az európai alkotmányok által elfogadott keretben és tartalommal is, hogy tudniillik parlamenti föladatakra vonatkozik. Szorosan jogilag a magyar delegációnak nem lett volna szüksége külön mentelmi jogra Magyarországon, miután az országgyűlést képviseli, annak bizottságaként működik és így az országgyűlési mentelmi jog munkájára is kiterjed, mely nem egyéb, mint az országgyűlési tagok munkája a házon kívül. Ez alapon élveznek mentelmi jogot az országgyűlésnek a két házon kívül működő egyéb bizottságai.

Még mindig fönmarad azonban a kérdés, miután az első pont egész általánosságban szól, hogy a mentelmi jog nem terjed-e ki a parlamenti munkán kívül, nevezetesen a választókkal való érintkezésekre?

Az első pontból kiindulva, könnyen azt felelhetjük, hogy

igen. Mindent véd ez, a mit az országgyűlési tag, mint ilyen, a házon kívül tesz. S mert a választókkal való érintkezés, például az időközi beszámoló beszéd, a képviselőnek, mint ilyennek nyilatkozata, tehát a mentelmi jog oltalma alatt áll, ha csak e kifejezésnek: «mint országgyűlés tagja» nem akarunk túl finom és azért ingadozó magyarázatot adni. Ha azonban a második pontot tekintjük a fentebbi értelemben, és azt, hogy e két pont egymást kiegészíti, akkor megtaláljuk a szólásszabadság korlátját abban, hogy ez a jog az országgyűlési tagot törvényhozói hivatása körében illeti meg. S miután a beszámoló beszédek a törvényhozás munkájához nem tartoznak, nem a parlament megbízásából tartatnak: a mentelmi jog által fődve nincsenek.

Majdnem arra a gondolatra jöhetnénk, hogy e kifejezés: «törvényhozói hivatása körében» lecsuszott az első pontból a másodikba. Az európai alkotmányok általában az első pontban használják; nálunk, mert nincsen benne, ez homályossá válik s mint a példa mutatja, félreértésre vezethet. A másodikban pedig fölösleges, ha csak ezzel nem akarjuk az elsőnek hiányát pótolni. *)

De a milyen zavaros az elvi kijelentés szövegezése, olyan világos indokolása. «Amaz (1. pont) — így szól az indokolás — biztosítja az országgyűlési tanácskozás szabadságát kívülről származható minden nyomás ellen.» Tehát a képviselők azt a jogot nyerik, a mely a ház tanácskozási szabadságát biztosító jogból következik. «Emez (2. pont) biztosítja a törvényhozó test épségét arra nézve, hogy tagjai az ügymenet és törvényhozói tevékenység sérelmére el ne vonassanak törvényhozói tisztök gyakorlásától és ne gátoltassanak a törvényhozásban se a hatalom, se bizonyos célokra sugalmazott egyesek által.» —

*) Egyébiránt a második pont sincs szabatosan formulázva s ha valaki szó szerint venné, ugyancsak különös következtetésekre jutna. Ki van benne mondva: «a mit az országgyűlési tag nem mint ilyen és nem törvényhozási hivatása körében mond vagy tesz, azért csak a ház engedelmével állítható bíró elé». Ebből azt is lehet következtetni, hogy az illető országgyűlési tag korábban elkövetett tetteiért bármikor csak a ház engedelmével állítható bíró elé. A francia, belga, német stb. alkotmányok már óvatosabbak, magyarázatul hozzá teszik: «pendant la durée de la session», «während der Sitzungsperiode» stb.

Mindezt pedig betetőzi a következő mondatocska: «E kettős sérthetlenség nem annyira az egyéni mentesség előjoga, mint inkább a törvényhozó testület függetlenségének, szabadságának elengedhetetlen feltétele és követelménye.» A mentelmi jog tehát nem valami kiváltság az országgyűlési tag részére, hanem a törvényhozás természetéből folyó jog a tanácskozások szabadságára.

De talán sokat is foglalkoztunk e szöveggel, mely végre sem bír a törvény súlyával és jelentősége leginkább abban rejlik, hogy már húsz éves gyakorlat támogatja. Egy hasonló elvi kijelentésnek valójában az alkotmány természetéből levont szabálynak kell lennie az illető esetre, melyet a szigorú jog nem ír körül, de melyet szabályoztatni sürget. S a mint a magyarázat képezi háttérét, úgy valódi tartalmát sem a betű, hanem azon magyarázat adja meg, melylyel az alkotmánynak harmonikusan kiegészítő része lesz. A jelen esetben ez annál inkább áll, mert maga a szövegezés zavaros és homlokegyenest ellenkező irányban használható.

Magyarázatot tulajdonképen két forrásból meríthetünk, melyek azonban különböző értékűek. Az egyik, a már említett, alkotmányunk szelleméből, természetéből kimutatni a mentelmi jog szükségszerű tartalmát és ez a döntő. A másik pedig, mely csak fölötte megvilágosító, a külföldtől vett tapasztalás. A hasonló intézményekkel bíró államok ma már szívesen tanulnak egymástól; s valamely intézmény általános története sokszor nyújt hasznos tapasztalást a partikularis életre. — Külföldi alkotmányokban kérdésünk már *res iudicata* és ennek rövid ismertetése nekünk is meg fogja könnyíteni a tétel dogmatikai oldalának fölismerését.

* * *

Ősi angol fölfogás, hogy a törvényhozó testületnek vagyis a parlamentnek a sikeres munkára elengedhetetlen kelléke a szólásszabadság. De ez jogban körülírva, vagy elvi alapokon kifejezve sokáig nem volt. Egyes eseteknél a fejedelmek többször elismerik (II. Richard, IV. Henrik, VIII. Henrik), de sokszor meg is támadják. Ilyenkor a parlament fölszólal, jogsértésről panaszskodik s azután a kölcsönös megállapodásokból, határozatokból lassanként kifejlődik a szólásszabadság joga.

A parlament szokásos kérvényére, hogy tudniillik a király ismerje el és erősítse meg e jogot, Sir Edward Coke, pecsétőr, 1593-ban következőleg nyilatkozott: «Szavatok szabadságát immár megkapjátok, de tudnotok kell, hogy miben áll e szabadság? Nem azt jelenti, hogy mindent szabad mondani, a mi valakinek eszébe jut, hanem igent, vagy nemet».*) Tehát elsőben, úgy látszik, csak a szavazás szabadsága ismertetett el. De már 1621-ben óvást tesznek e kiváltság olyan magyarázata ellen, mintha a követet vádolni, vagy másképen károsítani lehetne azokért, a miket a parlamentnek előterjesztett, ottan mondott, vagy hivatalból cselekedett; miután mindezek csak a ház ítélete alá tartoznak.

De azért a szólás-szabadság nem volt eléggé biztosítva. A követek üldözése parlamenti nyilatkozatokért, szinte azon visszaélések közé tartozónak tekintetett, melyek végre is I. Károly trónjába és életébe kerültek. Nem sokkal később, 1667-ben, az alsó ház elvi kijelentést tesz a következőkben: «Senki sem kételkedhetik, miszerint törvénynyé csak az válhatik, a mit valaki indítványoz s a mint a törvény nem rendelhet jogtalanságot, úgy az sem sérthet jogot, a ki azt indítványozza. A ház tagjainak olyan szabadoknak kell lenniök, mint a milyen szabad a ház maga.»**)

Végre, az 1688-diki forradalom után, országos törvény határozottan nyilatkozik e jogra vonatkozólag. A *Bill of Rights* 19-dik cikke szerint: «a parlamenti beszéd, vitatkozás, tárgyalás nem lehet vádnak, vagy nyomozásnak tárgya a parlamenten kívül, semmiféle törvényszék előtt».

Ezzel az angol parlament a mentelmi jogot megkapta. Tagjai hivatásos működésükre csak is a háznak felelősek. Az indokolás azonban kiemeli, hogy a szólás-szabadságnak a közéletre veszedelmes következményei nem lehetnek, miután gyakorlása nem a nyilvánosság előtt történik.***) A parlament ülései idegenek előtt zárva voltak s rólok a sajtó közleményeket nem adhatott ki. A házak pedig elég szigorúan kezelték a büntető hatalmat: sértő kifejezések, zavaró cselekedetek büntetése rendreutasítás, feddés, időleges kizáratás, pénzbírság,

*) May: *A parlamenti kormány.*

**) May: I. m.

***) May: I. m.

fogság volt. S egész 1772-ig az illető az ítéletet a ház előtt térdelve tartozott végig hallgatni.

Mindezekre vonatkozólag újabban sok változott. A szigor tárgult s ma sok mondatik az angol parlamentben büntetés nélkül, a mi máshol mindenütt a legszigorúbb föllépést vonná maga után. Így O'Connel az 1833-diki trónbeszédet véresnek és brutálisnak nevezte és csak egyszerűen rendreutasított. Biggar képviselő pedig 1879-ben oda nyilatkozott, hogy az irek nagy örömmel fogadnák, ha Oroszország Angliát tönkre verné és ezért még rendre sem utasított. De a parlament büntető hatalma ma is teljes, habár több elnézéssel gyakoroltatik; valamint a büntetés nemei ugyanazok. Csak is a pénzbürség vitatott s az alsóház tagjaival szemben 1866 óta nem alkalmaztatik. *)

Az ülések 1845-től nyilvánosak már, nem ugyan valamely törvény, hanem a gyakorlat következtében. A parlamenti tagnak ma is meg van a joga a közönség eltávolítását kérni e szavakkal: idegeneket látok a karzaton. De e jog ritkán alkalmaztatik és 1875 óta a ház határoz az idegenek eltávolítása ügyében.

Az ülésekről szóló hírlapi közleményeket is elnézi a parlament, körülbelül 1772 óta**) s csak a mala fides tett hamis közlemények büntetendők. De a tilalom ma sincs formalisan hatályon kívül helyezve és ebben sokan esetleg a sajtó üdvös korlátozását látják; valamint hiteles stenographiai följegyzések sincsenek az ülések folyamáról. Megjegyzendő azonban, hogy a sajtó közleményeinek elnézése csak az ülés egész tartalmáról hozott egybefüggő tudósításokra vonatkozik, tehát egyes beszédek vagy nyilatkozatok külön közlése a rendes bírói eljárás alá tartozik esetleg. Sőt a mentelmi jog, magát a parlamenti tagot sem óvja, beszédének akár hírlapban, akár külön füzetekében a tárgyalás rendes menetéből kiszakított közlésénél.

*) Schleiden: *Die Disciplinar- und Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen.*

**) Az alsóház még 1771 márczius 12-dikén reggel négy óráig tanácskozott a hírlapkiadók azon «hallatlan merészsége» miatt, hogy elhatározták, miszerint a parlament üléseiről rendes közleményeket hoznak — és ellene nyilatkozott. De a gyakorlatra ennek nem lett valami nagy jelentősége (Schleiden: I. m.).

A rendes bírói eljárás van hivatva ilyenkor megvizsgálni, vajon a közleményben foglaltatik-e jogsértés, es ha igen, a büntetést kiszabni. Erre több eset szolgáltat példát.

A bíróság lord Abingdont három havi fogságra és száz font bírságra ítélte, mivel egyik beszédét hírlapokban külön kinyomatta és az magánosokra sértő volt. Érdekesebb Creevey esete, ki nyilatkozatával egyik követtársát sértette meg, de a hírlapok tévesen közölték. Ő tehát beszédét külön kinyomatta. Perbe fogatván, gúnyirat miatt való sértésben ítéltetett el és ez alkalomból lord Ellenborough a következőket mondta: «A képviselő azt adta elő a parlamentben, a mit a dologra valónak tartott s a mit e szerint mondania szabad volt. Ebben kiváltsága védi. De ő tovább ment, beszédét a ház engedelmé nélkül közölni jónak látta és ezzel már személysértést követett el».

Ha azonban a parlamenti beszéd külön közölve, bár történiék ez maga a szónok által, nincsen a mentelmi jog oltalma alatt, akkor természetesen gondolni sem lehet a mentelmi jog kiterjesztésére a választókhoz intézett nyilatkozatokat illetőleg.

Összegezve a föntebbieket, a mentelmi jog ősi hazájában, Angliában, biztosítja a parlamenti tag szólás, szavazás és indítványozás szabadságát az ülésekben, bizottságokban, és ha a parlament megbízásából, mint ennek küldötte jár el — minden külső hatalommal szemben. És történeti fejlődése e jognak, hogy létre jön, megerősödik, midőn a parlament tárgyalásainak függetlenségét védelmezi a korona, illetve az úgynevezett cabinet-igazságszolgáltatás ellen.

Az angol intézmények alapján keletkező éjszak-amerikai alkotmány Angliától átvette a mentelmi jogot is, ugyanazon tartalommal és czállal. A szövegezésből világosan kitűnik, hogy e jog csak is a legszorosabb értelemben vett törvényhozói hivatás körében véd: «a congressus egy tagja sem vonható felelősségre valamelyik kamara előtt tartott beszédeért, nyilvánított véleményeért.» (I. Art. VI. Sec. 1. §.) A kamara azonban szigorú fölügyeletet gyakorol és még idegeneknek, magánosoknak is elégtételt ad, ha a kamarában történt valamely nyilatkozattal megsértetnek és kérvényökkel a kamarához fordulnak. *) —

*) Schleiden: I. m. — Hasonlót találunk még a bajor kamarának eljárási szabályzatát tartalmazó, 1825. évi február 28-dikáról

A parlamenti beszédek külön közlését itt sem védi a mentelmi jog.

Az angol mintára készült első continensi alkotmány a francia volt, melyre XVI. Lajos 1791 szeptember 14-dikén megesküdött. Ebben kimondatik, hogy a törvényhozás tagjai hivatásuk körében tett nyilatkozatokért csak is a törvényhozásnak felelősek. Igaz, hogy e tétel már 1792-ben a Rousseau-féle egyenlőségi tanok hatása alatt elvették és elkezddődik a képviselők üldözése, bebörtönözése. De Robespierre újra keresztül erőszakolja ilyen szövegezésben: «a nemzetgyűlés a censura jogát tagjainak kebelében való viselkedéseért maga kezeli». — A későbbi alkotmányok azután határozottabban formulázzák a mentelmi jogot s bár a pártok küzdelmeiben ez sokszor grombán megsértetett, jogilag fönnállott és tovább fejlődött a mai napig.

A legújabb köztársaság, az 1875-diki júliusi törvényben szóról szóra a belga alkotmány szövegezését vette át: «a kamarák egy tagja sem üldözhető, ellene vizsgálat meg nem indítható, hivatásának gyakorlása közben tett nyilatkozatokért, szavazatért». S ez kiegészítést nyer az 1881. évi július 29-diki törvényben, mely szerint: «a két kamara kebelében tett nyilatkozatokat, rendeletére fogalmazott jelentéseket, egyéb iratokat, nyomtatványokat illetőleg, a rendes bírói eljárás meg nem indítható». E két törvény azután soh'sem magyaráztatott más-kép, minthogy védi, illetve a ház fölügyelete alá helyezi a törvényhozó test tagjainak szabadságát az előzetes tanácskozáásokban, az ülésekben; szóbeli, írásbeli nyilatkozataikat, jelentéseiket és indítványait. Védi pedig mindezt azért, hogy a törvényhozó test tagjainak véleményét úgy a személyekről, mint dolgokról megtudhassa.*)

Az 1831-diki belga alkotmányban a mentelmi jog szabályozása tehát szószerint mintája a francia alkotmány fön-
tebbbi szövegének, mint a hogy ezt más alkotmányok is átvették.

kelt, edictumában is: «az a képviselő, ki az állam valamely tisztviselőjét vádolja, köteles állításait bebizonyítani, s ha ez nem sikerül, a kamara rehabilitálja a megtámadottat, s a vádlóval szemben rosszalását fejezi ki, vagy még súlyosabban bünteti; — valamint több német államocská, Würtemberg, Szászország alkotmányában.

*) Simonet: *Traité élémentaire de droit public*. 1885.

A 44. §-ban, mely ma is érvényben van, védi a kamara-tag hivatásának gyakorlása közben tett nyilatkozatát és adott szavazatát. De a belga közjogi irodalom azután világosan meghatározza, hogy mit kell érteni a parlamenti tag hivatása alatt. Giron, a belga felső bíróság tagja, s a brüsseli egyetemen a közjog tanára, gyakorlati esetekre támaszkodva mondja: «a parlament tagjának hivatása kizárólagosan a törvények fölötti tanácskozás és a szavazás (uniquement à délibérer et à voter); erre vonatkozik tehát a mentelmi jog. S ez eseteken kívül még csak akkor véd, ha a parlament megbízásából jár el valaki, például enquéte vezet stb., mert ilyenkor az illető parlament helyett működik, azt képviseli.*)

A német alkotmányok, mielőtt e tétel a birodalmi alkotmányban egységes szabályozást nyert, az országgyűlési tagot szintén csak a törvényhozói hivatása körében tett nyilatkozatoknál vonták el a rendes bíróságok hatósága alól. A híres német közjogi író, Rönne, ugyancsak gyakorlati esetekre támaszkodva, megjegyzi: «Az országgyűlési tag mentessége nem terjed ki a házon kívül tett nyilatkozatokra, nevezetesen a választókhoz intézett jelentésekre» (*Staatsrecht*). S e fölfogás nem változott meg a birodalmi alkotmány keletkezése után sem, melynek 30. §-a szerint: «a birodalmi gyűlés egy tagja sem üldözhető, vagy vonható felelősségre az ülésen kívül, hivatása körében tett nyilatkozatért, vagy adott szavazatért». S ez elvet a birodalmi büntető törvény 11-dik §-a a részállamok országgyűléseire és ezek tagjaira is kiterjeszti. A jog terjedelmére sem történt eltérés. Stoeber szerint: «köztudomású, hogy a büntető törvény 11-dik §-a csak olyan nyilatkozatokat véd, melyek az ülésben, már akár a plenumban, akár a bizottságokban, vagy osztályokban, írásban, vagy szóval tétettek, de nem azokat, melyek valamely választókhoz intézett íratban, vagy választók gyűlésén mondattak» (*Die parlament. Immunität*. Laband-Stoerk: *Archiv*. 1886). Ugyanígy nyilatkoznak a közélet egyéb kitünőségei: Schulze (I. m.), Berner (*Strafrecht*. 11-dik kiad.),

*) Elle (tudniillik az immunitás) protège aussi le député, qui dirige une enquête parlementaire. Il représente la Chambre, qui l'a délégué. Les actes, qu'il fait en cette qualité échappent à la censure des tribunaux et ne sont justiciables, que du pouvoir disciplinaire de la Chambre elle-même. Voy. la séance de 2. juin. 1881. (I. m.)

Meier (*Strafrecht*) stb. — Továbbá a német jogászok, mondhatjuk, egyező véleménye, hogy úgy, mint Angliában a parlamenti beszédnek külön, a debatte elhagyásával történt kinyomatása, nem áll a mentelmi jog oltalma alatt és a gyakorlat is ez iránynak hódol.

* *

A mai állam a rendi alkattól, a képviselők állásának természetét illetőleg, lényegesen különbözik; a képviselők jogi viszonya a választókhoz és a kerülethez alapján eltérő, mint hajdan volt. A mai alkotmányok nem indulhatnak ki abból, hogy az állampolgárokat külön-külön személyesen illeti meg a törvényhozás joga. Montesquieu sem állítja ezt, a mai törvényhozásnak egyik alapvetője a continensen, a ki pedig sem az akkor még uralkodó rendi fölfogástól nem volt egészen ment, sem a már divatossá vált nép-souverainitás tanának befolyásától. Szerinte szabad államban illő volna, hogy mindenki maga kormányozza magát, és így legkívánatosabb, hogy a nép a maga összességében hozza a törvényt. De miután ez a nagy államokban kivihetetlen s a kisebbekben is sok bajjal jár, azért módot kell találni, mely az elvet — a nép részvéte a törvényhozásban — föntartja, és meg is valósítható. (*L'Esprit des Lois*. XI. 6.)

E mód, a mai alkotmányok szerint, tehát szigorúan jogilag abban áll, hogy a nép a törvényhozó organum egyik elemét szabad választás útján alkotja meg. — E kifejezéseket: követ, képviselő, mandatum, megbízás, csak átvitt értelemben használhatjuk, vagyis a rendi közjog által hozzájuk fűzött értelemben nem használhatjuk. A képviselő ma nem képviseli a kerületet, a választóknak nem megbízottja. Tőlök teljesen függetlenül járhat el, nyilatkozhatik a tanácsban és szavazhat. De ha ez áll, akkor a képviselőház sem képviselheti a népet olyan értelemben, mint a rendi alkatban, illetve nem lehet föladata a nép — választók — akaratát, nézetét kifejezni.

A nép a jog által, mint személy, elismerve nincsen, és

*) V. Hissling: *Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten*; Liszt: *Das deutsche Pressrecht*; Schwartz: *Das Reichspressgesetz*; Gottdammer: *Archiv*, XII. XXII. stb.

így se külön akarattal, se külön képviselettel nem bírhat. A Rousseau-féle *volonté générale* soh'sem tudott a mysticismus homályából kibújni. Azt a fölfogást pedig, mely nem kevésbbé burkolt, hogy a nép akaratát a választás által választottaira átruházta s velök valósítja meg, az ép mondotton kívül a számtan egyszerű műveletei is megdöntik. Nem kell hosszas bizonyításokba bocsátkoznom, elvégezték már mások helyettem,*) miszerint, ha valamely törvényjavaslat mellett szavazó képviselők választóinak számát összeadjuk s viszonyítjuk a nép felnőtt tagjainak számához, a legjobb esetben sem lesz az egy negyed rész.

Mondhatjuk, hogy a képviselő senkit sem képvisel, a szó jogi értelmében, hanem köztisztet lát el. Alkotmányban gyökeredző jogát gyakorolja, midőn törvényhozói földadatait teljesíti, épen úgy, mint a választó, midőn választ. Jogilag a népakarat, népérdek csak annyiban érinti, a mennyiben ez összeesik az állam érdekével, a melyet ápolni hivatásából folyó kötelessége, de se jobban, se kevésbbé, mint a főrendeknek. A mi a képviselőházban a nép akaratának tűnik föl, az tulajdonképen nem egyéb, mint az illető esetben szavazó képviselők többségének akarat. — De miután a választás szabad, a választók olyan egyéneket küldhetnek az alsóházba, kiket a népérdek, helyi érdek támogatására legalkalmasabbnak vélnek s kikről gondolhatják, hogy nézeteiket, elveiket hozzák kifejezésre. Így juthat a választók nézete, a népakarat, a kerület érdeke a törvényhozó testbe; vagyis nem jogi alapon, hanem politikai kerülő úton.

A képviselők és a választók között a jogi természetű viszony a választás pillanatában megszűnik, vagyis csak abból állt, hogy a választó közönség a jelöltet megválasztja, ez meg a választást elfogadja. De ha a választások alatt a földteke másik oldalán tartózkodott is, és se azelőtt, se azután kerületét föl nem kereste, választóival soh'sem érintkezett, épen oly joggal lesz tagja az alsóháznak, mint a ki heti értesítéseket küld haza. Bár nem vonom kétségbe, hogy a politikai czélszerűség megkívánja, hogy a képviselő kerületével bensőbb összeköttetésben legyen, de miután ez hivatásának nem jogi

*) Kirchenheim: *Staatsrecht (Volksvertretung und Volkswille)*; Stoerk: *Verhältniss der Abgeordneten zur Wählerschaft*.

tartalma, azért belőle jogi következtetéseket levonni sem lehet.

Mindez azonban csak negative meghatározása a képviselő jogállásának, s hogy azt most positiv oldalról is telessük, szükséges egy rövidke pillantást vetni a törvényhozó hatalom, illetve organum állására alkotmányunkban; s mentse ki a tétel bonyolult volta, ha fölvetett kérdésünktől némileg eltérünk.

Az államhatalomról, ennek ágakra oszlásáról szóló tan alapját, újabban szintén Montesquieu vetette meg, említett műve XI. könyvének 6-dik fejezetében, midőn föleleveníti az Aristoteles-féle triast, és néhány oldalon képes meggyőzni arról, hogy az államhatalomnak egy kézbe való letétele veszélyezteti a közszabadságot, mely csak akkor lesz biztosítva, ha a hatalom, az állam fő functiói szerint, ágakra választatik, ezek önállósíttatnak és más-más független organumoktól kezeltetnek. Tudjuk, hogy e tan milyen forradalmat idézett elő a népek gondolkozásában, hogy sokáig az állam politikájára a bölcsesség kövének tekintetett.

Majd tűnedezik nimbusa. Rovására terjed azon nézet, hogy Montesquieu nem volt képes az államhatalmi életnek labirintusában kellőleg tájékozódni. Megkülönböztetése a hatalmi ágakról homályos; a cselekvési körök kizárólagos elkülönítése kivihetetlen; az organumok merev elválasztása és teljes függetlenítése pedig egyenesen az állam létét támadná meg az egységes főhatalomból hármat alkotva, és azért, a hol megkísérlették, mint Frankhoñban, csak a viszásságok tömkelegét eredményezte. — Később bekövetkezett a reactio is. S a mint már az embereknel szokás, az eddig túlmagasztalt tan néhány elég szembeötlő hiányáért sok igazságtalan támadásnak volt kitéve, melyek magát az alapgondolatot fenyegették.

Constant Benjamin, ki az államot egy nagy géphez hasonlítja, hogy az ellentéteket kiegyenlítse, negyedik hatalmat vesz föl: a közvetítő, mérséklő hatalmat a királyi hatalomkörben (*pouvoir regulateur, moderateur*); s elméletét Portugalia, valamint Brazilia elfogadja s alkotmányában mai nap is őrzi. Majd a hűbéri és rendi eszmék hatása alatt a fölségjogok lépnek előtérbe s ezzel a hatalmi ágak igen elszaporodnak, mi sem gátolja ugyanis, hogy a különböző fölségjogok, mint mennyi hatalmi ágak ne szerepeljenek. Így Schlözer nyolcz ha-

talmat különböztet meg (*Allgemeines Staatsrecht*), Bentham (*Essay on the Principles of morals and legislations*) és mások hetet.

Különösen a német irodalom volt hajlandó az államélet megmagyarázásáról a fölségjogokból indulni ki, és ez vegyítve a hatalmi ágak hármasságával, olyan zavart idézett elő, melyben eligazodni alig lehet. S míg az angol irodalom s a latin népek irodalma a hármasság elfogadja és elenyésző kivétellel mind végig ragaszkodik hozzá, bár azt se kellőleg megmagyarázni, se következetesen keresztül vinni nem tudja, Éjszak-Amerika pedig egész hévvel veszi át a gyakorlati életre, addig a németek már értéktelennek tekintik, mely a helyett, hogy megvilágosítana, akadályoz az állam való megismerésében. *)

Hosszú idő telt el, míg végre a bécsi Stein egy szépen átgondolt s indokolt elmélettel törekedik világot deríteni (*Die Verwaltungslehre*). S bár a mysticismus határát többször súrolja s néha akaratlanul félreértésre is vezet, jelentősége e tan tovább fejlődésében igen nagy. — Nálunk pedig a közigazgatási jog újabb irodalma egészen hatása alatt dolgozik.

Álláspontja sokban eltér elődeiétől. Nem a fölségjogokból, az államhatalomból, vagy ennek elosztásából akarja az államot megmagyarázni, hanem fordítva, az államélet szükségszerű természetéből az államhatalmat és ennek osztályozását levezetni.

Az államot magasabb személyiségnek tekinti. Tehát nem gépnek, vagy erkölcsi rendnek, avagy emberi speculációból eredt szervezetnek, hanem valóságos személynek, mely létokát önmagában bírja, és szükségszerű processus által keletkezik. «Míg emberek lesznek, az állam meg nem szüntethető, arról a töről fakadt ez, melyből az egyes személyek keletkeztek.»

S a mint a személyi élet általában az önelhatározásban — akarat — és ennek, illetve a célnak megfelelő cselekvésben —

*) Aretin mondja: «Die meisten Staatsrechts-Schriftsteller sind nun darüber einverstanden, dass die bisherigen Eintheilungen (az államhatalomról) nichts taugen, und dass man der Trennung der Gewalten nicht bedarf, vielmehr dieselbe mit zahllosen Collisionen und gefährlichen Kämpfen verbunden ist». (*Staatsrecht der constitutionellen Monarchie.*)

tett — jön kifejezésre, úgy az állam személyi élete is az akaratban és a tettben nyilvánkozik. De mivel az állam magasabb személyiség, e functiók különálló organumok által végeztetnek. Az államakarat a törvényhozó organum által nyilvánul; míg az állam cselekvősege, mint az állam igazgatása, általában jelentkezik, magában foglalva a végrehajtó hatalmat a közigazgatással egyetemben, valamint a jogszolgáltatást. Az eredmény, hogy az államhatalom két irányban működik, midőn az állam akaratát fejezi ki és midőn cselekszik, bár az utóbbiban a végrehajtást, a közigazgatást a jogszolgáltatástól megkülönbözteti, de közönségesen összefoglalva, mint végrehajtó hatalom szerepel s organumaként az összes miniszterium.

Ez elmélet egyes részeire azután igen különböző sors várt. Az állam, mint személy — mely fölfogással szórványosan ugyan már előbb is találkozunk, például Pufendorfnál és Leibnitznél stb. — Stein határozott és erőteljes érvelésére a közjog alapvető tétele lesz, és helyesen. Az állam elvont fogalmának, legbensőbb lényének, céljának bölcséleti, politikai meghatározásánál mindig eltérők lesznek a vélemények, de, hogy az államot jogilag, tehát külső jelenségében megérthessük és e fogalommal dolgozhassunk, annak jogi természetét kell vizsgálnunk és első sorban arra a kérdésre feleletet adnunk: vajon a jogok alanya-e, vagy tárgya? Másrészt meg a jogok egész sorozatával találkozunk, az államjogokkal, a melyekre nézve tisztába kell jönnünk, hogy ki azoknak az alanya? A hüberi szakadozott-ságból kifejlődő absolutismus azt mondta reá, hogy a fejedelem; a későbbi radicalismus, hogy a nép. Mennyivel tökéletesebb fölfogás az, mely alanyúl az egyes organok és factorok helyett magát az egységes organismust tekinti.

De az állam hatalmi életének, illetve az államhatalmat kezelő organumoknak kettős elosztása: a törvényhozásra és végrehajtásra, vagy is a törvényhozóra és végrehajtóra, csakhamar ellenmondásra talált.

Stein, midőn az állam hatalmi életét fejtegeti, a physikai személyről von hasonlatokat és ezzel többször párhuzamba állítja. S bár maga figyelmeztet a nagy különbségre, mely a physikai személy és az államszemély között alapjában és folyton fönáll, mégis követői közül számosan az ismert és könnyebben fölfogható physikai személyből indultak ki, ennek organicus

életéből, hogy az államra deducáljanak, és ebben minden határon túlmentek. *)

Így a törvényhozás és a végrehajtás közti viszonyt is olyannak magyarázták, mint a milyen az emberi akarás és cselekvés között van; vagy talán világosabban szólva, e kifejezéseket: akarni és végrehajtani szószerinti értelmökben. Bár ez ellen is óv Stein, midőn kifejti, hogy az állam cselekvése a törvényt nem mechanikailag követi, hanem a törvény általános akarat, melynek szellemében a végrehajtás eljár, bír saját akarrattal is, a mely tudniillik közvetlen a cselekvésre vonatkozik. — De még ez értelemben sem tud a kettős fölosztás ma elismerést aratni.

Nem tekintve, hogy a törvényhozói hatalom működésére az akarás s a törvényhozáson kívül az állam minden egyéb functióira a végrehajtás nem szerencsés kifejezések, még akkor sem, ha számukra általánosabb értelmet tartunk fönn. Nem hogy megjelölnék a tartalmat, hanem egyenesen elvezetnek tőle. Ha pedig a főhatalmat kezelő organumoknak tényleges működését vizsgáljuk, a mint az a modern állam természetéből folyólag, fölsímet cselekvés köreivel harmoniában szerveztetett, akkor meg épen tarthatatlan. Nem mondhatjuk azt, hogy az állam egyik functió-körében csak akarás (jogalkotás) van, a másikkban csak cselekvés (végrehajtás); és még kevésbbé mondhatjuk ma, hogy az állam egyik organumával csak akar, a másikkal csak cselekszik. Ámbár a fölszínen ez elég tetszetős fölosztás és azért gyorsan is terjedt.

Az államnak három fő föladata, cselekvési köre van: jogot alkotni, az állam életét igazgatni, kormányozni és igazságot szolgáltatni, vagyis bírászkodni. Az államhatalom ma e cselekvési körökben — s ezek természetének megfelelő szervezettel és jogállással bíró organumok által valósul meg.

Az állam akaratát általános jogszabályokban, illetve törvényekben, a törvényhozó hatalom, vagyis organum fejezi ki. Működésének fő jellemvonását tehát általános érvényű jognak alkotása képezi; van azonban egyéb tevékenysége is. Mindenekelőtt a törvényhozás nem pusztá akaratnyilvánítás ma már,

*) Hogy mennyire elterjedt ez és hogy milyen viszásan hatott, említi Kirchenheim: i. m.; Bluntschli: *Lehre v. mod. Staat* és egyéb műveiben.

hanem a törvényhozó organum nehéz és hosszas munkájának eredménye, midőn ez tanulmányoz, vitat és határoz. De erre nem reflectálva, a törvényhozó organumnak a működésre való szervezetében szükségkép, a const. népképviseleti alkat természetéből folyólag, találunk jelenségekre, melyek cselekvések, vagyis az államakarattal szemben, mint végrehajtás tűnnek föl.

Midőn az országgyűlés a miniszteriumot interpellálja, jelentések, fölvilágosítások adására utalja s ezek fölött határoz, midőn a kormányt felelősségre vonja, vád alá helyezi, esetleg elítéli; a budgetet összeállítja, a zárszámadásokat fölülvizsgálja, midőn biztosokat küld ki, külső bizottságokat választ — nálunk például a delegatiók — midőn a mentelem körében az igazságszolgáltatást gyakorolja, valamely tagját kiadja, a választások fölött ítél stb. Mindezekben az állam nemcsak akar, hanem cselekszik is.

Az állam kormányzása sem tekinthető csak végrehajtó cselekvésnek, és így a végrehajtó hatalom, vagyis organum sem tekinthető egyedül az állam cselekvését közvetítőnek, bár fő föladatát ez képezi. A törvény nem képes az állam életét egészében és részleteiben úgy szabályozni, hogy e hatalmi ág csak tett, illetve végrehajtás legyen, ha azt mindjárt Stein fölfogása értelmében vesszük is — a cselekvésre irányuló akarattal. Mindig lesznek esetek, melyeknél az iniciatívának e hatalomágból kell kiindulni és általános szabályozásuknak — nem csak az elintézésre vonatkozó — e hatalomág által kell történni, gyorsan és közvetlenül. A törvénytől rendelvek jelentősége ismeretes. Ha pedig a tényleges életet szemléljük, azt látjuk, hogy az általános érvényű jogalkotás igen kiterjedt itt, hogy számos nyilatkozata e hatalmi ágnak csak alakilag, hogy tudniillik nem törvényhozó organum alkotta, és nem anyagiilag, tudniillik a tartalomra, különbözik a törvénytől. Vajon továbbá a nemzetközi szerződésekben, a királyi rendeletekben, a statutumokban, régente és ma is a királyi kiváltságlevelekben, nem az állam akarását kell-e keresnünk?

Az igazságszolgáltatás pedig éppen nem gondolható, mint a törvény egyszerű végrehajtása. A bírói hatalom és organum tulajdonképeni föladata — az állam említett cselekvés-körével egyezően — ítéletet mondani, jogot szolgáltatni; vagyis egy concret esetre vonatkozólag kijelenteni, mi tekintetik az állam-

ban, az állam által kötelező jognak. De e hatalomágban általános érvényű jogalkotás is folyik a döntvényekben, a törvény-széki gyakorlatban.

Sőt az igazságszolgáltatást közös jellemvonások alapján a törvényhozással lehet összehozni. Mind a kettő működésének tartalma a jog: föladata és célja az állam akaratát a kötelező jogban kifejezésre hozni. A törvényhozás teszi ezt, általános jogszabályt, törvényt alkotva; a jogszolgáltatás pedig ítélve, vagyis concret esetre kimondva a kötelező jogot. A végrehajtó hatalomnak — fő föladatát tekintve — a jog csak korlátokat képez. Másrészt azonban a törvényhozás és kormányzás is bír közös jellemvonással. Mind a kettő határozataira, cselekvésére a politikai szempontok döntő befolyással bírnak. A bírói hatalomnak pedig föladata, e mellék szempontokat nem tekintve, kutatni a jogot és az igazság kívánalmainak megfelelőleg kijelenteni, még valamely politikai érdek ellenére is.

Ezek következménye lett, hogy maga a német irodalom is visszatér a Montesquieu-féle hármasszétváláshoz. Midőn azonban mélyebb tartalmat ad annak, méltányolja Stein érdekeit, kinek kutatása következtében ez lehetővé vált. Tisztábban látja ma az állam functióit, de Montesquieu ama alapgondolatát, hogy e functiók alkotmányilag megkülönböztessenek és más-más szervezettel és jogállással bíró organumokra bízassanak:*) épen oly fontosnak tekinti a közszabadság megővésére, mint a milyen mérvben megvilágosítónak találja.

Az államhatalom hármasszétválása nem szétválása az egységes hatalomnak, hanem működésre való organisatiója, melyben az organumok föladatuknak megfelelő jogállást élveznek; nem külön hatalmak létrehozása, hanem az egységes ha-

*) Ez újabb tanok hatása alatt, hogy csak a legújabb esetet említsük föl, Schulze, a porosz felsőház tagja és a közjog tanára, a porosz államjogról írt nagyírájú művének második kiadásában (1888—1889) elhagyja a kettős fölosztást, melyhez eddig hajolt s a hármasszétválást, melyhez eddig hajolt, és őszintén bevallja ennek fölényét az előbbivel szemben; valamint azt is, hogy tévedés az igazságszolgáltatást a végrehajtó hatalom egy alosztályaként tüntetni föl. A bírói hatalom, épen mióta az állami functiókat jobban ismerjük és ennek megfelelőleg szervezni törekedünk, annyira eltér az államigazgatástól, hogy nem képezhet vele egyet, hanem csak mellette állhat.

talomnak a különböző functiók szerinti tagolása. S bár közönségesen törvényhozói, kormányzói és bírói hatalmakról, hatalmi ágakról beszélünk, ez tulajdonképen nem jelent mást, mint az államhatalmat a törvényhozásban, az államhatalmat a kormányzásban, az államhatalmat a bíraskodásban.

E megosztásnál azonban új nehézség merült föl azzal a kérdéssel, hogy miként nyilatkozik az állami souverainitás? A gyakorlat politikai ösztönét követve, csakhamar túltette magát rajta; nem így az elmélet, melynek, hogy igazolja, sok nehézséget okozott.

Eleinte mind a hatalmi ágak egyaránt souverainnek mondtak. Ez felelt meg leginkább Montesquieu fölosztásának is, valamint az absolutismus alatt érlelődött gondolkozásnak az államról. De csakhamar mutatkozott tarthatatlan volta. Általa valóban három hatalom alkottatott volna, a mi épen úgy megtámadja az állam életét, mint a hogy ellene van a souverainitás fogalmának. Majd az állami souverainitást részenként látták megvalósulni az egyes hatalmi ágakban és organumok által, melyek most részben souveraineknek tekintettek, részben nem. Ez meg a souverainitás természetével, oszthatatlanságával ütközik össze. Végre az elmélet a gyakorlattól leste el a tant.

A mai constitutionális államokban a törvényhozó hatalom és organum az, melyben és mely által az állami souverainitás teljében kifejezésre jut. Itt rejlik a jogi különbség a törvényhozó és a másik két organum akarata és cselekvése között. Az előbbi souverain akarat és tett, az utóbbiaké nem az; vagy ha mégis ilyenül tűnik föl, ez csak a törvényhozó hatalom akaratából eredhet. Ebben van a fő különbség a törvény és rendelet közt is.

A törvényhozó organum által kifejezett akarat, minden más akarat és tett fölött van, míg az ő tette és akarata semmi más akaratnak, ellenőrzésnek stb. alárendelve nincsen. A modern souverain államok törvényhozására általában illik, a mi az angolról lett ismeretes, hogy mindent tehet, csak a leányt nem változtathatja fiúvá, vagyis a mi természetileg lehetetlen. Ennélfogva az alkotmányt szabályokba szedi, törvényt alkot, megállapítja a maga, valamint a két másik organum hatáskörét, szervezetét, jogállását. A kormányzó és bírói hatalom független és önálló ugyan, de csak abban a körben, a melyet számukra a törvényhozás korlátolt.

Ha azonban áll — a mit alig fognak kétségbe vonni — hogy a souverainitás a maga teljében a törvényhozó organum által nyilatkozik, akkor ebből nemcsak az következik, hogy megállapodásai, határozatai — törvények — souverain természettel bírnak, hanem az is, hogy ez organumnak hivatásszerű munkájában mindazon jogokkal kell bírnia, melyek az általa gyakorolt souverainitást jellemzik. Egy felelős, ellenőrzés alatt álló souverain hatalmat kezelő organum, a mely tehát munkájában más által korlátoltatik, esetleg irányítatik, képzelhetetlen és határozottan *contradictio in adiecto* lenne.

E szerint a mai alkotmányokból szükségképp következik, hogy az országgyűlés, mint a törvényhozás eleme, s miután egyes tagokból áll, ezek is, hivatásos munkájokban olyan jogokkal bírnak, a milyeneket csak az államok élén állóknál szoktunk meg. Így hárul át a mentelmi jog az országgyűlésre, illetve két házára, vagyis ezeknek tagjaira. *) De az is világos, hogy a képviselőket e jog csak akkor illeti meg, midőn általok, közreműködésökkel az állami souverainitás jut kifejezésre. Vagyis az alkotmány természetéből folyólag, nem illeti meg egyéb tevékenységüknél, például a választókkal való érintkezéseknél, beszámoló beszédeknél stb.

Vannak még más okok is, melyek a mentelmi jogot az országgyűlési munka körében szükségessé teszik. Ezek azonban politikai természetűek és azért nem lehet belőlök olyan biztonsággal következtetni, mint valamely jogszabályból. Itt már sok a fölfogás dolga, bár a levezetés elég logikai.

Valamely kivételre szánt akarattól eredményt csak akkor várhatunk, ha a reá vonatkozó és általa érintett viszonyok teljes ismeretén alapszik. Miután pedig az országgyűlés, illetve annak házai nem physikai személyt, hanem collectiv személyt alkotnak: a viszonyokat, hatásukat csak is akkor ismerhetik meg, s ennek alapján akarat csak is úgy jöhet létre, ha az egyes

*) Még néha találkozunk ugyan a régi alkotmányokba illő ama nézetekkel, hogy egyedül és kizárólag a fejedelem az állam souverain akaratának meghatározója és kifejezője, midőn a törvényt szentesíti és kihirdeteti. Igaz, hogy a fejedelem az országgyűlés határozatát, a mint elfogadja, el is vetheti; s ennyiben tőle függ, hogy mi legyen törvény, mi nem. De másrészt az is igaz, hogy egyetlen törvényt sem alkothat, ha csak az nem lett, mint országgyűlési határozat, előterjesztve.

tagok tapasztalataikat, nézeteiket a személyekről meg dolgokról szabadon kifejthetik, hogy azután az egyes véleményekből, ismeretekből, a háznak véleménye, ismerete épen úgy átszűrődjék, mint a hogy az egyesek határozatából a háznak akarata keletkezik. A szólásszabadságnak megakadályozása annyi lenne, mint megakadályozása annak, hogy a ház az ügy való megismerésével határozhasson. Ezért az egyes tagnak nemcsak joga, de kötelessége is nézetét szabadon — minden mellék tekintet nélkül — kifejezni. Így találkozik össze az alkotmány természetéből folyó jogi követelmény a politika kívánalmával. De ennek sincs semmi vonatkozása a beszámoló iratokra, beszédekre stb.

A mentelmi jog tehát szorosan államjog, mely a törvényhozó organum egyik elemének szabadságát és függetlenségét biztosítja a célból, hogy az alkotmányos föladatának megfelelhessen. Kihat a képviselőre annyiban, a mennyiben részese az országgyűlés munkájának; ugyancsak az említett elvből folyólag, hogy mindenkinek meg kell adni a jogot, miszerint köztisztét elláthassa. A mentelmi jog senki számára sem ad subjectiv jogosítványt, hanem objectiv jogszabály, mely tulajdonképen az állam perjogának és büntetőjogának is részét kepezi. Nem privilegium egyesek számára, hanem mindenkire kihat, kinek esete alája tartozik. Igaz ugyan, hogy az országgyűlési tagság e jog élvezésére előfeltétel, de alkalmazása nem függ az illető akaratától, valamint a subjectiv jogok szerzésére és elvesztésére főnnálló elvek sem érvényesek itt.

Szépen nyilatkozik a francia democraticus köztársaság parlamenti bizottsága Cassagnac esetében (1877.), ki ellen lázítás czímén sajtóper volt indítandó: «A képviselőnek mentelmi jog által való biztosítása nem személyes érdekében történik, hanem azért, hogy e fontos testület függetlenségében meg ne támadtassék; nem az a célja, hogy az illető a köztörvény alól mentes legyen és olyan engedtettség meg neki, a mi másnak nem szabad, hanem az, hogy szükség esetében útját lehessen vágni egy szenvedélyektől elkapott kormány ama szándékának, miszerint az ellenzéket megtizedelje.»*)

Készségesen elismerem azonban, mint már fentebb említém, hogy ha nem is a jognak, de a politikának meg-

*) *Jogt. Közl.* 1877.

van az a kíváncsi, hogy a képviselő és választói között bensőbb viszony álljon fenn. De miért ne férne a képviselő választóival való érintkezéseknél a közönséges jog korlátai között, melylyel beéri a sajtó, pedig szintén nem csekély földatokkal bír? A mentelmi jog nem szolgálhat arra, hogy a törvénnyel szemben oltalmazzon, hanem, hogy az önkény ellen védjen. S a képviselőnek van egy másik kötelessége is, egyszerre politikai és erkölcsi: a törvény tiszteletében előljárni.

NAGY ERNŐ.