

Ügyszám: **653/B/2000**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Kukorelli István Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **34/2004. (IX. 28.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2004/490**

Kelte: **Budapest, 2004.09.28**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 4. §-ának „a rágalmazásra és a becsületsértésre,” szövegrésze alkalmazásánál az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a képviselői felelősségmentesség kiterjedjen az országgyűlési képviselőnek a képviselőtársát, más közhatalmat gyakorló személyt vagy közszereplő politikust érintő – a közügyek megvitatásával kapcsolatos – értékitéletet kifejező véleménynyilvánítására. A mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos eljárás során irányadó alkotmányos követelmény továbbá, hogy a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata esetében a parlamenti képviselő mentelmi joga kizárólag akkor függeszthető fel, ha a képviselő tudta, hogy a közlés, lényegét tekintve, valótlan.

2. Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 4. §-a „a rágalmazásra és a becsületsértésre,” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az Alkotmánybírósághoz indítvány érkezett az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 4. § második mondatának részbeni megsemmisítésére. Az indítványozó álláspontja szerint sérti

az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítási szabadságot, illetve a közérdekű információkhoz való hozzáférés jogát a Kjtv. azon rendelkezése, amely alapján a törvényhozó testület tagjaként kifejtett tevékenysége során a képviselő felelősségre vonható az általa közölt tény vagy vélemény miatt, ha az rágalmazást vagy becsületsértést valósít meg. Az indítvány hangsúlyozza, „a Magyar Köztársaság demokratikus jogállamisága nem jelentheti azt, hogy a népszuverenitás joga alapján eljáró, közérdeket szolgáló képviselő nem kérdőjelezheti meg a jogot esetleg sértő közszereplők magatartását”. A közélet tisztaságának érdekében a közszereplők kritikával szembeni tűrőképessége magasabb kell legyen, mint a magánszemélyek esetében – véli az indítványozó.

II.

Az Alkotmánybíróság az Alkotmány alábbi rendelkezései alapján hozta meg határozatát:

20. § „(2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.

(3) Az országgyűlési képviselőt – az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvényben szabályozottak szerint – mentelmi jog illeti meg.”

„27. § Az Országgyűlés tagjai az állampolgári, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaihoz, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez kérdést, a Kormányhoz, a Kormány bármely tagjához és a legfőbb ügyészhez interpellációt és kérdést intézhetnek a feladatkörükbe tartozó minden ügyben.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

A Kjtv.-nek az indítványozó által támadott rendelkezése:

„4. § A képviselő és a volt képviselő bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik az államtitoksértésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint a képviselők polgári jogi felelősségére.”

A Kjtv. képviselői sérthetetlenséget biztosító rendelkezése:

„5. § (1) A képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntetőeljárás-jogi kényszerintézkedést alkalmazni.”

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Btk.) a határozat által hivatkozott rendelkezései:

Rágalmazás

„179. § (1) Aki valakiről, más előtt, a becsület csorbítására alkalmas tényt állít vagy híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) A büntetés két évig terjedő szabadságvesztés, ha a rágalmazást

a) aljas indokból vagy célból,

- b) nagy nyilvánosság előtt,
- c) jelentős érdeksérelmet okozva követik el.”

Becsületsértés

„180. § (1) Aki a 179. § esetén kívül mással szemben

a) a sértett munkakörének ellátásával, köz megbízatásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben,

b) nagy nyilvánosság előtt

a becsület csorbitására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a becsületsértést tettelegesen követi el.”

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvénynek (a továbbiakban: Szabs. tv.) a határozat által említett rendelkezése:

Becsületsértés

„138. § (1) Aki mással szemben a becsület csorbitására alkalmas kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.”

III.

Az Alkotmánybíróság eljárása során megvizsgálta egyes alkotmányos demokráciáknak a képviselői immunitással kapcsolatos alkotmányos szabályozását, és figyelemmel volt az Emberi Jogok Európai Bíróságának a parlamenti képviselők szólásszabadságát érintő döntéseire.

1. A parlamenti élet szabadságát és a törvényhozók akaratnyilvánításának függetlenségét biztosító jogintézmény, a parlamenti szólásszabadság „őshazája” Anglia, ahol 1541 óta az a király által megerősített jogintézmény, és amelyet az 1688-ban született Bill of Rights 9. cikke a következőképpen garantált: „A parlamenti szólásszabadság, viták és eljárások nem képezhetik nyomozás vagy vád tárgyát a parlamenten kívül semmiféle bíróság vagy más intézmény előtt.” Az angol jogban a képviselők szólásszabadsággal kapcsolatos ügyeit a parlament fegyelmi jogkörében bírálja el. Az Egyesült Államok alkotmánya I. cikkének 6. bekezdése lényegében az angol tradíciót átvéve biztosítja a Kongresszus tagjai számára a mentelmi jogot. „A hazaárulás, súlyos bűncselekmény, vagy békebontás eseteit kivéve szenátorok és képviselők a Kongresszus adott házának ülőszakán való részvétel tartama alatt, valamint oda- és visszamenetelük során mentesek a letartóztatástól; a Kongresszus házaiban tartott beszéd vagy vita miatt más helyen nem vonhatók felelősségre.” A mentelmi jog felfüggesztésének intézményét az amerikai jog nem ismeri, a fenti alkotmányos rendelkezést is a bírói döntések töltik meg tartalommal.

2. A kontinentális jogrendszerekben ismert mentelmi jog kettős természetű, egyrészt – anyagi jellegű szabályként – kizárja a képviselő felelősségre vonását azért a tevékenységeért, amelyet a törvényhozó testület tagjaként hivatásának gyakorlása során fejt ki (felelősségmentesség, immunitás); másrészt – eljárási jellegű szabályként – a parlament hozzájárulásától teszi függővé a felelősségre vonást célzó eljárás megindítását a képviselő azon tevékenységeért is, amelyet a törvényhozó testület tagja nem

e minőségében követ el (sérthetetlenség, inviolabilitás). A képviselők immunitását az Alkotmánybíróság által vizsgált európai demokráciákban az alkotmány szabályozza és azok többsége nem tartalmaz a képviselői felelősségmentességre vonatkozó szűkítéseket. Az olasz alkotmány 68. cikke, a spanyol alkotmány 71. cikk (1) bekezdése, az osztrák alkotmány 57. cikk (1) bekezdése és 58. cikke, a francia alkotmány 26. cikke, és az ezzel szinte szó szerint megegyező belga alkotmány 58. cikke, a horvát alkotmány 75. cikk (2) bekezdése, a szlovén alkotmány 83. cikke és a bolgár alkotmány 69. cikke kivétel megfogalmazását mellőzve rendelkezik a képviselői immunitásról. Hasonlóképpen abszolút képviselői immunitást biztosít a norvég alkotmány 66. cikke, és az ír alkotmány 15.10 és 15.13 cikke.

Vannak azonban olyan európai alkotmányok, amelyek a képviselői felelősségmentességet szűkítő feltételeket fogalmaznak meg. A lengyel alkotmány 105. cikke alapján a képviselő nem vonható felelősségre e minőségében kifejtett tevékenységeért, mandátumának ideje alatt és azt követően sem. A képviselő azonban felelősséggel tartozik a Szejmnek, és a Szejm hozzájárulásával a bíróság által is felelősségre vonható harmadik személyek jogainak megsértéséért. A lett alkotmány 28. cikke lehetővé teszi a képviselők bíróság vagy más hatóság előtti felelősségre vonását abban az esetben, ha a képviselő hivatali tevékenysége során tudatosan hamis, vagy a magán-, illetve családi életet érintő becsületsértő kijelentéseket terjeszt. A német alkotmány 46. cikke alapján a képviselőt nem lehet szavazata vagy a Szövetségi Gyűlésen, illetve annak bizottságában kinyilvánított véleménye miatt bírói vagy más hatósági eljárás alá vonni, és nem lehet a Szövetségi Gyűlésen kívül egyéb módon felelősségre vonni. Ez nem vonatkozik a becsületsértő tényállításokra. Ez utóbbi fordulat visszautal a német büntetőtörvénykönyv 187. §-ára, amely alapján két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő az, aki jobb tudomása ellenére mással kapcsolatosan olyan valótlan tényt állít vagy híresztel, amely másokat megvető vagy a közfelfogás szerint becsmérítő tartalmú, illetve alkalmas arra, hogy mások hitelét, jó hírnevét veszélyeztesse. A bűncselekmény minősített esete, ha a rágalmazásra a nyilvánosság előtt került sor, összejöveten hangzott el vagy írásban terjesztette az elkövető. A rágalmazás itt tehát tényállításra vonatkozik, és az elkövetőnek tudomása kell legyen arról, hogy az általa közölt, illetve híresztelt tény hamis.

3. Amint az a fentiek alapján megállapítható, a vizsgált alkotmányos demokráciák a képviselői mentelmi jogot jellemzően alaptörvényükben garantálják és annak terjedelmét, tartalmát is alkotmányukban szabályozzák. Számos alkotmány a képviselői immunitást nem szűkíti, a törvényhozás tagjának minden e minőségében tett kijelentését védelemben részesíti. Néhány európai demokrácia alkotmányában biztosítja a képviselői felelősségmentességet, de maga az alaptörvény fogalmaz meg bizonyos kivételeket; például kiveszi az immunitás köréből a harmadik személy jogait sértő megnyilvánulásokat, a magánszférát érintő kijelentéseket vagy a tudatosan valótlan állításokat.

4. A politikai véleménynyilvánítást, ezen belül a parlamenti szólásszabadságot az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke is védelemben részesíti, az Emberi Jogok Európai Bíróságának következetes gyakorlata alapján pedig a

kormányzat cselekedete vagy mulasztása a törvényhozó, a bírói hatalom és a sajtó, valamint a közvélemény részéről is alapos vizsgálat alá vethető. A Castells-ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága hangsúlyozta, hogy bár a véleménynyilvánítás szabadsága minden személy becses joga, az különösen fontos a nép által választott parlamenti képviselő számára, aki képviseli a választópolgárokat, jelzi aggodalmaikat, védelmezi érdekeiket. Következésképpen, az ellenzékhez tartozó parlamenti képviselő – mint az adott ügyben Castells – véleménynyilvánítási szabadságának korlátozását a Bíróság a legszigorúbb vizsgálatnak veti alá. (Eur. Court H. R., Castells v. Spain, Judgment of 23 April 1992, Series A no 236, para 42.; megerősíti: Eur. Court H. R., Piermont v. France, Judgment of 27 April 1995, Series A no 314, para 76.) E vizsgálat eredményeképpen az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította: a kormányzatot bíráló újságcikket jegyző képviselővel szemben a spanyol állam szükségtelenül alkalmazott büntetőjogi szankciót, megsértve ezzel az Emberi Jogok Európai Egyezményének a véleményszabadságot biztosító 10. cikkét. Kimondta továbbá, hogy bár Castells szenátor megtehetette volna, hogy a számára korlátlan immunitást biztosító parlamenti ülésen mondja el véleményét, a kormányt bíráló cikkét egy újságban tette közzé, ez azonban nem fosztja meg őt a kormányzat bírálatára vonatkozó jogától. A közelmúltban született döntésében az Emberi Jogok Európai Bírósága ezt megerősítette, hozzátéve, nem csupán az egyébként korlátlan immunitást biztosító parlamenti beszéd esetében indokolt a szólásszabadság különös védelme, hanem helyhatósági szinten is: a politikai vita fontos helyszínéül szolgáló közgyűléseken és a helyi önkormányzat választott képviselőinek az ülésein. (Eur. Court H. R., Jerusalem v. Austria, Judgment of 27 February 2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-11, para 36-40.; megerősíti: Eur. Court H. R., Cordova v. Italy, Judgment of 30 January 2003, para 60.)

A parlamenti vita szabadságát, valamint a törvényhozó és a bírói hatalom elválasztásának fontosságát hangsúlyozva döntött úgy az Emberi Jogok Európai Bírósága az A. v. the United Kingdom ügyben, hogy nem sérti az Egyezmény bírói úthoz való hozzáférést biztosító 6. cikkét az abszolút képviselői immunitás. (A. v. the United Kingdom, Judgment of 17 December 2002)

IV.

1. Magyarországon a mentelmi jog érvényesülését hosszú ideig a tanácskozási szabadság és a *salvus conductus* (a képviselők Országgyűlésen való szabad megjelenése) jogintézménye biztosította. A mentelmi jog tételes jogi szabályozására először 1867-ben került sor, bár az 1867:XII. tc. 47-48. §-ai csak az Országgyűlés közös ügyek tárgyalására kiküldött bizottsága tagjainak a mentelmi jogát szabályozták. A mentelmi jog fejlődésének egyik fontos állomása az ugyanezen év november 18-án született házhatározat, amely hosszú időre meghatározta a mentelmi jog tartalmát. A magyar közjogban máig hatóan a mentelmi jog forrásaként és magyarázataként érvényesülő házhatározat biztosította a parlamenti szólásszabadságot, megállapítva, hogy „amit az országgyűlési tag, mint olyan, a házban és a házban kívül mond vagy tesz, azért csak az országgyűlés, és pedig annak azon háza által vonathatik feleletre, melyhez tartozik”, és, hogy a képviselő egyéb cselekményei miatt csak a ház előzetes hozzájárulásával indulhat eljárás. A mentelmi jog szokásjogi szabályai az 1920:I. tc. 3. § (1) bekezdése alapján a Nemzetgyűlés

tagjaira is alkalmazandók, az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1945:XI. tc. 2. § (1) bekezdése pedig „a nemzetgyűlés tagjai részére ugyanazt a mentelmi jogot biztosítja, mint aminőben az országgyűlés tagjai részesülnek”.

Az 1946. évi nemzetgyűlési Házszabály 1. §-a az 1945:XI. tc.-re visszautalva garantálta a mentelmi jog anyagi szabályait, szabályozta a mentelmi eljárás fontosabb kérdéseit, továbbá önálló mentelmi bizottságot létesített (47. §).

Az Alkotmánynak az 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított szövege – bár tartalmazta a mentelmi jog anyagi szabályait – csak a mentelmi jog egyik formáját, a sérthetetlenséget szabályozta. Az Alkotmány 20. § (3) bekezdésének eredeti szövege szerint: „Országgyűlési képviselőt az Országgyűlés hozzájárulása nélkül letartóztatni, vagy ellene büntetőeljárást indítani – tettenérés esetét kivéve – nem lehet.”

Az Alkotmány szövegét módosító 1990. évi LIV. törvény, amelyet a Kjtv.-vel együtt alkotott meg az Országgyűlés, a parlamentre bízta a mentelmi jog teljes körű, – a felelősségmentességet is magában foglaló – korszerű szabályozását.

A legtöbb alkotmánnyal ellentétben tehát a magyar alaptörvényben a törvényhozó hatalom kapott felhatalmazást az Alkotmányban deklarált mentelmi jog valamennyi anyagi és eljárási kérdésének szabályozására. Ez a szabályozási felhatalmazás azonban – az Alkotmánybíróság megítélése szerint – nem jelentheti azt, hogy a mentelmi jog törvényi koncepciója függetlenedhet az alkotmányos rend egészétől, jelen ügyben különösen az Alkotmány 8. § (2) bekezdésétől, 20. § (2) és (3) bekezdéseitől, 27. §-ától és a 61. § (1) bekezdésétől, és nem vezethet a mentelmi jog tartalmának a kiüresítésére, a parlamenti szólásszabadság alkotmányértő korlátozására.

2. Az Alkotmány 20. § (2) bekezdéséből és a képviselői mandátum megszűnésének eseteit felsoroló 20/A. § (1) bekezdéséből levezethető szabad mandátumú képviselői rendszer lényege a jogi értelemben a választóktól független, és kizárólag a parlamenttől függő képviselői megbízatás. Ez alapján a képviselő a parlamentben szabadon, meggyőződése és lelkiismerete alapján foglal állást, adja le szavazatát. Tevékenységeért és szavazatáért a választók a megbízatás ideje alatt felelősségre nem vonhatják, azaz mandátuma a parlament teljes idejére szól, a választók által meg nem rövidíthető. [2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33, 37–38.] A képviselőnek ezt a parlamenti autonómiából következő függetlenségét mindenekelőtt a mentelmi jog és az összeférhetetlenség jogintézménye biztosítja.

A mentelmi jog a képviselőt a törvényhozás tagjaként megillető olyan jogosultság, amely a parlament működésének szabadságát, függetlenségét, a végrehajtó és bírói hatalom befolyásától való mentességét biztosítja. A törvényhozói akarat ugyanis akkor nyilvánulhat meg szabadon, ha a képviselőket e minőségükben végzett munkájuk és ennek során elhangzott nyilatkozataik miatt, utólag, a törvényhozó hatalmon kívül más felelősségre nem vonhatja.

„A mentelmi jog az országgyűlési képviselői jogálláshoz fűződő jog, a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében, az Országgyűlés tagjaként megillető jogosultság. Olyan jog, amelyet bár a képviselő jogaként fogalmaz meg az Alkotmány, az Országgyűlés védelmét is szolgálja más hatalmi

ágakkal szemben. A mentelmi jog ugyan a képviselő személyes jogaként jelenik meg, e jogával a képviselő mégsem rendelkezhet, mentelmi jogáról a képviselő - a szabálysértési eljárás kivételével - nem mondhat le, mentelmi jogára az eljárás során hivatkozni kell. A mentelmi jog feletti rendelkezés, a mentelmi jog felfüggesztése - a sérthetetlenség körében, ahol erre a Kjtv. lehetőséget ad - a parlament joga." 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291-292.]

Az Alkotmány 20. § (3) bekezdése szerint az országgyűlési képviselőt - a Kjtv.-ben szabályozottak szerint - illeti meg a mentelmi jog. A Kjtv. 4. §-a alapján a felelősségmentesség a képviselői minőségben végzett munkára vonatkozik; [7/1997. (II. 28.) AB határozat, ABH 1997, 72, 75.] leadott szavazata, továbbá a megbízatásának gyakorlása során közölt tény vagy vélemény miatt a képviselő mentelmi joga nem függeszthető fel. A Kjtv. három bűncselekmény - államtitoksértés, rágalmozás, becsületsértés - törvényi tényállását megvalósító cselekményt és a polgári jogi felelősséget kiveszi az immunitás köréből.

Az Országgyűlés e törvényi rendelkezést értelmező 1/1991. (XII. 4.) elvi állásfoglalása szerint ezekben az esetekben nincs anyagi jogi akadálya a felelősségre vonásnak. Az Országgyűlés a Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság határozati javaslatának tárgyalását követően - mint sajátos „ítélőszék” - határozatban hoz döntést a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával a képviselő mentelmi jogának fenntartásáról, illetve felfüggesztéséről.

V.

Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben arról kellett döntenie, hogy alkotmányosan indokolható-e a képviselői felelősségmentesség köréből kiemelni a becsületsértés és rágalmozás bűncselekményi alakzatainak valamennyi formáját, továbbá a becsületsértés szabálysértési cselekményét.

1. Az Alkotmánynak a véleményyszabadságot, ezen belül a közügyek szabad megvitatását biztosító 61. § (1) bekezdését korlátozza a képviselői felelősségmentességet megszorító Kjtv. 4. § második mondata.

A szabad véleménynyilvánítás jogának a kitüntetett szerepét és anyajog jellegét az Alkotmánybíróság már több határozatában megerősítette, hangsúlyozva, hogy ez a kitüntetett szerep nem vezet arra, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, a véleményyszabadság tehát törvénnyel is csak kivételesen és szűk körben korlátozható egy másik alapjog vagy egyéb alkotmányos érték védelmében. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167.; 33/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 256.; 1270/B/1997. AB határozat, ABH 2000, 713.; 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293.; 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABH 2001, 177.; 57/2001. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2001, 484.; 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABK 2004. május, 393, 396.]

A parlamenti szólásszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges alkotóeleme, amely az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének védelme alatt áll. A szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés, az a terep, ahol az ország sorsát

közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők. Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül. A valódi nyilvános vita létrejöttét és az azt követően kialakult törvényhozói akarat szabad kinyilvánítását azonban veszélyezteti a képviselőt a parlamenti vitában tett kijelentése miatti széleskörű büntetőjogi (szabálysértési) felelősségre vonás lehetősége. A parlamenti szólásszabadság egyik legfőbb garanciája éppen a mentelmi jog, amely biztosítja, hogy a képviselők az attól való félelem nélkül vitathassák a közügyeket, hogy a parlamentben elmondottakat később felhasználhatják ellenük egy büntető vagy polgári ügyben indult eljárás során. Emellett a parlamenti képviselők feladatai, ezen belül is a végrehajtó hatalom feletti ellenőrzés „zavartalan, befolyásmentes ellátásához fűződő állami érdek” [60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 363.] indokolja a képviselők ebbéli minőségükben tett megnyilatkozásaik és cselekedeteik miatti korlátozott felelősségre vonását. Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik. [Alkotmány 20. § (2) bekezdés] A képviselők feladatának egyik fontos része a végrehajtó hatalom ellenőrzése, amelynek megfelelő ellátásához nélkülözhetetlen a szükséges közérdekű információkhoz való hozzáférés. Ezt szolgálja többek között az Alkotmány 27. §-ában biztosított azon jog, amely alapján az országgyűlési képviselők a kormányhoz, annak bármely tagjához és a legfőbb ügyészhez bármely, a feladatkörükbe tartozó ügyben interpellációt és kérdést, az országgyűlési biztosokhoz, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez pedig kérdést intézhetnek.

A közügyek szabad parlamenti megvitatása tehát, ahogyan azt az Alkotmánybíróság már korábban is hangsúlyozta, „egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele. Másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban és döntéshozatalban.” [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.]

2. A 30/1992. (V. 26.) AB határozatban foglaltak alapján az emberi méltósághoz való jog a véleménynyilvánítási szabadság korlátja lehet. (ABH 1992, 167, 174.) Az Alkotmánybíróság a 8/1990. (IV. 23.) AB határozata óta az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti, amely általános személyiségi jog egyik aspektusa a magánszféra védelme és a becsületvédelem. Becsületvédelmi jogi eszközöket a polgári, a büntető és a szabálysértési jogban is találunk, és ahogyan arra az Alkotmánybíróság az Abh.-ban utalt, „az emberi méltóság kitüntetett szerepe miatt a jogi felelősség rendjében végső eszközként igénybe vehető büntetőjog sem tekinthető – általánosságban – aránytalanul súlyos reagálásnak az egyént becsületében sértő magatartások tekintetében”. (ABH 1994, 219, 229.) Ugyanezen határozat azonban arra is felhívta a figyelmet, hogy a becsület és a jó hírnév védelme, valamint a közügyek szabad vitathatóságának egymásra tekintettel történő értékelése alapján a véleménynyilvánítás szabadsága csak kisebb mértékben korlátozható a közhatalom gyakorlóinak a védelmében, illetve arra, hogy „a közügyek nyilvános megvitatása területén a véleménynyilvánítási szabadság mint

alkotmányos alapjog és az alapjogot a becsületvédelem általános büntetőjogi szabályaival vagy külön tényállásokkal korlátozó eszközrendszer viszonyát tekintve az európai demokratikus országok joggyakorlatának trendje egyértelműen a büntetőjogi eszközök háttérbe szorulása és a véleménynyilvánítási szabadság felértékelődése irányába mutat". [36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 219, 224.]

A Kjtv. 4. § kifogásolt fordulatának beiktatásával a jogalkotó a becsület védelmének érdekében korlátozta a parlamenti képviselők politikai véleménynyilvánítási szabadságát. Az Alkotmánybíróság a következőkben azt vizsgálta meg, hogy a Kjtv. 4. § második mondata „a rágalmazásra és a becsületsértésre,” szövegrésze alapján milyen magatartásokat nem véd a képviselői felelősségmentesség és hogy indokolható-e alkotmányosan ezen magatartások esetében a szabálysértési/büntetőjogi felelősséggel való fenyegetés.

A Kjtv. 4. §-a kifogásolt fordulatát más jogágak törvényei: a Btk. és Szabs. tv. rendelkezései töltik meg tartalommal. A támadott jogszabályi szöveg („a rágalmazásra és a becsületsértésre,”) értelme csak az utalt szabályok (Btk. 179. §, 180. §; Szabs. tv. 138. §) figyelembe vételével határozható meg. Arra nézve, hogy a rágalmazás és becsületsértés törvényi tényállások miképpen alkalmazhatók alkotmányosan a közszereplő politikusokat érintő véleménynyilvánításra, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) ad iránymutatást. Az országgyűlési képviselők büntetőjogi felelősségmentessége tartalmának a meghatározásához ezért elengedhetetlen az Abh. rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelmények figyelembe vétele. A jelen ügyet tehát az Alkotmánybíróság az Abh. alkotmányos követelményeinek logikáját követve bírálta el.

Az Abh. (az alapul szolgáló konkrét ügyből fakadóan) az „elkövetői” oldalon alapvetően az újságírókra, a „sértetti” oldalon a közszereplő politikusokra helyezte a hangsúlyt. Jelen ügyben az „elkövetői” oldalon az országgyűlési képviselők állnak, a „sértetti” oldalon pedig közszereplő politikusok (adott esetben országgyűlési képviselők) is állhatnak. Vagyis a közös pont a „sértetti” oldal. Az, hogy az elkövetők jelen esetben országgyűlési képviselők, nem jelenti azt, hogy az Abh. alkotmányos követelményei a közszereplő politikusok bírálatát illetően ne volnának alkalmazandók, az Abh. rendelkező részében megfogalmazott követelmények ugyanis az adott konkrét ügyön túlmutató megállapításokat tartalmaznak annak érdekében, hogy a közszereplők szabadon bírálhatóak, a közügyek pedig kibeszélhetőek legyenek. Az Abh. a speciális sértettek (hatóság, hivatalos személyek, közszereplő politikusok) vonatkozásában különbséget tett az értékitélet és a ténymegállapítás közlésével megvalósuló bűncselekmények között, büntethetetlenné nyilvánítva az előbbit és csak bizonyos esetekben büntethetővé téve az utóbbit.

3.1. Az Abh.-ban megállapított alkotmányos követelmény alapján a hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbitására alkalmas – e minőségére tett – értékitéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető. (ABH 1994, 219.) Ez azt jelenti, hogy az országgyűlési képviselő az e minőségében (az Országgyűlés plénuma előtt vagy bizottsági ülésen) tett becsületsértő kijelentés miatt, ha e kijelentés

sértettje egy másik országgyűlési képviselő vagy közszereplő politikus, büntetőjogilag felelősségre nem vonható. A parlamenti szólásszabadság körébe tartozik, ha a képviselő képviselőtársa (vagy más közszereplő politikus) megbízatásával, illetve kormányzati munkájával összefüggésben tesz becsületsértő kijelentést. Az Abh. fenti alkotmányos követelményéből következően - a tetteleges becsületsértés esetét kivéve - a képviselővel és más közhatalmat gyakorló vagy egyéb módon közszereplő politikussal szemben becsületsértés a Btk. 180. § (1) a) pontja alapján nem követhető el. Ez visszavezethető azon alkotmányos tételre, hogy a szabad véleménynyilvánítás „különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti”. (ABH 1994, 219, 228.) A Btk.-ban büntetni rendelt becsületsértés és a későbbiekben hivatkozott rágalmozás törvényi tényállása az Abh.-ban megállapított, és jelen határozatban tovább részletezett alkotmányos tartalommal kell hogy érvényesüljön a jogalkalmazói gyakorlatban.

3.2.1. Az Abh. alapján a becsület csorbitására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata csak akkor büntethető, ha a becsület csorbitására alkalmas tény állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlés, 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. (ABH 1994, 219.)

Ezen alkotmányos követelmény első fordulatainak megfelelően a képviselő a képviselőtársát, más közhatalmat gyakorló személyt vagy közszereplő politikust érintő becsületsértő tényállításai közül csupán a tudatosan valótlan állításokért vonható felelősségre büntetőjogilag. Az Abh. ugyanis - az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében garantált politikai véleménynyilvánítás érvényesülése érdekében - meghatározta a Btk. 179. § és a Btk. 180. § alkotmányos tartalmát, és a jogalkalmazóknak ezt figyelembe véve kell eljárnia a közszereplő politikusokat érintő, közügyekkel kapcsolatos ügyek elbírásakor.

3.2.2. Az Abh.-ban megfogalmazott alkotmányos követelmény alapján a közszereplő politikusokkal szembeni becsületsértő tényállítás esetében abban az esetben is büntethető volna az elkövető, ha a tény valótlanágáról azért nem tudott, mert a tőle elvárható figyelmet, körültekintést elmulasztotta.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatában megerősíti, hogy a közügyekre vonatkozó véleménynyilvánítási és sajtószabadság alkotmányos értéktartalma kiemelkedően magas, az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének egyik lényegi eleme ugyanis a közügyek szabad megvitatása és a közszereplők bírálhatósága. Az Abh.-ban megállapított fenti alkotmányos követelményt ezért a következőkben foglaltak szerint tartja a jövőben irányadónak. Az Abh. alkotmányos követelménye alapján a mindenki esetében alkalmazandó becsületsértés és rágalmozás törvényi tényállások csak az Alkotmánybíróság által meghatározott szűkebb keretek között alkalmazhatóak a közhatalmat gyakorló személyek vagy közszereplő politikusok védelmében. A Btk. 179. §-ában foglalt rágalmozás bűncselekménye kizárólag szándékosan követhető el, és a szándékosság megállapításához elegendő, ha az elkövető tudata átfogja: az állított tény alkalmas a becsület csorbitására.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Abh. fent hivatkozott alkotmányos követelménye nem jelenti azt, hogy a jogalkotónak a Btk.-t alkalmassá kellene tennie arra, hogy a közszereplőkkel szembeni bírálat esetén gondatlanságból elkövetett rágalmozás miatt büntethető legyen az az elkövető, aki azért nem tudott az általa állított vagy híresztelt, becsület csorbitására alkalmas tény 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. Ez ugyanis éppen a politikai véleménynyilvánításnak az Alkotmány 61. § (1) bekezdésében foglalt szabadsága ellen hatna. Az Alkotmánybíróság ezért az Abh-ban megfogalmazott alkotmányos követelményt a most kifejtettekkel összhangban tartja fenn.

3.3. Az Abh. rendelkező részében megfogalmazott alkotmányos követelményből következően szabálysértési és büntetőjogi felelősséggel tartozik az országgyűlési képviselő a közhatalmat nem gyakorló személlyel, illetve nem valamely közszereplő politikussal szemben elkövetett rágalmozásért és becsületsértésért. A jó hírnév és becsület védelmét a parlamenti vitának, és munkavégzésük során az országgyűlési képviselőknek is tiszteletben kell tartaniuk, a jognak védelmet kell biztosítania a törvényhozás tagjai által, a közügyekkel kapcsolatba nem hozható esetekben a magánszemélyek és a közszereplő politikusok becsülete ellen intézett támadásokkal szemben.

A Kjtv. 4. §-a támadott szövegrésze ezért önmagában nem alkotmánysértő, hiszen a magánszemélyek emberi méltósághoz fűződő joga és - a fentiekben megfogalmazott kivételekkel - a közszereplő politikusok becsületének védelme érdekében a közügyeket nem érintő esetekben szükséges lehet a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozása. A Kjtv. e rendelkezése alapján a képviselő a nem közszereplő politikussal szemben elkövetett rágalmozás és becsületsértés, valamint a közszereplő politikust sértő, de nem a közügyeket érintő kijelentését követően az Alkotmány 61. § (1) bekezdése, valamint az Abh.-ban megfogalmazott alkotmányos követelményeknek megfelelően vonható felelősségre, az Alkotmánybíróság ezért a Kjtv. 4. § „a rágalmozásra és a becsületsértésre,” szövegrészeinek megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az Alkotmány 20. § (3) bekezdése a Kjtv.-ben rögzített tartalommal biztosítja a képviselők számára a mentelmi jogot. Ez azonban nem vezethet a mentelmi jog tartalmának a kiüresítésére, a parlamenti szólásszabadság alkotmánysértő korlátozására.

„A demokratikus társadalom létezésének és fejlődésének nélkülözhetetlen eleme a közügyek vitatása, amely feltételezi a különböző politikai nézetek, vélemények kinyilvánítását, a közhatalom működésének bírálatát.” [Abh., ABH 1994, 219, 229.] Ennek elsődleges terepe az Országgyűlés, így a parlamenti vita szükségtelen és alapjog sértő korlátok közé szorításával a törvényhozó testület működési és szólásszabadsága illúzióvá válhat.

A magánszféra védelmét ugyan megbízatásuk gyakorlása során az országgyűlési képviselőknek is tiszteletben kell tartaniuk, a képviselői immunitás Kjtv. 4. §-ába foglalt becsületvédő

korlátai azonban, amennyiben azok nem az Abh.-ban és a jelen határozatban foglalt alkotmányos tartalommal érvényesülnek, alkalmasak arra, hogy az országgyűlési képviselőt elriasszák az adott közérdekű információ közzétételétől, és lehetővé teszik a képviselők olyan cselekmények miatti büntetőjogi, illetve szabálysértési eljárásban történő felelősségre vonását, amelyek az Alkotmány 61. § (1) bekezdése és az Alkotmány 27. §-a alapján védelemben részesülnek.

Az Alkotmánybíróság ezért az Abh.-ban a jogalkalmazás számára megfogalmazott alkotmányos követelmény alapján jelen határozatában kijelölte, hogy milyen körben alkalmazható alkotmányosan a Kjt. 4. §-ának „a rágalmazásra és a becsületsértésre,” szövegrésze, megállapítva, hogy e fordulat alapján a képviselői felelősségmentesség ki kell hogy terjedjen az országgyűlési képviselőnek a képviselőtársát, más közhatalmat gyakorló személyt vagy közszereplő politikust érintő – a közügyek megvitatásával kapcsolatos – értékítéletet kifejező véleménynyilvánítására. Ezen túl, az Alkotmánybíróság megállapította: a mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos eljárás során irányadó alkotmányos követelmény, hogy a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata esetében a parlamenti képviselő mentelmi joga kizárólag akkor függeszthető fel, ha a képviselő tudta, hogy a közlés, lényegét tekintve, valótlan.

A határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az ügy jelentőségére tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság.

Dr. Holló András
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
előadó alkotmánybíró

Dr. Strausz János
alkotmánybíró

Dr. Tersztyánszky Dr. Vasadi Éva
alkotmánybíró