

# Parlamenti képviselő

**Szerző:** ERDŐS Csaba

**Affiliáció:** adjunktus, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék; Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Alkotmányjogi Intézet

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** BODNÁR Eszter, JAKAB András

**Lezárás dátuma:** 2019.01.11

**Idézési javaslat:** ERDŐS Csaba: „Parlamenti képviselő” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/parlamenti-kepviselo> (2019). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A parlamenti képviselő a parlament tagja, aki megbízását választás útján nyerte el, s akinek jogállását két alapelv (mandátumának szabadsága és egyenlősége) határozza meg, továbbá akit státusánál fogva sajátos jogosultságok illetnek meg és kötelezettségek terhelnek. A szabad mandátum elve a képviselők – és személyükön keresztül az egész parlament – függetlenségét fejezi ki, amelyet a nép érdekében végzett képviselői tevékenységen, valamint az utasíthatóság kizárásán keresztül fogalmazz meg a parlamenti jog. A képviselő tehát a népnek mint a politikai közösség egészének a képviselőjét látja el, így biztosítva a parlament népképviselői jellegét és funkcióját. Ez a megközelítés egyaránt kizárja a képviselőnek a választópolgárok és a pártja általi kötöttségét is: a képviselő nem a választókerületét és nem is a pártját képviseli, hanem az egész népet. A képviselői jogosultságok közül a parlament munkájában való részvételt lehetővé tevő jogok emelendők ki, így a képviselői beszédjog – azaz a parlamenti üléseken való felszólalás lehetősége –, az indítványtételhez való jog, a szavazati jog és a parlamenti tisztségek viseléséhez való jog. E jogosultságok forrása a képviselő közjogi státusa, ezek ugyanis a parlament számára teszik lehetővé funkcióinak ellátását. Emiatt – bár látszólag alapjogi kapcsolódásuk is van – nem valódi alapjogok, mert nem természetes személyként, hanem a törvényhozás tagjaként illetik meg a képviselőt. A képviselői függetlenség jellemző biztosítékai a mentelmi jog és az összeférhetetlenség. Az élethivatásszerűen („főállásban”) üzött képviselői tevékenység anyagi alapját a megfelelő javadalmazási rendszer képezi. A képviselői kötelezettségek közül a részvételnek, a tárgyalási szabályok betartásának és a nyilatkozattételnek a kötelezettségei a legfontosabbak. A képviselői megbízás a megválasztással kezdődik, s vagy a parlament megbízásának megszűnéséig tart, vagy pedig – azt megelőzően – a képviselő személyéhez kötődő ok szüntetheti meg.

## Tartalomjegyzék

### 1. Fogalom meghatározás

### 2. A mandátum szabadsága

- 2.1. A modern parlamenti képviselőlet alapjai
- 2.2. Kihívások a szabad mandátum előtt

### 3. A mandátum egyenlősége

#### 4. A szabad mandátum biztosítékai

- 4.1. A mentelmi jog
- 4.2. Összeférhetetlenség
- 4.3. A képviselői javadalmazás

#### 5. A képviselői jogok és kötelezettségek

- 5.1. Képviselői jogok
- 5.2. A képviselők kötelezettségei

### 6. A mandátum létrejötte és megszűnése

## 7. JEGYZETEK

---

### 1. Fogalommeghatározás

[1] A parlamenti képviselő fogalma azért szorul magyarázatra, mert úgy a „parlament”, mint a „képviseelő” komoly elhatárolási kérdéseket vet fel.

[2] A parlamenthez szűk és tág értelmezési keret is társítható. Tágabb értelemben a törvényhozó hatalom szervét nevezhetjük parlamentnek, míg a szűkebb jelentéstartalom szerint ->parlament csak a parlamentáris, esetleg a félprezidenciális kormányforma törvényhozó hatalmi szerve, így a prezidencializmus törvényhozása eszerint nem-parlament jellegű.<sup>[1]</sup> A vízválasztó nem a törvényhozó hatalom elnevezése az adott nemzeti nyelvben, hanem a hatalommegosztásban elfoglalt helye (->hatalommegosztás), így különösen a végrehajtó hatalom és a törvényhozás közti bizalmi viszony fennállása, illetve a törvényhozó hatalom felosztható jellege. Amennyiben e kettő fennáll, szűkebb értelemben vett parlamentről beszélhetünk, amennyiben nem, akkor úgynevezett kongresszus-típusú törvényhozásról.<sup>[2]</sup> E szócikkben a tágabb értelmezést követjük.

[3] A „képviseelő” definíciós kihívásai elsősorban abban rejlenek, hogy a parlamentek munkájában akár állandó jelleggel, rendszeresen részt vevő személyek nem rendelkeznek feltétlenül képviselői státussal. E tekintetben szintén nem az elnevezést – gondoljunk például a szenátor vagy lord megjelölésekre – tartjuk meghatározónak,<sup>[3]</sup> sokkal inkább a mandátum létrejöttének módját, annak tartamát és az adott státushoz kapcsolódó jogosultságokat.

[4] Az elhatárolás elsősorban a bikamerális, azaz kétkamarás parlamentek léte miatt a legfontosabb, mivel ezeknél gyakori, hogy a második kamara – felsőház – nem népképviseleti alapon szerveződik, hanem más elvet követnek. A néphez képest a legtöbb esetben szűkebb körű csoportok érdekeinek – így például egyes hivatásrendeknek, tagállamoknak, tartományoknak vagy szuverenitást nem hordozó területi egységeknek (megyéknek, önkormányzatoknak), nemzeti és/vagy etnikai kisebbségeknek – képviseletére hivatott felsőházi tagságot figyelhetjük meg, de az érdekek alapján elnyert, élethosszig szóló megbízatás sem ismeretlen, ahogy az örökletes tagság sem.<sup>[4]</sup>

[5] Az unikamerális parlamentek esetében is ismert olyan tagság, amely eltér a képviselői jogállástól. Erre a legjobb példát a magyar Országgyűlésben tevékenykedő nemzetiségi szószólók jelentik, akik az adott nemzetiség érdekeinek megjelenítőiként vesznek részt az Országgyűlés munkájában, de jogosultságaik alapvetően különböznek a képviselőkétől: beszédjoguk korlátozott, szavazati joggal pedig nem rendelkeznek.<sup>[5]</sup>

[6] A fentiekre tekintettel e szócikk keretei között a parlamenti képviselőn a parlament azon tagját értjük, aki megbízatását választás útján nyerte el, s akinek jogállását két alapelv – a mandátumának szabadsága és egyenlősége – határozza meg, továbbá akit státusánál fogva sajátos jogosultságok – így különösen a szavazati és beszédjog – illetnek meg és kötelezettségek terhelnek.

## 2. A mandátum szabadsága

### 2.1. A modern parlamenti képviselő alapjai

[7] A képviselői jogállást meghatározó két alapelv a mandátum szabadsága és annak egyenlősége. A szabad mandátum a képviselői függetlenség alkotmányjog-tudományi megfogalmazása, amely változatos formákban jelenik meg a nemzeti alkotmányokban és a parlamenti jog más forrásaiban: a nép, a nemzet, az állam, az ország, az állampolgárok vagy éppen a köz érdekének képviseletét várja el több alkotmány a parlamenti képviselőtől, de a képviselő utasíthatóságának tilalma, annak szabad lelkiismeretére, meggyőződésére hivatkozás is gyakori, és egyszerűen ezen elv deklarálása sem példa nélküli.<sup>[6]</sup> Valamennyi megoldás mögött azonban a képviselő, rajta keresztül pedig a parlament befolyásmentes működésének kívánalma húzódik meg.

[8] A szabad mandátum ellentettje a kötött vagy imperatív mandátum, amely léte esetében a megbízott – akit ebben az esetben nem képviselőnek, hanem követnek nevezünk – nem térhet el attól az állásponttól, amelynek képviseletével választói vagy delegálói megbízták. Amennyiben mégis elégedetlenek lennének munkájával, a követ visszahívható, mandátumával a választói/delegálói rendelkeznek. A korai parlamentek XIII. századi megjelenésétől a XVIII. századig meghatározó volt a kötött mandátum, annak „felszabadítását” az angol és a francia alkotmányfejlődésnek tulajdoníthatjuk. A brit törvényhozás tagjai nagyrészt a parlamenti ->szuverenitás elvének köszönhetik azt, hogy választóik utasításától függetlenül láthatják el munkájukat.<sup>[7]</sup> Minthogy a parlamenti szuverenitás csak a szigetország alkotmányos berendezkedésére jellemző, nem meglepő, hogy a francia alkotmányos kultúra más forrásban találta meg a szabad mandátum gyökereit. Ebben nagy jelentőségre tett szert a népszuverenitás és a nemzeti szuverenitás megkülönböztetése. A népszuverenitás Rousseau-i megközelítésével a népképviselet ugyanis eleve nehezen rokonítható:

A főhatalmat ugyanabból az okból nem képviselheti senki, amiért elidegeníteni sem lehet; lényegében a közakarattól áll és az akarat nem képviselhető. A nép követői tehát nem képviselik a népet és nem is képviselhetik; meghatalmazottak csupán, akik semmi lényegeset nem határozhatnak el. Minden törvény, amelyet a nép nem közvetlenül hagy jóvá, érvénytelen, mert nem is törvény.<sup>[8]</sup>

[9] A népképviselet elfogadásának előfeltétele a nemzeti szuverenitás elismerése volt. Siéyes abbé a harmadik rendről írott röpirata szerint a nemzet „a közös törvények alatt élő és azonos törvényhozás által képviselt állampolgárok együttese.”<sup>[9]</sup> Az ő képviseletük pedig szükségszerű, „[m]ivel egy nagy nemzet nem gyűlhet össze önmaga mindannyiszor, ahányszor ezt a közrenden kívüli körülmények megkövetelhetik, rendkívüli képviselőit fel kell ruházni az alkalom által megkívánt hatalommal.” E szükségszerűségből következik, hogy

[a] képviselők magának a nemzetnek a helyére lépnek, hogy szabályozzák az alkotmányt. E téren ugyanolyan szabadok, mint a nemzet. Elegendő akarniuk, ahogyan a természeti állapotban élő egyének akarnak; és bármilyen módon is delegálták őket, bárhogyan gyűléseznek és tanácskoznak, ha nem feledkeznek meg arról (és az őket kijelölő nemzet hogyan is felejtkezhetne el erről?), hogy a néptől kapott rendkívüli meghatalmazás alapján cselekednek, közös akaratuk egyenértékű magának a nemzetnek az akaratával.

[10] Ez a logika teremtette meg a mandátum szabadságának igényét is, amelynek lényegét Codorcet márkinál aligha fogalmazhatunk találóbban:

Mint a nép képviselője azt tehetem, amiről úgy hiszem, hogy a legjobban szolgálja annak érdekét. Azért választottak meg, hogy a saját – és ne a választók – elképzeléseit fejtsem ki; elsődleges kötelezettségem, hogy véleményemet, nézeteimet a legteljesebb mértékben függetlenül határozzam meg.<sup>[10]</sup>

**[11]** A fentiekből is kitűnik, hogy a ->képviselet egy speciális, háromoldalú közjogi jogviszony: alanyai a nép mint a választópolgárok közössége, a képviselő, illetve a parlament. A magánjogi képviselettel azonban több szempontból is különbözik a parlamenti képviselet: egyrészt a szabályozás módjában (közjogi normák rendezik e jogviszonyt), másrészt céljában (részvétel biztosítása a legfőbb közhatalmi döntések meghozatalában), harmadrészt pedig e jogviszony tartalmában, mivel az abból származó jogosultságok és kötelezettségek aszimmetrikusak.<sup>[11]</sup>

## 2.2. Kihívások a szabad mandátum előtt

**[12]** Napjainkra a szabad mandátum elve az alkotmányos demokráciák tipikus összetevője, jelentőségét mutatja, hogy azt a leggyakrabban alkotmányi szinten szabályozzák az egyes államok.<sup>[12]</sup> Szerepe a modern államban megingathatatlan, ennek ellenére nem feledkezhetünk meg a vele szembeni kihívásokról sem. E kihívások azt eredményezik, hogy a képviselők „többirányú megfelelési kényszer alatt tevékenykednek, úgy, hogy »főnökeik« (választók, pártvezér, frakció, kormány) preferenciái egészen eltérőek lehetnek.”<sup>[13]</sup> Ezen függési irányok közül csak a legfontosabbakat vizsgáljuk a következőkben.

**[13]** A szabad mandátum elvének helyességét elvi szempontból éppen annak lényege, a képviselő választópolgároktól való „függetlenedése”, így a parlament és a választópolgárok közti távolság miatt kérdőjelezi meg: közjogi értelemben elveszti a súlyát a képviselő választási programja is, hiszen számonkérni úgyszemint lehet rajta, annak ellenére, hogy a képviselőjelöltek közti választás alapját éppen e programok jelentették. A nép a döntéshozatalból a parlamenti ciklus idejére kiszorul; ezt ugyan a közvetlen demokrácia különböző intézményei – leginkább országos szintű népszavazás – ellensúlyozhatja, de a Rousseau-i népszuverenitás elv és a modern képviselet továbbra is nehezen békíthető meg, inkább – Siéyes abbé nyomán – praktikus szükségszerűség a szabad mandátum. Ezen ellenérzések miatt kialakultak a kötött és szabad mandátum közti közvetői irányzatok is, amelyeket Dezső Márta nyomán<sup>[14]</sup> egy ötfokozatú skálán helyezünk el: az abszolút kötött mandátum (1) szerint csak a képviseltek kifejezett utasítására cselekedhet a követ. Az „enyhábban kötött” mandátum (2) elve csak az „ellentmondásos kérdésekben” követeli meg azt, hogy a képviselő nyilatkoztassa a választóit, de ha nyilatkoztak, instrukciójuk köti a parlament tagját. A „relatív kötött” mandátum (3) modellje is ehhez hasonló, de a képviselő nem köteles kikérni a választói véleményét, viszont ha azok – nem az ő kezdeményezésére – döntenek egy konkrét kérdésben, döntésük kötelezi képviselőjüket. A „relatív szabad” megbízatás (4) annyit tesz, hogy a képviselő a választási programjához van kötve. Az abszolút szabad mandátum (5) szerint a képviselő „[m]űködésének egyetlen zsinórmértéke a köz érdeke, amit tevékenysége során saját maga értelmez”.<sup>[15]</sup> E döntési szabadság azt is feltételezi, hogy a képviselő – kényszer hatása nélkül, önkéntesen, saját meggyőződése alapján – elfogadja és támogatja valamely párt, vagy valamely társadalmi csoport érdekét.<sup>[16]</sup> Úgy a kötött mandátum, mint a közvetítő irányzatok – tehát az (1) – (4) számú modellek – valójában egyaránt a képviselő visszahívhatóságát feltételezik, amely könnyen permanens választások kialakulásához vezet. Ez egyúttal kizárja a listás választási rendszer alkalmazhatóságát is, a visszahívás csak egyéni választókerületi rendszerben értelmezhető, ez pedig választási rendszer arányosságát mutatóinak romlását eredményezné (->választások).

**[14]** A napi gyakorlatban nem a képviselő és a választópolgárok közti viszony, hanem a képviselő és a pártja – értve ezalatt azt a pártot, amelynek tagja, vagy amelynek jelöltjeként, vagy listájáról megválasztották, és azt a pártot is, amelynek egyéb segítségével jutott a parlamentbe, amelynek legalább részben köszönheti a mandátumát – közti viszony kérdőjelezi meg leginkább a szabad

mandátum létét. Politikai – azaz nem közjogi – értelemben véve a mandátum szabadsága ugyanis illuzórikusnak tűnik: elsősorban a parlamentáris kormányformájú államok parlamentjeire jellemző, politikai és szervezetszociológiai szempontból kívánatos párt- és frakciófegyelem szorítja azt háttérbe.<sup>[17]</sup> A közjog számára azonban a párt vagy a választópolgárok nyomásgyakorlása legfeljebb javaslatként értelmezhető, amely jogilag nem köti a képviselőt: ha tevékenysége során követi is a pártja vagy a választópolgárok elvárásait, a közjogi fikció szerint azt azért teszi, mert azonosulni tud ezen elvárásokkal. A képviselő megőrzi mérlegelési, döntési szabadságát, így

[a] közjogilag szabaddá tett képviselői mandátum a parlament egészét is védi a pártokráciával szemben. Ha ez a védelem nem létezne, a parlament pusztán közjogi fikcióvá válna. Az alkotmányjog éppen ezért tekinti alkotmányos intézménynek – és nem pártszervnek – a parlamenti frakciókat és a képviselői mandátumot. Ezekkel az intézményekkel a pártok és a közhatalom szétválasztása történik meg a parlament szintjén is. Bármennyire formális a valóságban a szabad mandátum, az általa közvetített alkotmányjogi értékrend egyértelmű és világos: pars helyett a köz érdekeit szolgálja.<sup>[18]</sup>

**[15]** A szabad mandátum alkotmányjogi létezését támasztja alá az a tény is, hogy a képviselő mandátumát frakcióból való kizárása, kilépése, a frakció megszűnése esetén sem veszti el.

**[16]** A modern pluralizmus szerint „biztosítani kell a csoportok autonómiáját és szabad versengését, mivel a »közjó« a priori nem állapítható meg, ezért a közérdek csak az érdekek harcában, konfliktusos-kompromisszumos vitájában alakulhat ki.”<sup>[19]</sup> Ezen érdekek felszínre hozásában – és így a közérdek előállításában – segíthet a lobbizás, azaz „személyek vagy csoportok kísérlete a törvényhozás befolyásolására, a törvényhozókra gyakorolt közvetlen nyomással.”<sup>[20]</sup> E befolyásolás és a szabad mandátum viszonyáról elmondható, hogy a lobbi – amely szigorúan a fenti definícióban belül marad – semmilyen veszélyt nem jelent a szabad mandátumra.<sup>[21]</sup> Fogalmilag kizárt ugyanis, hogy a lobbi a szabad mandátum magvát, a képviselő döntési szabadságát érintse: ami ezt veszélyeztetni, az már nem lobbi, hanem zsarolás, amely nem, legalábbis nem elsősorban alkotmányjogi, hanem büntetőjogi megítélés alá esik. A lobbizás elsősorban – s különösen a törvényhozás vonatkozásában – az Egyesült Államokban válhatott meghatározóvá. Ennek számos oka jelölhető meg – így például az ország mérete, a kormányzati struktúra, a társadalmi sokszínűség, az olyan kulturális hagyományok, mint a pragmatizmus, a munkáltatói és munkavállalói korporativizmus hiánya –, de számunkra a legfontosabb az, hogy az amerikai törvényhozás hagyományosan nem frakció, hanem bizottság-központú. Minthogy a frakciófegyelem sem szigorú a tengerentúlon, a lobbizás is tág teret nyer. A frakciófegyelem realitása Európában azt diktálja, hogy nem érdemes az egyes képviselő meggyőzésébe komoly energiákat fektetni akkor, ha *de facto* utasítás alapján adja le voksát.<sup>[22]</sup>

**[17]** Dogmatikai szempontból a szabad mandátummal a legnehezebben valamely csoportérdekek parlamenti reprezentációjára hivatott képviselői helyek léte egyeztethető össze. Elvi jelentősége ellenére erre a problémára sokkal kisebb figyelem irányul, mint a választópolgárok, a pártok és a lobbi szerepére, noha a hatályos magyar szabályozás is felvet ezzel kapcsolatos aggályokat. Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a nemzetiségek sarkalatos törvényben meghatározott módon részt vesznek az Országgyűlés munkájában. Ennek alapján a törvényhozó – elsősorban az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvénnyel – kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosított a nemzetiségek számára. A nemzetiségi képviselő – mint minden képviselő – a köz érdekében tevékenykedik, azonban úgy a megválasztásának módja, mint parlamenten belüli tevékenységére vonatkozó szabályozás arra utal, hogy a nemzetiségi képviselő megválasztása után sem hagyja maga mögött mandátumának keletkezési módját, s – elsősorban a nemzetiségeket képviselő bizottságban gyakorlandó – speciális feladatai az őt megválasztó

választópolgárokhoz való szorosabb kötődését is kifejezik. E szorosabb kötődés nem éri el az utasíthatóság szintjét, azaz nem hoz létre kötött mandátumot, de a „köz” érdekének képviselétől azért eltávolítja a nemzetiségi képviselőt, egy-egy társadalmi csoportot hozva fókuszba.<sup>[23]</sup>

### 3. A mandátum egyenlősége

[18] Az egyenlő mandátum elve a szabad mandátum mellett a képviselői jogállás másik fontos pillére. A képviselők egyenlősége jogaik és kötelezettségeik egyenlőségét jelenti, tehát ezen elv nem lép túl a formális jogegyenlőség követelményén, s nem jelenti a képviselők tényleges lehetőségeinek egyenlőségét. Ez utóbbit elsősorban a parlamentek politikai tagoltsága determinálja: ugyan a kormányoldali és ellenzéki képviselőknek is joga van törvényjavaslat előterjesztésére, nagyobb eséllyel fogadja el a parlament a kormányoldali indítványt.<sup>[24]</sup>

[19] Az egyenlő mandátum elve különösen azon parlamentek – így a magyar Országgyűlés<sup>[25]</sup> – szempontjából fontos, amelyek vegyes választási rendszer alapján alakulnak meg. A képviselők jogai és kötelezettségei attól függetlenül (is) egyenlők, hogy mandátumukat egyéni választókerületben vagy listáról nyerték-e el. Ugyancsak közömbös ezen elv tekintetében, hogy egy képviselő frakció tagja-e vagy független. Ez utóbbit árnyalja, hogy „a frakcióhoz tartozás, a képviselőcsoportok eljárási »előjogai« és juttatásai miatt, jóval több előnnyel jár, mint a független képviselőként folytatott országgyűlési munka”.<sup>[26]</sup> Sente Zoltán ezzel összefüggésben azt hangsúlyozza, hogy a kollektív jogok – így a frakció jogainak – alanya formálisan nem az egyes képviselő, hanem azok csoportja, így ez nem jár az egyenlő mandátum sérelmével, ahogyan a parlamenti tisztségviselők – házelnök, jegyzők – többletjogosultságai sem, mivel azok az adott tisztséghez kötődnek, nem az egyes képviselőkhöz, s valamennyi képviselő megválasztható e tisztségekre.<sup>[27]</sup>

### 4. A szabad mandátum biztosítékai

#### 4.1. A mentelmi jog

[20] A parlamenti jog a szabad mandátumnak, azaz a képviselő és a parlament függetlenségének több biztosítékát ismeri, amelyek közül a legismertebb és a legtöbb vitát kiváltó a mentelmi jog. Fontosságát jelzi az is, hogy tipikus alkotmányi szintű szabályozási tárgykört képez.<sup>[28]</sup> A mentelmi jog célja, hogy a képviselők személyén keresztül védje a parlament függetlenségét.<sup>[29]</sup> A mentelmi jognak két ágát, oldalát különböztetjük meg: a sérthetlenséget – idegen eredetű kifejezéssel az inviolabilitást – és a felelőtlenséget, amely felelősségmentességként, immunitásként is használatos.

[21] A sérthetlenség elsősorban a parlament zavartalan üléséhez – a képviselőknek az Országgyűlés ülésein való megjelenését – hivatott biztosítani azáltal, hogy időleges eljárási akadályt képez a képviselő büntető vagy szabálysértési eljárás alá helyezése, vagy annak folytatása előtt. „A sérthetlenség tartalma tehát az, hogy a büntetendő cselekmény elkövetésével gyanúsított vagy vádolt képviselőt a parlament előzetes jóváhagyása nélkül nem lehet elfogni, letartóztatni, vagy elítélni”,<sup>[30]</sup> ami alól csak a tettenérés jelent kivételt. A védelem időlegessége azt jelenti, hogy az eljárási akadály legfeljebb a képviselői megbízatás megszűnéséig áll fenn, de ezt megelőzően a parlament is dönthet úgy, hogy felfüggeszti az adott képviselő mentelmi jogát, s „kiadja” az ügyészségnek vagy a bíróságnak a képviselőt. A mentelmi jog felfüggesztése konkrét képviselő konkrét cselekményére vonatkozik, nem biankó felhatalmazást ad a parlament a büntető vagy szabálysértési eljárások lefolytatására. A mentelmi jog felfüggesztését a büntetendő cselekmény észlelő hatóság vagy a bíróság<sup>[31]</sup> kezdeményezi a parlamentnél. Általános megoldás, hogy a képviselő nem mondhat le mentelmi jogáról,<sup>[32]</sup> sőt, kifejezetten hivatkoznia kell rá az intézkedés, az eljárás alatt, amely kiválóan mutatja azt, hogy az nem személyesen a képviselőt, hanem a parlamentet hivatott megóvni a más hatalmi ágak felől érkező zaklatásoktól. A parlament a mentelmi jog felfüggesztéséről hozott határozata nem a képviselő büntetőjogi felelősségéről szól, a

testületnek azt kell mérlegelnie, hogy „a konkrét esetben a törvényhozás függetlensége elleni támadásról van-e szó”.<sup>[33]</sup> A parlamentáris kormányformából eredő sajátosság, hogy a mentelmi jog nem általában véve a képviselőket védi – tipikusan – a végrehajtó hatalom zaklatásaitól, hanem elsősorban az ellenzéki képviselőknek nyújt oltalmat a parlamenti többséggel politikai értelemben összefonódó végrehajtó hatalommal szemben. A kormány-ellenzék törésvonal jelentőségét hangsúlyozza Smuk Péter<sup>[34]</sup> és a Velencei Bizottság<sup>[35]</sup> is, s ezt fejezi ki a magyar parlamenti jog azzal is, hogy a mentelmi jog felfüggesztését minősített többséghez, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához köti.<sup>[36]</sup>

**[22]** A felelősségmentesség – a szabad mandátum garanciájaként – a képviselői véleménynyilvánítás és a szavazás szabadságát hivatott biztosítani: csak akkor várható el, hogy a képviselő lelkiismeretének megfelelően lássa el feladatait, ha a parlament ülésein szabadon fejtheti ki véleményét és adhatja le szavazatait, s nem kell attól tartania, hogy azokért felelősségre vonják – akár mandátumának tartama alatt, akár azt követően. Így az immunitás az inviolabilitással szemben nemcsak időleges, hanem végleges eljárási mentességet biztosít a képviselőnek. Ebből következően nem beszélhetünk annak megszűnéséről vagy felfüggesztéséről sem. Noha abszolútnak tekinthető a felelősségmentesség nyújtotta védelem, azonban közel sem feltétlen a szó szoros értelmében, hiszen számos korlátozás alá esik: ezek közül azon cselekmények köre a legfontosabb, amelyre a mentelem nem terjed ki. Ebben roppant színes képet mutatnak az egyes államok parlamenti szabályai, általánosan tekinthető kivétel a „ház”, az ülésésés rendjének megsértése. Az ilyen cselekmények rendre a fegyelmi jog hatálya alá tartoznak. A brit alsóházban az antiparlamentáris, rendzavaró kifejezések használata, a ház megsértése említhető klasszikus példaként.<sup>[37]</sup> Ugyanakkor számos állam parlamenti joga nevesít a fegyelmi vétségeken túlmutató olyan cselekményeket, amelyek nem tartoznak a felelősségmentesség hatálya alá. Így például a francia törvényhozás mindkét házában az államfőnek, a miniszterelnöknek, a kormány tagjainak vagy a parlament más tagjainak inzultálása, provokálása, fenyegetése az immunitás nyújtotta védelem túl helyezkedik el.<sup>[38]</sup> A lengyel Szenátusban és a Szejmben egyaránt harmadik személy személyiségű jogainak megsértésével (például rágalmozással, becsületsértéssel) szemben nem véd a mentelmi jog ezen ága.<sup>[39]</sup> Nemzetközi összehasonlításban a magyar szabályozás rendhagyó a felelősségmentesség alóli kivételek számát tekintve. Hazánkban az immunitás nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére és a következő bűncselekményekre: a közösség elleni uszítást, a nemzeti jelkép megsértését, a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadását és a minősített adattal visszaélést veszi ki az immunitás tárgyi hatálya alól.<sup>[40]</sup> A felelősségmentesség magyar vonatkozásai közül kiemelendő az is, hogy csak azok – a kivételek között nem szereplő – cselekmények élvezik az immunitás nyújtotta védelmet, amelyeket a képviselő „a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben” tanúsított.<sup>[41]</sup> Azt, hogy egy cselekményt a képviselő a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben tanúsított-e, a magyar joggyakorlat a területális elmélet alapján ítéli meg.<sup>[42]</sup> Ez – számos ellenérv dacára – a parlament ülésein elhangzottakat emeli az immunitás által védett véleménynyilvánítások körébe. Az ezzel ellentétes megközelítés a funkcionális elmélet, amely a képviselői minőséget nem meghatározott területhez köti, hanem esetről esetre vizsgálja védettségének fennállását. Ezzel olyan, parlamenten kívüli fórumokon is biztosítható lenne az immunitás garantált védelem, amelyeken képviselőként, közmegbízatására tekintettel vesz részt egy képviselő.<sup>[43]</sup> A funkcionális elmélet megfogalmazását találjuk a görög parlamenti jogban: eszerint a képviselő írásbeli és szóbeli nyilatkozatára attól függetlenül terjed ki, hogy azt a parlamentben vagy azon kívül tette, azonban csak akkor, ha közvetlen kapcsolat mutatható ki a nyilatkozat és a mandátumának gyakorlása között.<sup>[44]</sup> Általánosságban megjegyzendő az is, hogy a felelősségmentesség minden esetben a parlamenti fegyelmi jog tükrében ítélendő meg: a szabálysértési és büntetőjogi üldözés alól kivett cselekményekkel szemben a fegyelmi jogi szankciórendszer és eljárásrend hatékonyabbnak bizonyulhat a büntetőjogi és szabálysértési joghátrányoknál és eljárásoknál.

[23] A mentelmi jog inviolabilitási ágával kapcsolatos társadalmi ellenérzések tagadhatatlanul jelentősek, s a szakirodalomban is található olyan álláspont, amely a sérthetlenség korlátozását támogatja,<sup>[45]</sup> azonban a történelmi tapasztalatok az intézmény fenntartása mellett szólnak.<sup>[46]</sup> A felelősségmentesség szintén tárgya jogirodalmi kritikának, elsősorban azért, mert a véleménynyilvánítás szabadságának általánosan – tehát nemcsak a parlamenti képviselőket megillető – széles körű jellege miatt az immunitásnak valójában nincs is sok jelentősége.<sup>[47]</sup>

#### 4.2. Összeférhetetlenség

[24] Az összeférhetetlenség – idegen szóval az inkompatibilitás – a képviselőknek „lelki függetlenséget ad”,<sup>[48]</sup> így „nem egyéb, mint a képviselők erkölcsi és anyagi integritásának biztosítása”.<sup>[49]</sup> Az összeférhetetlenségi szabályok azokat a hivatalokat, munkaköröket, tevékenységeket jelenítik meg, amelyeket a képviselő nem tölthet be vagy amelyeket nem folytathat. Ennélfogva az összeférhetetlenség a ->hatalommegosztás elvének egyik jogtechnikai megoldását is jelenti, hiszen megakadályozza azt, hogy egy kézben túlhatalom alakuljon ki. Az összeférhetetlenség harmadik fontos funkciója az élethivatásszerűen végzett képviselői tevékenység biztosítása, ezáltal a professzionális képviselői modell létrehozása.

[25] Az összeférhetetlenségi eseteket számos szempont szerint csoportosíthatjuk, e tekintetben a leggyakrabban a hivatali, a gazdasági és az egyéb összeférhetlenségi esetkörök elkülönítésével találkozhatunk. A hivatali összeférhetetlenség azokat a köztisztviségeket – és bizonyos esetekben azokat a közhatalommal nem járó munkaköröket – öleli fel, amelyek képviselő általi betöltése nem kívánatos. Tipikus a más hatalmi ágakhoz kapcsolódó tisztségek – például bíró, ügyész, alkotmánybíró, közhivatalnok – kizárása, amelynek elsődleges célja a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása. Számos parlamentáris kormányformájú állam közjoga – a politikai értelemben összefonódó törvényhozó és végrehajtó hatalmi ág miatt – megengedő a kormánytagok – és esetleg az államtitkárok – képviselői megbízatással való összeegyeztethetőségével szemben (ide sorolhatjuk Dániát, Finnországot, Németországot és Olaszországot). A megengedő szabály alól mindkét irányban találunk kivételeket: Hollandiában, Luxemburgban és Norvégiában összeférhetetlen a parlamenti képviselői megbízatás a kormánytagsággal, azonban a parlamentarizmus őshazájának tekinthető Nagy-Britanniában például a miniszterek a parlamenti képviselők közül kerülnek ki, s ha kivételesen azon kívülről érkezne kormánytag, a lehető leggyorsabban juttatják képviselői mandátumhoz, mintegy ezzel is kifejezve a két hatalmi ág szoros kapcsolatát.<sup>[50]</sup> Hazánkban a miniszterelnöki és miniszteri, továbbá az államtitkári pozíció is betölthető képviselő által, de arra is lehetőség kínálkozik, hogy parlamenten kívülről érkezzen a kormány tagja vagy az államtitkár. A hivatali összeférhetetlenség területén fontos változást jelentett a magyar közjogban az, hogy 2014-ben a polgármesteri és az országgyűlési képviselői megbízatás összeegyeztethetlenné vált.

[26] A gazdasági összeférhetetlenség elsősorban a nem közhatalmi szervek felől érkező befolyásolást hivatott kizárni, másodsorban a tulajdonosi érdekeltségeket zárja ki olyan cégekben, amelyek közpénzt kezelnek vagy az állam, az önkormányzat meghatározó befolyása alatt állnak. A magyar jog harmadrészt a gazdasági összeférhetlenséget a professzionális képviselői biztosítására is felhasználja, mivel nagyon szűk kivételtől eltekintve más kereső foglalkozás űzését tiltja.<sup>[51]</sup>

[27] Az összeférhetetlenség egyéb esetei között helyezhetjük el például a méltatlansági és az úgynevezett kijárási összeférhetlenséget is. Előbbi például szándékos bűncselekmény elkövetése esetén merülhet fel (értelemszerűen csak akkor, ha a képviselő mentelmi jogát felfüggesztette a parlament, s bíróság jogerősen állapította meg bűnösségét), a kijárási összeférhetetlenség pedig azt tiltja, hogy a képviselő e minőségét rendeltetésellenes célokra használja fel, például üzleti ügyben erre hivatkozzon.

#### 4.3. A képviselői javadalmozás



**[28]** A képviselői javadalmazásnak három funkcióját különíthetjük el: az első és legfontosabb a parlamenthez való hozzáférés – a képviselővé válás – biztosítása valamennyi állampolgár számára társadalmi, vagyoni státusától függetlenül; a második a képviselő védelme a nyomásgyakorlástól és „kísértésektől”, avagy a korrupció megelőzése, azaz a képviselői függetlenség garantálása; a harmadik pedig a képviselői tevékenységgel kapcsolatos költségek ellensúlyozása.<sup>[52]</sup>

**[29]** Az összeférhetetlenség és a javadalmazás között szoros kapcsolat áll fenn: minél szigorúbbak az összeférhetetlenségi szabályok, azaz minél szélesebb körben tiltott más kereső foglalkozás végzése, annál nagyobb szerep hárul a megfelelő képviselői javadalmazásra. A mentelmi joghoz hasonlóan meglehetősen kritikusan kezeli a közvélemény a képviselői juttatások mértékét, elfeledkezve arról, hogy csak a közszféra átlagos bérszintjéhez viszonyítva tűnik az magasnak, a kormányzat és az igazságszolgáltatás magasabb vezetőinek jövedelmeit általában nem haladja meg, s a versenyszféra vezetői juttatásaihoz képest inkább visszafogottnak nevezhető. (Megjegyzendő, hogy a magyar képviselői javadalmazás az átlagbér körülbelül háromszorosának felel meg, amely a külföldi országok megoldásait figyelembe véve a középmezőnybe tartozik.)<sup>[53]</sup> Továbbá a képviselői javadalmazás biztosíthatja azt, hogy a jelentős vagyonnal nem rendelkezők is választhatják a hivatást, lévén meg tudnak belőle élni. Ugyanakkor ezen előnyök mellett a javadalmazás egyúttal a politikusi függetlenséget veszélyeztető – azaz éppen nem azt biztosító (!) – tényezőként is hat, éppen a hivatásterületre tekintettel a hivatásos politikust függő helyzetbe hozza. A pártok politikai zsákmányelv-logikája, a politikai patronázs miatt az, aki a politikából él (onnan szerzi a megélhetéséhez szükséges, rendszeres jövedelmét), a pártjának kiszolgáltatott lesz.<sup>[54]</sup>

**[30]** A képviselők javadalmazása általában több elemet foglal magában, s nincsenek nemzetközi standardok a pontos felépítésére. Általában megkülönböztetik a tiszteletdíjat, amely alapdíjből és különböző pótdíjakból állhat, továbbá a képviselőséggel járó költségek megtérítését, amely akár tételes költségelszámolással, átalánydíjjal vagy természetben is történhet.

## 5. A képviselői jogok és kötelezettségek

### 5.1. Képviselői jogok

**[31]** A képviselő jogosultságai közül több az alapjogokat idézi, azonban számos közös vonásuk ellenére a képviselői jogok alapjogi megalapozását dogmatikailag helytelennek véljük, noha ezt a modellt követi a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága<sup>[55]</sup> és a magyar Alkotmánybíróság<sup>[56]</sup> is, a nem-alapjogi érvelés csak párhuzamos indokolásokban<sup>[57]</sup> és különvéleményekben<sup>[58]</sup> szerepel. Meggyőzőbbnek tartjuk azt az álláspontot, amely szerint

[a] parlamenti képviselők az állammal nem mint polgárok vagy magánszemélyek, hanem mint közhivatalok viselői kerülnek kapcsolatba. Alkotmányos jogállásuk nem alapjogi megalapozású, hanem közjogi típusú jogokból és kötelezettségekből áll. A parlamenti képviselők olyan közhivatalt viselnek, amelyekből nem származnak az állammal szembeni egyéni jogok, és az alapjogvédelem sem alkalmazható rájuk. A képviselői szólásszabadság sem a véleménynyilvánításhoz való jogra vonatkozó 5. cikkelyből, hanem a szabad mandátumot rögzítő 38. cikkből vezethető le. [...] A képviselői jogok megsértését – jellemző módon – nem alkotmányjogi panasz útján, hanem hatásköri vitában lehet orvosolni.<sup>[59]</sup>

**[32]** A képviselői jogok osztályozását két szempont alapján végezhetjük el. Az egyik a jogalanyok számát veszi alapul és egyéni, valamint kollektív jogosultságokat különít el. A kollektív, csoportosan gyakorolható jogosultságok közül a frakció vagy egyéb képviselői csoport alakításának joga emelhető ki, de kollektív jogokat tartalmaznak azok a szabályok is, amelyek valamely indítvány

megtételét – például rendkívüli ülés összehívásának kezdeményezését – meghatározott számú képviselő támogatásához kötik.

**[33]** A másik rendszerezés a jogosultságok jellegét veszi alapul, s ekként a parlament működéséhez kapcsolódó és a parlamenti munka zavartalanságát biztosító jogok csoportjait határolja el egymástól. Utóbbi közé sorolhatók a szabad mandátum elvének olyan biztosítékai, mint a mentelmi jog és a megfelelő – a magyar Alaptörvény terminológiája szerint „függetlenséget biztosító” – javadalmazáshoz való jog. A parlament működéséhez kapcsolódó jogosultságok két további alcsoportra oszthatók, „klasszikus testületi jogokra” és „speciálisan csak parlamenti tagokat illető jogokra”. Klasszikus testületi jogok azok, amelyek minden testületi jellegű szerv működéséhez szükségesek. Ezek között helyezhető el

- az ülésen való megjelenés és részvétel joga,
- a beszédjog (hozzászólás lehetősége),
- a javaslattételi, indítványozási jog,
- a szavazáshoz való jog
- a parlamenti tisztségviselés joga.

**[34]** Speciális, csak a képviselőket megillető jogok – azaz amelyek más testületek működésére nem jellemzőek – a parlament ellenőrzési funkciójához kapcsolódnak: ide soroljuk a kérdezés, az interpellálás és az információkérés jogosultságait.<sup>[60]</sup>

**[35]** A jelentőségére tekintettel a frakcióalakítással kiemelten foglalkozunk. A frakciók léte ugyan a szabad mandátumot közjogi fikcióvá silányítja, a parlamenti szabályozások – elsősorban a frakciók hatékonyságot, stabilitást, kiszámíthatóságot növelő hatása miatt – azonban nemcsak megtűrik, de egyenesen támogatják is a pártelven működő, frakcióközpontú törvényhozási munkát.<sup>[61]</sup> A frakciók kínálta szervezettségben rejlő erő úgy a kormányoldalon, mint ellenzékben kívánatos: a kormánytöbbség csak frakciófegyelem mellett biztosítható, de a végrehajtó hatalom hatékony ellenőrzését is jobban szolgálja egy professzionálisan működő, belső munkamegosztáson, specializáción nyugvó szervezet, mint az egymástól elszigetelt képviselők tevékenysége.<sup>[62]</sup>

**[36]** A parlamenti jog frakcióbarát jellegét tükrözik a frakcióknak biztosított előjogok, amelyek a parlamentek valamennyi főbb funkciójához kapcsolódnak. A frakciók előjogaiból fakadó előnyöket természetesen az egyes, a frakcióhoz tartozó képviselők is élvezhetik. E nyilvánvaló összefüggés kérdéseivel fentebb, a mandátum egyenlőségének elvével kapcsolatban foglalkoztunk.

**[37]** A képviselői jogokkal szorosan összetartozó dogmatikai kérdés a frakció jogállása. Abban, hogy a frakciók nem a pártok szerveiként működnek, egységes a szakirodalom. Abban a kérdésben azonban megosztott, hogy a képviselőcsoportok a parlament szervei (mint amilyenek a bizottságok) vagy csupán a parlament szervnek nem minősülő részei, alkotóelemei. Noha a szakirodalom jelentős része,<sup>[63]</sup> sőt az Alkotmánybíróság<sup>[64]</sup> is – a frakciók pártok általi kötöttségének hiányának hangsúlyozására koncentrálva – a képviselőcsoportokat a parlamentek szerveiként tételezi, meggyőzőbbnek véljük az ezzel ellentétes álláspontot: Petrétei József szerint a képviselőcsoportok nem lehetnek a parlament szervei,

mivel egyrészt nem a parlament hozza ezeket létre – mint a bizottságokat –, hanem általában olyan képviselők önkéntes társulásaként alakulnak meg, akik a parlamentben a politikai érdekeiket és céljaikat közösen akarják érvényesíteni, vagyis a frakciók a szabad mandátum elvén nyugvó képviselőcsoportokat jelentenek. Másrészt összetételük sem a parlamenti erőviszonyokat tükrözi, hanem elsősorban adott párthoz vagy politikai irányzathoz tartozó, illetőleg azonos meggyőződést valló képviselők alkotják.<sup>[65]</sup>

**[38]** Ahogyan arra fentebb utaltunk, a frakcióalakítás a kollektív képviselői jogok közé tartozik. Ezen

képviselői jog érvényesülése nagyban függ a frakcióalakításra vonatkozó szabályozás szigorától. A jogalkotónak gondosan kell mérlegelnie a képviselőcsoportok megalakítására vonatkozó szabályok tartalmát: a frakcióalakítás túlzott megkönnyítése a frakciók létjogosultságát, a parlamenti munka hatékonyabbá tételét veszélyezteti, a túlzott megnehezítése egyrészt hatékonysági problémákat vethet fel, másrészt az ellenzéki jogok csorbításaként értelmezhető, hiszen a frakcióval járó előnyök élvezetéből való kizártság ellenzéki oldalon jár fájóbb következményekkel. A külföldi házsabályokat áttekintve nem beszélhetünk a frakcióalakításra vonatkozó általános zsinórmértékről, legfeljebb szabályozási modellekről. Ekképpen ismert a frakcióalakítás minimális létszámhoz kötése – s ezen belül szinte mellékes, hogy ez abszolút, vagy arányszámmal (például Németországban ez a képviselők 5%-át jelenti) történik ez –, vagy az adott párt választási listán parlamentbe jutásának frakcióalakítási feltételként való előírása (Hollandia, Szlovénia). Harmadikként a fenti kettőt elegyítő vegyes modellt említhetjük (Spanyolország).<sup>[66]</sup>

**[39]** A hazai frakcióalakítási szabályozás három nagy érera bontható: a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatot megelőzően az egyszerű (abszolút) létszám-meghatározáson alapuló szabály élt, amely a 386 fős parlamentben előbb tíz, később tizenöt főhöz kötötte a frakcióalakítás csengőszámát.<sup>[67]</sup> Az Alkotmánybíróság a fenti döntésében alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy

az olyan párthoz tartozó országgyűlési képviselőket, amelynek pártlistája a valamennyi területi pártlistára leadott és országosan összesített érvényes szavazatok több mint öt százalékát megkapta, akkor is megilleti a képviselőcsoport létrehozásának joga, ha az Országgyűlés egyébként a képviselőcsoport alakításához magasabb létszámot határoz meg.

**[40]** Ezzel az Alkotmánybíróság a pártlistán történő parlamentbe jutást helyezte a frakcióalakítási szabályozás középpontjába (pártlista-modell, lásd Hollandia), azzal, hogy megmaradt az azonos párthoz tartozó, de nem pártlistán a parlamentbe jutott képviselőknek a frakcióalakítási lehetősége, ha a tizenöt fős, majd a későbbiekben ismételtén tíz főre csökkentett limitet elérték. Ebben hozott változást az a 2012-es házsabálymódosítás, amely tizenkét főre emelte a frakcióalakítás csengőszámát azzal a feltétellel kiegészítve, hogy „képviselőcsoport alakítására a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz vagy annak jogutódjához tartozó képviselők jogosultak”. Így a magyar szabályozás a frakcióalakítás vegyes modelljére tért át, amelyben szerepe van a képviselők számának és a pártlista-állításnak is.<sup>[68]</sup> A jelenleg hatályos határozati házsabályi rendelkezések is követik e modellt – eszerint „képviselőcsoport alakítására a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz vagy annak jogutódjához tartozó képviselők jogosultak”<sup>[69]</sup> –, csupán a 199 főnyire csökkentett létszámú Országgyűlésre „optimalizálva” a frakcióalakítás csengőszámát, azt öt főben meghatározva. Képviselőcsoportot alkothat azonban az ugyanazon párthoz tartozó legalább három képviselő akkor is, ha mandátumukat ugyanazon önálló országos pártlistáról szereztek.<sup>[70]</sup>

## 5.2. A képviselők kötelezettségei

**[41]** A képviselői kötelezettségek és jogosultságok aszimmetrikusak, noha bizonyos kötelezettségek elsősorban a részvételi jogosultságokkal „párba állíthatók”. A legfontosabb kötelezettségek között a részvételi kötelezettséget, a tárgyalási szabályok betartását és bizonyos nyilatkozattételi kötelezettségeket emelhetjük ki.<sup>[71]</sup> A részvételi kötelezettség a magyar jog szerint a plenáris üléseken folyó tárgyaláson, vitán való részvételre nem terjed ki (nem is tartalmaz a magyar parlamenti jog a tanácskozásképeség minimumára vonatkozó előírást), de az adott havi ülés(ek) szavazásainak egynegyedéről való igazolatlan távollétet tiszteletdíj-csökkentéssel szankcionálja az Ogytv.<sup>[72]</sup> A parlamenti működés szabályainak és tárgyalási rendjének megsértése esetén a

képviselők rendszerint fegyelmi intézkedésekkel, szankciókkal sújthatók. A magyar közjogban az Alaptörvény hatályba lépésével alkotmányi szintre emelkedett a fegyelmi jog szabályozása,<sup>[73]</sup> s az Ogytv. részletesen szabályozza a fegyelmi vétségeket, azok szankcióit (figyelmeztetés, tiszteletdíj-csökkenés, ülésről való kizárás, képviselői jogok felfüggesztése) és foganatosításuk eljárásrendjét.<sup>[74]</sup> A nyilatkozattételi kötelezettség fókuszában a magyar jogban a vagyonyilatkozattétel áll, amelynek elsődleges funkciója a hivatali-gazdasági összeférhetlenségi szabályok betartásának ellenőrizhetővé tétele és az illegális forrásokból szerzett jövedelmek kiszűrése. A vagyonyilatkozattételi kötelezettség ugyan a családtagokra is kiterjed, elmulasztása a képviselői jogok gyakorlását is kizárja,<sup>[75]</sup> s abban valótlán adatok szándékos feltüntetése méltatlansági összeférhetlenséget eredményez,<sup>[76]</sup> valójában nagyon nehezen töltheti be antikorrupciós szerepét.

## 6. A mandátum létrejötte és megszűnése

[42] A képviselői mandátum létrejötte általában a megválasztás tényéhez kötődik, emiatt jellemzően – az általános (nem időközi) választáson megválasztott, mandátumát kitöltő képviselő esetében – a képviselői megbízatási idő meghaladja a parlament mint testület működési idejét – méghozzá a megválasztás és az alakuló ülés közti időtartam hosszával. A képviselői jogok gyakorlása szempontjából nagy jelentősége van a mandátumigazolásnak, amelynek keretében a parlament megvizsgálja a képviselő megbízólevelét, amelyet a választási szerv állít ki. A képviselői mandátum ugyanakkor az eskü letételével válik teljessé,<sup>[77]</sup> azaz valamennyi jogosultság gyakorlása csak ezt követően lehetséges. A magyar közjog is a fent ismertetett általános „sablont” követi.

[43] A képviselő mandátuma a parlament mint testület mandátumához igazodik: ha a parlament megbízatása bármely okból megszűnik, megszűnik a képviselőé is. Ezenkívül olyan tisztség-megszűnési okokat ismer a parlamenti jog, mint a képviselő halála, lemondása, összeférhetlenségének megállapítása, huzamos idejű akadályoztatása, a parlament munkájában való részvétel elmulasztása. Ezen okok fennállásáról, így a mandátum megszűnéséről – a magyar szabályozás szerint is – a parlament dönt.



## 7. JEGYZETEK

[1] SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantisz, 1998, 15, 1. j.

[2] SZENTE (1. j.).

[3] „A *The Member of Parliament* (a parlament tagja) szöösszetételben a parliament egyértelműen az alsóházat jelenti, ennek tagja a képviselő, a kifejezés csak rá vonatkozhatik, a felsőház, vagyis a Lordok Háza tagjára nem.” SZENTPÉTERI NAGY Richard: „A parlamentarizmus parlamentje” *Parlamenti Szemle* 2017/2, 162.

[4] A második kamarák jellegéről, tagjainak jogállásáról részletesebben lásd SZENTE Zoltán: „Egy vagy kétkamarás Országgyűlést? A második kamara bevezetésének lehetőségeiről” in TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés

Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011, 82–94. és SZENTPÉTERI NAGY Richard: „A második kamarák típusai a világban” in TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011, 95–110.

[5] A nemzetiségi szószólók tevékenységének áttekintéséhez lásd MÓRÉ Sándor: „A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve” *Parlamenti Szemle* 2016/2, 30–51.

[6] A szabad mandátum nemzeti alkotmányokban való megjelenítésének áttekintését lásd ERDŐS Csaba: „Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai” *Parlamenti Szemle* 2017/2, 8–11.

[7] Az kétségtelen, hogy a szabad mandátum elve kiválóan rímel a parlamenti szuverenitásra – nem úgy a népszuverenitásra –, de eltérő időben jegecesedtek ki. Ahogyan Dezső Márta rámutat, már jóval a parlamenti szuverenitás tanának XVIII. századi megszilárdulása előtt, 1571-ben felbukkant egy törvényjavaslatban a szabad mandátum elve. Az 1760-as években Blackstone is foglalkozott ezzel, majd Edmund Burke 1774-es, saját választóihoz intézett úgynevezett bristoli beszéde ellenére – amelyben a választóitól való elszakadás mellett érvelt – csak az 1832-es parlamenti törvény ismerte el a szabad mandátumot, amely az újabb, 1885-ös parlamenti törvénnyel, a helységek képviselésének megszüntetésével teljesebben ki. Lásd DEZSŐ Márta: *Képviselés és választás a parlamenti jogban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1998, 82. Az 1770-es évekre a parlamenti szuverenitás léte nyilvánvaló volt, ahogyan arról De Lolme az 1771-ben írt, de angolul csak 1807-ben megjelent művében ír: „A parlament bármit megtehet, csak nőből nem csinálhat férfit, s férfiból nőt.” Jean Louis DE LOLME: *The Constitution of England*, London, Book I, 1807, 132.

[8] Jean Jacques ROUSSEAU: *Társadalmi szerződés*, Budapest, Phönix–Oravetz, 1947, 104.

[9] Siéyest Bihari Mihály idézi. Lásd BIHARI Mihály: *Politológia*, Budapest, Nemzedékek Tudása, 2013, 195.

[10] Condorcet-t Marc van der Hulst idézi. Lásd Marc van der HULST: *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000, 7.

[11] SZENTE (1. j.) 152–153.

[12] A szabad mandátum elvét a magyar jog az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében mondja ki: „Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében látják el, e tekintetben nem utasíthatók.”

[13] SMUK Péter: *Magyar és európai pártjog*, Budapest, Gondolat, 2018, 186.

[14] DEZSŐ (7. j.) 80–81.

[15] SALAMON László: „Az országgyűlési képviselők jogállása” in SCHANDA Balázs – TRÓCSÁNYI László: *Bevezetés az alkotmányjogba, Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG–Orac, 2014.

[16] SZENTE Zoltán: „20. § Az Országgyűlés tagjainak jogállása” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 685–686.

[17] Christopher J. KAM: *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, 130–149.

[18] KUKORELLI István: „Kié a képviselő?” in KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*, Budapest, Korona, 1995, 194–195.

[19] BIHARI (9. j.) 262.

[20] SÁNDOR Péter – VASS László: „A lobbik mint jelenség” in HAJDÚ Nóra – KÉGLER Ádám – LÉKÓ Zoltán – SÁNDOR Péter – VASS László: *Lobbikézikönyv*, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar

Központja, 2002, 21.

[21] Hasonlóan vélekedik a kérdésről Sente Zoltán is: „[a] politikai nyomásgyakorlás ezért önmagában nem számít illetéktelen beavatkozásnak. [...] Ez [mármint a befolyásolási kísérlet, a politikai vagy morális nyomásgyakorlás – E. Cs.] nemcsak hogy nem jogsértő, hanem egyenesen segítheti a képviselőt a munkájában való tájékozódásban...” SZENTE (16. j.) 685.

[22] Simon Zoltán aprólékosan veszi számba a parlamenti képviselői döntéshozatal motívumait, de a pártoknak a mandátumra való jelölésben és a bizottsági pozíciók elosztásában gyakorolt szerepe miatt hangsúlyozza azt, hogy a „párt és pártfrakció befolyása [...] meghatározó a politikus sorsára és döntéseire nézve”. SIMON Zoltán: „Parlamenti lobbizás – a másik oldal” in HAJDÚ–KÉGLER–LÉKÓ–SÁNDOR–VASS (20. j.)230.

[23] ERDŐS Csaba: „Közérdek és törvényhozó hatalom” in LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter (szerk.): *Közérdek*, Budapest, Gondolat, 2017, 308.

[24] SZENTE (1. j.) 158.

[25] Az egyenlő mandátum elvét a magyar jog az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében mondja ki: „Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében látják el, e tekintetben nem utasíthatók.”

[26] SMUK Péter: „Az Országgyűlés” in SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog II. Államszervezet*, Győr, Universitas, 2014, 48.

[27] SZENTE (1. j.) 159.

[28] Megjegyzendő, hogy a mentelmi jog mindkét ága sokkal távolabbi történelmi gyökerekkel rendelkezik, mint a szabad mandátum. Az angol jogban már a parlament tagjainak véleménynyilvánítási szabadságával kapcsolatos ügyek a XV. században megjelentek, az első kétségtelenül parlamenti szólásszabadság-központú eset az 1455-ös Younge-ügy volt. A letartóztatás alóli mentesség még távolabbra vezet vissza, 1340-re datálódik. Lásd William MCKAY (szerk.): *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, LexisNexis, 2004, 79, 83.

A mentelmi jog története hazánkban is messzire nyúlik vissza: az első ezzel kapcsolatos törvényi előírások 1507-ből származnak, noha a népképviselési jellegű, szabad mandátummal rendelkező tagokból álló országgyűlés csak az 1848-as áprilisi törvényeknek köszönhetően jött létre. Lásd MEZEY Barna: „A magyar mentelmi jog történeti kialakulása” in KARSAI József (szerk.): *Előadások és publikációk a mentelmi jog tárgyköréből*, Budapest, Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottsága, 226–227.

A mentelmi jog már ezen korai megnyilvánulási formái annyiban párhuzamba állíthatók annak modern tartalmával, hogy már a XIV. században is a törvényhozás zavartalan, illetéktelen befolyástól való mentességét hivatott biztosítani. Igaz, hogy akkor a fő veszélyforrást még a király és a bárók hatalma jelentette.

[29] SZENTE (16. j.) 694.

[30] SZENTE (1. j.) 197.

[31] Magyarországon a legfőbb ügyész vagy az eljáró bíró rendelkezik ilyen jogosultsággal.

[32] A magyar jogban ezt az *Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény*(továbbiakban: Ogytv.) 78. §-a szabályozza a sérthetlenséget és mondja ki, hogy csak szabálysértés elkövetése esetén van helye a mentelmi jogról történő lemondásnak, bűncselekmény esetén nincs ilyen.

[33] SZENTE (1. j.) 196.

[34] SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*, Budapest, Gondolat, 2008, 129.

- [35] CDL-AD(2014)011 [24], [36].
- [36] Ogytv. 61/A. § (2) bekezdés.
- [37] [Standing Orders of the House of Commons](#) – Public Business 2010, 42–43.
- [38] Lásd az [IPU Parline Database](#) parlamentekre vonatkozó adatait.
- [39] Lásd az [IPU Parline Database](#) parlamentekre vonatkozó adatait.
- [40] Ogytv. 73. § (2) bekezdés.
- [41] Ogytv. 73. § (2) bekezdés.
- [42] A területiális irányzat német eredetű, ott parlamenti térnek, területnek minősül – értelemszerűen – a plenáris ülés és a bizottsági ülések helyszíne, továbbá – az alkotmánybíróság döntésének köszönhetően – a frakcióülés is. PETRÉTEI József: „A mentelmi jog nemzetközi szabályozása” in KARSAI (28. j.) 281.
- [43] ERDŐS Csaba: „Az országgyűlési képviselők immunitása” *Parlamenti Szemle* 2016/1, 29–34.
- [44] Lásd az [IPU Parline Database](#) információit.
- [45] POLT Péter: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2010.
- [46] SMUK Péter: „Az Országgyűlés” in SMUK (26. j.) 49.
- [47] TILK Péter: „A képviselőjelöltek jogállása” in SOLTÉSZ István (szerk.): *A képviselők jogállása*, Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 2004, 38, 42.
- [48] DEZSŐ Márta – KUKORELLI István: „Az Országgyűlés” in KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*, Budapest, Osiris, 2007, 378.
- [49] Dezső Márta és Kukorelli István idézi – Földesi Margit tanulmányán keresztül – Zsedényi Bélát. DEZSŐ–KUKORELLI (48. j.) 378.
- [50] Denis BARANGER – Christina MURRAY: „Systems of Government” in Mark TUSHNET – Thomas FLEINER – Cheryl SAUNDERS (szerk.): *Routledge Handbook of Constitutional Law*, London – New York, Routledge, 2015, 78.
- [51] Ogytv. 80. §.
- [52] HULST (10. j.) 28.
- [53] ERDŐS Csaba: „How Much Does the Operation of a Parliament Cost?” in SMUK Péter (szerk.): *Costs of Democracy*, Budapest, Gondolat, 2016, 103.
- [54] Max WEBER: *A tudomány és politika mint hivatás*, Budapest, Kossuth, 2004, 109–110. Hasonló álláspontot képviselt Sente Zoltán az országgyűlési képviselők jogállásáról tartott előadásában: „A szabad mandátummal összefüggésben hangsúlyozta továbbá, hogy annak körvonalai egyre kevésbé meghatározhatóak, mivel a képviselők egzisztenciálisan függenek a frakciójuktól.” MAGYAR Zsóka: „A Hárszabályon túl” *Parlamenti Szemle* 2016/1, 133.
- [55] [Lingens v. Austria](#), Application no. 9815/82, Judgment of 8 July 1986; [Castells v. Spain](#), Application no. 11798/85, Judgment of 23 April 1992; [Szél and Others v. Hungary](#), Application no. 44357/13, Judgment of 16 September 2014; [Karácsony and Others v. Hungary](#), Applications nos. 42461/13 and 44357/13, Judgment of 17 May 2016.
- [56] *34/2004. (IX. 28.) AB határozat*, ABH 2004, 490; *3206/2013. (XI. 18.) AB határozat*, ABH 2013, 2395.; *3207/2013. (XI. 18.) AB határozat*, ABH 2013, 2422.
- [57] *10/2013. (IV. 25.) AB határozat*, ABH 2013, 356, Balogh Elemér párhozamos indokolása; *10/2013. (IV. 25.) AB határozat*, ABH 2013, 356, Salamon László párhuzamos indokolása; *206/2013. (XI. 18.) AB*

*határozat*, ABH 2013, 2395, Salamon László párhuzamos indokolása.

[58] 3206/2013. (XI. 18.) AB *határozat*, ABH 2013, 2395, Paczolay Péter különvéleménye.

[59] SZENTE Zoltán: „Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről” *Állam- és Jogtudomány* 2015/2, 77.

[60] A képviselői jogok osztályozásában Sente Zoltán rendszerezését vettük alapul. SZENTE (1. j.) 174–191.

[61] Az Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdése szerint „[a]z országgyűlési képviselők tevékenységük összehangolására a házszabályi rendelkezésekben meghatározott feltételek szerint országgyűlési képviselőcsoportot alakíthatnak”. Ebből az alkotmányi szabályból is kitűnik a frakcióalakítás célja, a képviselők tevékenységének összehangolása, azaz a parlamenti munka hatékonyságának növelése.

[62] Thomas Saalfeld és Kaare W. Strom műve alapján Smuk Péter hangsúlyozza: azáltal, hogy a frakciók kapcsolatot teremtenek a kormányzat és a választók között, tulajdonképpen a kormányok (parlamenti) felelősségének bázisát képezik. Thomas SAALFELD – Kaare W. STROM: „Political parties and Legislators” in Martin SHANE – Thomas SAALFELD – Kaare W. STROM (szerk.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford, Oxford University Press, 2014, 372; Smuk 2018 (13. j.) 184.

[63] „A képviselőcsoport a parlament önálló – esetleg jogi személyiséggel is rendelkező – (munka)szervezete [...]” GÁVA Krisztián: „Parlamenti képviselőcsoportok” in NAGY Csongor István – PAPP Imre – SEPSI Tibor (szerk.): *Parlamentek Európában*, Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 2003, 37.

„A frakció nem a párt, hanem az országgyűlés szerve [...]” SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*, Budapest, Rejtjel, 2004, 139. „[...] jogilag tekintve a parlamenti frakció a parlament szerve és nem azé a párté, amelynek a frakciója [...]” DEZSŐ (7. j.) 94.

[64] „[...] a képviselőcsoportok politikai értelemben a pártokhoz kötődnek, jogilag azonban nem a pártok, hanem az Országgyűlés szervei.” 10/2013. (IV. 25.) AB *határozat*, ABH 2013, 356.

[65] PETRÉTEI József: „A frakciók szabályozásának kérdőjelei” *Közjogi Szemle* 2009/3, 31.

[66] SMUK (13. j.) 187.

[67] DEZSŐ–KUKORELLI (48. j.) 369.

[68] A házszabálymódosítás célja egy, a parlamenti ciklus közben létrejött párthoz tartozó képviselők frakcióalakítási lehetőségének megakadályozása volt. Az érintett képviselők alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybíróság a 10/2013. (IV. 25.) AB *határozatban* (ABH 2013, 356.) elutasította, többek között az Országgyűlés szervezetalakítási szabadságára hivatkozva.

[69] *Egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat* 1. § (1) bekezdés.

[70] A három főre vonatkozó előírás elsősorban az egyéni választókerületben szerzett mandátummal rendelkező képviselők miatt nyer értelmet.

[71] SZENTE (1. j.) 191–194.

[72] Ogytv. 107. §.

[73] Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés második mondat: „Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”

[74] Ogytv. 45–52. §.

[75] Ogytv. 90. §.

[76] Ogytv. 94. §.



[77] SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés*, Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 2009, 87.