

ERDŐS CSABA

## Az országgyűlési képviselők immunitása

A tanulmány célja a mentelmi jog immunitási ágával kapcsolatos dogmatikai kérdések felvetése, problémák azonosítása, valamint ezek megoldására irányuló javaslatok kidolgozása. A felelősségmentesség alapjainak bemutatását követően annak tárgyi, személyi és időbeli hatályát elkülönítetten vizsgálja a szerző. A tanulmány hangsúlyos részei közé sorolható az immunitás intézményének a megújult fegyelmi jog tükrében való értelmezése, a felelősségmentesség funkcionális értelmezése mellett történő érvelés, a képviselőjelöltek mentelmi jogának újraszabályozására, illetve a mentelmi jog kezdetének pontosabb meghatározására irányuló javaslat.

### 1. Az immunitás jelentéstartalma

A magyar alkotmányjogi szakirodalom az immunitás alatt az országgyűlési képviselőket megillető mentelmi jog egyik ágát érti, amelyet feleletmentességnek, felelősségmentességnek vagy – meglehetősen kedvezőtlen párhuzamos jelentéstartalmat hordozó módon – felelőtlenségnek is szoktak nevezni. A mentelmi jog másik ága az inviolabilitás vagy másképpen sérthetetlenség.

Figyelembe véve külföldi államok vonatkozó szabályozását, szinte magyar jogi sajátosságnak nevezhetjük azt, hogy az immunitás a felelősségmentességet, míg az inviolabilitás a sérthetetlenséget jelöli, legalábbis a következő példák alapján ez egyáltalán nem tűnik magától értetődőnek. Angol nyelvtérületen az *immunity* magát a mentelmi jogot jelenti, a felelősségmentességre pedig *non-liability* (felelősségmentesség), *non-accountability* (elszámoltatlanság), *parliamentary privilege* (parlamentari előjog), vagy a *freedom of speech* (véleménynyilvánítás szabadsága) kifejezéseket használják, míg a sérthetetlenségre ott is az *inviolability*-t részesítik előnyben, de az *immunity in the strict sense* (szűkebb értelemben vett mentelmi jog) és a *freedom of arrest* (letartóztatás/őrizetbe vétel tilalma) alatt ugyancsak ezt értik. Franciaországban és Belgiumban a feleletmentességre az *irresponsabilité*, a sérthetetlenségre az *inviolabilité* kifejezések használatosak. Az *insindacabilité* a felelősségmentesség, míg az *improcedibilité* a sérthetetlenség az olasz nyelvben. Németországban az *Unverletzlichkeit* és az *Immunität* a sérthetetlenség megfelelője – utóbbi tehát nem a mentelmi jog egészéé –, míg a felelősségmentességre az *Indemnität*

és a *Verantwortungsfreiheit* mutat.<sup>1</sup> Külön érdekesség, hogy a szintén németajkú Ausztriában ettől eltérően a feleletmentesség megfelelője a *berufliche Immunität*, a sérthetlenség pedig *ausserberufliche Immunität*.<sup>2</sup> Svájcban németül az *absolute Immunität*, franciául az *immunité absolue* jelenti a felelősségmentességet, a *relative Immunität* és *immunité relative* pedig a sérthetlenséget.<sup>3</sup> A leginkább a spanyol forrásokkal kell körültekintően eljárnia a magyar kutatónak, mivel ott az „*inviolabilidad*” a felelősségmentességre utal, míg az „*inmunidad*” valójában a sérthetlenséget takarja, éppen ellentétesen a magyar nyelvben használt idegen eredetű kifejezések jelentésével.<sup>4</sup>

Tekintettel az egységes magyar jogirodalmi álláspontra – a félreértések elkerülése érdekében – a fenti, nemzetközi összehasonlítás keretében tapasztalt fogalmi sokféleség ellenére az immunitás alatt a továbbiakban kizárólag a feleletmentességet értjük, és vizsgálódásunkat elsősorban erre fókuszáljuk. A mentelmi jog két ága közti szoros kapcsolat miatt azonban kénytelenek vagyunk az inviolabilitást is érinteni, ennyiben, de csakis ennyiben ezen tanulmány címében szereplő immunitást az angol, osztrák és svájci értelmezésnek megfelelő egységes jelenségként közelítjük meg.

## 2. A mentelmi jog alapjai

Az országgyűlési képviselők mentelmi jogát alkotmányi szinten, az Alaptörvény 4. § (2) bekezdésében deklarálta a magyar jogalkotó, a részletesebb szabályokat az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. (továbbiakban: Ogytv.) VIII. fejezete tartalmazza. Az Ogytv. 73. § (1) bekezdése szerint a „képvisező bíróság vagy hatóság előtt – képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem

1 A magyar jogi nyelvre gyakorolt német hatást jól mutatja, hogy az „Unverletzlichkeit” és a „Verantwortungsfreiheit”, a sérthetlenség és felelősségmentesség tükörfordítása.

2 Az osztrák *terminus technicus*ok meglehetősen kifejezőek: a felelősségmentesség (vö. „hivatali mentelmi jog”) a képviselőt hivatalának – képviselői megbízatásának – gyakorlásából, így például felszólalásából, leadott szavazatából eredő felelősségének megállapításától óvja, míg a sérthetlenség (vö. „hivatalon kívüli mentelmi jog”) elsősorban az olyan magatartásokból eredő felelősségre vonás akadályát képezi, amelyek nem vagy nem feltétlenül a képviselői megbízatás gyakorlásához kapcsolódnak (például egy közlekedési baleset okozása).

3 Az osztrák szakkifejezésekhez hasonlóan a svájci is sokat sejtet a mentelmi jog két ágának mibenlétéről: a magyar szakirodalomban is találunk példát a feleletmentességet feltétlen (abszolút), a sérthetlenséget pedig feltételes (relatív) mentelmi jogként interpretáló tanulmányt. Lásd GYÖNGYI Gyula: „A mentelmi jog szabályainak érvényesülése” in: SOLTÉSZ István (szerk.): *A képviselők jogállása. 2. rész* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 2004) 85–99.

4 A különböző országokban használt szakkifejezések áttekintését lásd EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Report on the Scope and Lifting of Parliamentary Immunities*. Strasbourg 14 May 2014, CDL-AD(2014)011. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)011-e) (továbbiakban: CDL-AD(2014)011) [14], [15]; SZENTE Zoltán: „A parlamenti képviselők mentelmi joga az európai parlamenti jogokban” in: SOLTÉSZ István (szerk.): *A képviselők jogállása. 2. rész* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 2004) 204–205.

vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízásának gyakorlása során a képviselői megbízásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt”. A képviselői sérthetlenség alapjait az Ogytv. másik szakaszban, a 74. § (1) bekezdésben deklarálja: „A képviselő ellen csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint – a mentelmi jogról az adott ügyre vonatkozó önkéntes lemondás hiányában – szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntetőeljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni.”

A mentelmi jog célja, hogy a képviselők személyén keresztül védje a Parlament függetlenségét<sup>5</sup>, ezen belül a sérthetlenség elsősorban a zavartalan ülésezést – a képviselőknek az Országgyűlés ülésein való megjelenését – hivatott biztosítani, a felelősségmentesség – a szabad mandátum garanciájaként – pedig a képviselői véleménynyilvánítás és a szavazás szabadságát. Az, hogy a képviselő nem mondhat le mentelmi jogáról<sup>6</sup>, kiválóan mutatja, hogy az nem személyesen a képviselőt, hanem a Parlamentet hivatott megóvni a más hatalmi ágak felől érkező zaklatásoktól. A parlamentáris kormányformából eredő sajátosság, hogy a mentelmi jog elsősorban 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>7</sup> és a Velencei Bizottság<sup>8</sup> is. A mentelmi jog ellenzéki jogként való felfogása elsősorban az inviolabilitás leírására alkalmas.

A mentelmi jog két ága közül az immunitás befolyásolja nagyobb mértékben a parlamenti autonómiát, hiszen az inviolabilitással szemben nemcsak átmeneti, hanem végleges eljárási mentességet biztosít a képviselőnek. Ebből következően nem beszélhetünk az immunitás megszűnéséről vagy felfüggesztéséről sem, szemben a sérthetlenségével, amelynek felfüggesztése országgyűlési – és emiatt szükségképpen politikai – mérlegelés tárgyát képezi.<sup>9</sup> Emiatt abszolútnak tekinthető a feleletmentesség nyújtotta védelem<sup>10</sup>, azonban

5 SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés tagjainak jogállása” in: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 694.

6 Ogytv. 78. §

7 SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Budapest: Gondolat 2008) 129.

8 CDL-AD(2014)011 [24], [36]

9 A Velencei Bizottság tévesen állítja meg, hogy a felelősség-mentesség Magyarországon felfüggeszthető. Lásd CDL-AD(2014)011 [72] és EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Revised Comparative Table on the Lifting of Parliamentary Immunities*. Strasbourg 1 April 2014, CDL(2014)006rev. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2014\)006rev-bil](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2014)006rev-bil): (továbbiakban: CDL(2014)006rev) 21.

10 Vö. a mentelmi jog svájci megjelöléseivel.

közel sem feltétlen a szó szoros értelmében, hiszen számos korlátozás alá esik. Az immunitás nyújtotta védelem határainak feltérképezéséhez annak

- tárgyi,
  - személyi és
  - időbeli
- hatályát vizsgáljuk meg.

### 3. Az immunitás tárgyi hatálya

A tárgyi hatállyal kapcsolatban két részkérdés tisztázandó:

- a) milyen cselekményekre terjed ki a hatálya és
- b) hogyan állapítható meg az, hogy az adott cselekményt „a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben” tanúsította-e a képviselő.

ad a) Mivel a feleletmentesség a képviselői véleménynyilvánítás szabadságát védi, elsősorban a verbális cselekmények lehetséges következményeit kell számba vennünk. Ugyan az immunitás biztosította védelem kiterjed a szavazásra is, azonban a szavazásért viselt büntetőjogi, szabálysértési és polgári jogi felelősség létét tulajdonképpen kizárhatjuk.<sup>11</sup>

Minthogy az Ogytv. általában tiltja a felelősségre vonást a képviselő által közölt véleményért vagy tény állításáért, ezért

- a polgári jogi,
  - a szabálysértési és
  - a büntetőjogi
- felelősségre külön-külön ki kell térnünk.

Ezek közül a legegyszerűbb a polgári jogi felelősség megítélése, mivel ezt *expressis verbis* kizárja az Ogytv. 73. § (2) bekezdése.<sup>12</sup>

A szabálysértések között bősséggel találhatunk olyanokat, amelyek verbálisan elkövetettek. Csak néhányat nevesítve ezek közül: veszélyes fenyegetés<sup>13</sup>, valótlan bejelentés<sup>14</sup>,

---

11 Lásd SZENTE (5. lj.) 696–697. Sente ugyanitt arra is rámutat, hogy a népbíráskodásról szóló 81/1945. (II. 5.) ME rendelet alapján a Szovjetunió elleni hadüzenet és más, a második világháborúban való magyar részvétellel kapcsolatos törvények megszavazása bűncselekménynek volt tekinthető. A szavazatért viselt felelősség hiányát bizonyítási nehézségek is indokolják. Erre lehet példa az, hogy a bizottságokban nem kerül rögzítésre a szavazatok név szerinti megoszlása.

12 Ogytv. 73. § (2) bekezdés: „Az (1) bekezdésben meghatározott mentesség nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére...”

13 A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. – továbbiakban: Szabstv. – 173. §.

14 Szabstv. 175. §.

becsületsértés<sup>15</sup>, csendháborítás<sup>16</sup>.<sup>17</sup> Külön törvényi rendelkezés hiányában a feleletmentesség valamennyi szabálysértéssel szemben védelmet nyújt a képviselőnek.<sup>18</sup> Figyelemre méltó, hogy ez anyagi jogi korlátot jelent, azaz a képviselő – élve az Ogytv. 74. § (4) bekezdésében foglalt jogaival – hiába mond le mentelmi jogáról az adott szabálysértési ügyben, az immunitás garantálta védelmen a felelősségre vonásra irányuló esetleges törekvés mindenképpen megtörik.

A bűncselekmények közül azokat kell vizsgálnunk, amelyek elkövetési magatartása verbális cselekmény. Ezek körét azonban csökkentenünk kell azokkal, amelyeket az Ogytv. 73. § (2) bekezdése kivesz az immunitás hatálya alól. Az immunitás nem vonatkozik a következő bűncselekményekre:

„a) a 2013. június 30-ig hatályban volt, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szerinti közösség elleni izgatás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, visszaélés bizalmas minősítésű adattal, visszaélés korlátozott terjesztésű minősített adattal,

b) a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti közösség elleni uszítás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, minősített adattal visszaélés.”

Még a fenti szűkítést követően is számos bűncselekményt találunk a Btk.-ban verbális elkövetési magatartással, például a becsületsértést, rágalalmazást, kegyelet-sértést, hamis vádat, hatóság félrevezetését, rémhírterjesztést, közveszéllyel fenyegetést vagy éppen a fenyegetéssel megvalósított rendbontást.

A felsorolt bűncselekmények közül elsősorban a becsületsértésnek és a rágal-mazásnak kiemelkedő a jelentősége, hiszen ezek elkövetése a legvalószínűbb – gondoljunk például egy túlfűtött parlamenti vitára. Megjegyzendő, hogy az Ogytv. hatályba lépését megelőzően a becsületsértés és a rágalalmazás az immunitás hatálya alól kivett cselekmények közé tartozott, tehát ezekért a képviselőt – inviolabilitásának megszűnését követően – büntetőjogi felelősségre lehetett vonni. A felelősségre vonás lehetőségét a törvényalkotó a 34/2004. (IX. 28.) AB határozatnak megfelelően szűkebbre vonta, mivel alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a mentelmi jognak az országgyűlési képviselőknek a más közhatalmat gyakorló személyt érintő – a közügyek megvitatásával kapcsolatos – értékítéletet

---

15 Szabstv. 180. §.

16 Szabstv. 195. §.

17 A csendháborítás annyiban kilóg a többi közül, hogy ez nem a közlés tartalma, hanem módja miatt szankcionált cselekmény. Az Ogytv. szerint a képviselőt az általa közölt tény vagy vélemény miatti felelősségre vonástól védi a mentelmi jog ezen ága, de nem tartalmaz semmilyen megszorítást arra nézve, hogy a közlés módjából fakadó jogellenességre ne terjedne ki e védelem.

18 Természetesen csak akkor nyújt védelmet, ha az immunitás egyéb feltételei is fennállnak, így „a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben” tanúsított magatartás kell hogy legyen, ami egyúttal szabálysértést is megvalósít.

kifejező véleménynyilvánítására és általa nem ismertén valótlan tényállítására is ki kell terjednie. Így a felelősségmentesség abban az esetben terjedt ki a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre, valamint rágalmazásra is, amennyiben a képviselőnek nem volt tudomása arról, hogy a közlés a lényegét tekintve valótlan.<sup>19</sup>

Az, hogy az Ogytv. a becsületsértést és a rágalmazást az immunitás tárgyi hatálya alá tartozó bűncselekményi tényállások közé felvette, nem idézte elő a parlamenti viták hangnemének eldurvulását – ezt a gyakorlat is alátámasztja. Ez részben annak köszönhető, hogy korábban – tehát amíg a felelősségmentesség nem védett a becsületsértő és rágalmozó nyilatkozatok miatti büntetőjogi felelősségre vonástól – is e cselekmények polgári jogi következményei súlyosabbak voltak, mint a büntetőjogiak, amelyek tipikusan vagy megrovás, vagy – a polgári jogi nemvagyoni kártérítésnél alacsonyabb összegű – pénzbüntetés voltak.<sup>20</sup> A kulturált viták másik biztosítéka a fegyelmi jog Ogytv. általi újraszabályozása volt<sup>21</sup>, amely nyomán a 46/1994. (IX. 30.) OGY határozathoz képest a fegyelmi jogi szankciók súlyosabbá váltak – különösen a tiszteletdíj csökkentésének bevezetését értékelhetjük ilyen hatású lépésnek. A fegyelmi jog tehát át-, illetve – a jogintézmény történetére tekintettel talán helyesebb kifejezéssel élve – visszavette a T. Házban folyó munka kulturált mederben tartásának funkcióját: a büntetőjogi szabályozás helyébe egy speciális közjogi reguláció lépett.<sup>22</sup>

A fenti érvelés tulajdonképpeni lényege, hogy a polgári jogi, illetve fegyelmi jogi szankciók súlyosabbak a büntetőjogiaknál, elrettentő erejük nagyobb, ezért nincs is szükség a büntetőjogi hátrányok kilátásba helyezésére. Gyakorlati szempontból

19 Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. tv. 4. §: „(1) A képviselő bíróság vagy más hatóság előtt – megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint a képviselők polgári jogi felelősségére. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott mentesség kiterjed a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre, valamint – amennyiben a képviselőnek nem volt tudomása arról, hogy a közlés a lényegét tekintve valótlan – rágalmazásra.”

20 Vítályos Fanni Ilona Gulyás Gergelynek az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 2012. március 26-ai ülésén elhangzott érvelését idézi. VITÁLYOS Fanni Ilona: „A mentelmi jog és a parlamenti fegyelmi jog” in: SOLTÉSZ István (szerk.): *Parlamenti ösztöndíjasok. Parlamentspraktikum. 2010/2011.* (Budapest: Országgyűlési Módszertani Iroda 2012) 199.

21 Az Ogytv. ugyan nem nevesíti sem a becsületsértő, sem a rágalmozó kifejezések használata miatti fegyelmi felelősséget, de e cselekményeket felöleli az Ogytv. 48. §-ában foglalt előírás, amely fegyelmi jogi intézkedés alapjaként az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezés használatát jelöli meg.

22 A tiszteletdíj – sértő, vagy illetlen kifejezés használata miatti – csökkentésének maximuma a tiszteletdíj egyharmada [Ogytv. 51/A. § (13) bek.], ami akár több százezer forintra rúgó elvonást jelent, amely ugyan messze van a Btk. szerinti pénzbüntetés maximumától, a bírói gyakorlat fényében a büntetőjoghoz mérhető súlyú szankciót jelent.

ennek helyessége megkérdőjelezhetetlen, azonban nem feledhetjük, hogy egy cselekménynek a büntetőjog – mint a jogrendszer szankciós zárköve<sup>23</sup> – általi üldözése egyúttal értékítéletet is kifejez: csak a társadalmi együttélés szabályait legsúlyosabban sértő cselekmények pönalizálása megengedhető alkotmányosan, míg ezen „össztársadalmi rosszallás” nem kapcsolódik egy polgári jogi ítélethez.<sup>24</sup> Az immunitás kiterjesztése így azt is jelenti, hogy a képviselők esetében ezen „üzenet” deklarálásának lehetőségéről az állam e bűncselekmények vonatkozásában lemond, hiszen azt sem egy polgári jogi, sem egy speciális közjogi – azaz fegyelmi jogi – joghátrány nem hordozza.

A rágalmozó és becsületsértő nyilatkozatokkal szembeni fellépésnek a büntetőjog helyett a fegyelmi jog alá helyezése azzal a következménnyel is járt, hogy a becsületsértő, rágalmozó nyilatkozatok tekintetében a Parlament – illetve annak szerve, tisztségviselője – a bíróságoktól át-/visszavette a jogalkalmazó szerepét is. E jogalkalmazás azonban szükségszerűen „politikai jellegű”<sup>25</sup>: nem hivatásos jogalkalmazók – bírák –, hanem képviselők döntését feltételezi, akik természetesen politikailag motiváltak. Az ebből eredő, ellenzéki jogokkal kapcsolatos aggályokat<sup>26</sup> csak fokozza az, hogy az Ogytv. szerint a fegyelmi határozatok egyszerű többséggel elfogadhatóak.<sup>27</sup>

*ad b)* Az immunitás tárgyi hatályával kapcsolatos másik alapvető jelentőségű kérdés, hogyan állapítható meg az, hogy az adott cselekményt „a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben” tanúsította-e a képviselő.

Nehézséget okozhatnak ezzel kapcsolatban a képviselői mandátummal rendelkező miniszterelnök, miniszter, államtitkár parlamenti felszólalásai, mivel el kell dönteni, hogy azt a Kormány képviselőjében vagy országgyűlési képviselőként tanúsították-e. A probléma forrása, hogy – hasonlóan sok más államhoz – a magyar közjog nem tekinti összeférhetetlennek az országgyűlési képviselői és miniszteri/államtitkári pozíciót – de egyúttal nem is követeli meg a kormánytagsághoz a parlamenti tagságot.<sup>28</sup> Ahogyan arra Sente Zoltán rámutat,<sup>29</sup> a parlamenti képviselő

23 Lásd Szabó Andrásnak a 23/1990. AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményét.

24 Ezt támasztja alá a büntetett előlethez fűződő hátrányok léte is.

25 A kifejezést Smuk Péter nyomán használom. Lásd SMUK Péter: „Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai” *Közjogi Szemle* 2013/2. 32.

26 A Velencei Bizottság is hangsúlyozza a politikai jogalkalmazás ellenzéki jogokra gyakorolt potenciális veszélyét. Lásd CDL-AD(2014)011 [100]

27 Lásd Ogytv. 48. § (4) bek., 49. § (5) bek.

28 Ogytv. 80. §. Az Ogytv. egyetlen korlátozása e tekintetben, hogy a „miniszterelnök, miniszter, államtitkár, kormány megbízott vagy járási hivatalvezető országgyűlési képviselőként nem lehet az Országgyűlés tisztségviselője és országgyűlési bizottság tagja.” [Ogytv. 80. § (3) bekezdés]. Az összeférhetlenségi modellekhez lásd POKOL Béla: „A parlamentarizmus modelljei” in BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 2009) 499–502.

29 SENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 2010) 280.

miniszter/államtitkár felszólalásakor nem dönthető el előzetesen, így normatív módon, hogy az Országgyűlés tagjaként vagy a Kormány képviseletében jár-e el. Emiatt tehát az évszázados dilemmát<sup>30</sup> az eseti mérlegelésnél jobban aligha tudjuk feloldani. A minősítés jelentősége abban áll, hogy például egy rágalmazó miniszter elleni büntetőeljárás megindításának jogi akadálya nincs, míg a képviselőnek, feltéve hogy képviselői minőségben járt el, az immunitás mentességet nyújtana.

Túllépve a kettős jogállás problémáján, a képviselői minőségben tett nyilatkozatok lehatárolása további kihívásokat rejt. Figyelembe véve az immunitás fentebb már tárgyalt funkcióját, érthető, hogy a képviselő magánjellegű nyilatkozataira a felelősségmentesség nem terjed ki – ez a jogegyenlőség elvét is sértené. Az említett kihívások abból származnak, hogy a képviselők egyúttal politikusok is. Azaz közszereplő politikusként nem feltétlenül jár el a szűk értelemben vett képviselői megbízatása körében – ide sorolhatjuk a különböző médiaszerepléseket, (párt)rendezvényeken, választási gyűléseken való részvételt, ha ezekre mint képviselő kap meghívást vagy így szerepel. Csak néhány példát említve: sajtótájékoztatót tart, interjút ad, vitaműsorban vesz részt, cikket jelentet meg, közélet átadóóján szerepel, nemzeti ünnep alkalmával beszédet tart, pártjának majálisán színpadra lép – a sor hosszan lenne folytatható, s nyilvánvaló, hogy a képviselői munka jelentős részéről van szó, amely részben független attól, hogy valamely frakció tagja-e az adott képviselő.

E területen néhány bírói döntés is rendelkezésünkre áll. Így például „[a] Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a képviselőnek a televízió műsorában való szereplése akkor sem tekinthető a képviselői megbízatás gyakorlásának, ha a műsor készítői erre a minőségére tekintettel kérik fel a szereplésre. Ez közszereplésnek minősül ugyan, de a képviselői megbízatás ennél szűkebb körű.”<sup>31</sup> Ugyancsak hasonló érvelést találunk egy olyan ügyben, amelyben egy képviselő újságcikkben való sította meg a közösség elleni izgatás bűncselekményét. A Fővárosi Bíróság szerint ez nem a képviselői megbízatás körébe eső véleménynyilvánítás.<sup>32</sup> Szintén nem része a képviselői munkának a sajtótájékoztatón való részvétel<sup>33</sup>, illetve az sem, ha egy képviselő egy bizottsági zárt ülésen elhangzott információt nyilvánosságra hoz anélkül, hogy ez kötelezettsége, illetve joga lett volna<sup>34</sup>.

A magyar jog tehát a territorialis elv alapján állapítja meg az immunitás fennállását vagy annak hiányát: „A törvényhozás teendőit elsősorban magában a Házban, annak nyilvános vagy zárt ülésén, a tárgyalásokban való részvétel által a Ház által

30 A kérdés már a századelőn is felmerült. Lásd BUZA László: *A képviselőház házszabályai. Államjogi tanulmány* (Sárospatak:1916) 82–83.

31 Lásd az LB Bfv.III. 1060/1993. számú határozat összefoglalását POLT (31. lj.) 135.

32 Lásd az LB POLT (31. lj.) 135.

33 Lásd SZENTE (5. lj.) 701, 78. lj.

34 BH 2002.178.



nyert különleges megbízatás teljesítésében, továbbá a házsabályok vagy a törvény értelmében megalakítandó bizottságokban vagy ezen bizottságok kiküldetése, vagy különös megbízatása alapján lehet gyakorolni” – mutat rá Jellinek Artúr<sup>35</sup> nyomán Polt Péter.<sup>36</sup> A „kiküldött bizottságok” tevékenységében való részvételhez hasonlóan a territoriális elmélet kereteit feszegeti Sente Zoltán álláspontja a képviselőnek az információszerzéséről<sup>37</sup> és a választópolgárokkal történő intézményesített kapcsolattartásról<sup>38</sup> – praktikusán a fogadóóráról – kialakított álláspontja, mert szerinte ezen esetekben „sem kérdőjelezhető meg a képviselői minőségben történő eljárás.”<sup>39</sup>

A képviselői megbízatás gyakorlása és az azzal való összefüggés másik megközelítése az ún. funkcionális elmélet, amelynek hívei Balogh Artúr<sup>40</sup> és Bölöny József<sup>41</sup> voltak. Ez a megközelítés nem a véleménynyilvánítás helye, hanem annak tartalma alapján igyekszik elkülöníteni a képviselői és magánszemélyi, illetve nem-képviselői, de politikusi-közszereplői minőségeket.

Polt Péter kiemeli, hogy a funkcionális elmélet jogbizonytalansághoz vezetne, mivel jogszabályban csak bizonytalanul lehetne elválasztani egymástól a képviselői és magánszemélyi minőséget. Ez megengedhetetlen, hiszen büntetőjogi következménnyel jár az immunitás által felölelt cselekmények körének meghatározása, lévén az büntethetőségi akadályt jelent. Egyértelmű megítélése miatt célszerűbbnek tartja a territoriális elv alkalmazását.<sup>42</sup>

Ezzel kapcsolatban arra fel kell hívnunk a figyelmet, hogy a territoriális elmélet követése azzal az értelemszerű következménnyel jár, hogy ugyanazért a cselekményért való büntetőjogi felelősség megállapítása attól függ, hogy hol tanúsítják az adott

35 JELLINEK Artúr: „Mentelmi jog” in: *Tanulmányok a magyar közjogról* (Budapest: Budapesti Szemle 1890) 347.

36 POLT (31. lj.) 134–135.

37 Ogytv. 98. § (1) bek.: „Az állami szervek kötelesek a képviselőket megbízatásuk ellátásában támogatni, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni.” Az Ogytv. 98. § (4) bekezdés szerint az információszerzés az Országházon és képviselői irodaházon kívüli helyszínen is történhet: „A képviselői igazolvány valamennyi közigazgatási szervhez, valamint a közintézetekhez és közintézményekhez belépésre jogosít.”

38 Az Ogytv. *expressis verbis* nem tartalmazza a képviselő választópolgárokkal történő kapcsolattartási kötelezettségét, de a 111. § (1) bekezdés szövegéből arra következtethetünk, hogy ez valamennyi képviselő feladata: „A képviselő választókerületének székhelyén, illetve a választókerületben általa meghatározott településen, fővárosi egyéni választókerületben megválasztott képviselő esetében a képviselő által a választókerületben meghatározott helyen, az országos listán megválasztott képviselő esetében az általa megválasztott településen a képviselői tevékenység ellátására alkalmas az Országgyűlés Hivatala által biztosított, egy vagy több ingatlanban megvalósuló irodai elhelyezésre jogosult...”

39 SZENTE Zoltán: (5. lj.) 700.

40 BALOGH Artúr: „A parlamenti tagok szólásszabadságának határai” *Jogtudományi Közöny* 1899/34. 238–239.

41 BÖLÖNY József: *A magyar közjog időszerű kérdései. 1. kötet* (Budapest 1941) 225–226.

42 POLT (31. lj.) 136.

cselekményt; ez azonban egészen különös eredményre vezethet bennünket. Vegyük például a rágalmazás vétségét.<sup>43</sup> Tegyük fel, hogy egy képviselő – nem közszereplő<sup>44</sup> – szomszédjának becsületének csorbítására alkalmas, valótlan tényt állít. Amennyiben ezt egy felszólalás keretén belül, az Országgyűlés üléstermében teszi, akkor az immunitás területiális felfogásának köszönhetően akkor sem büntethető, ha inviolabilitását felfüggesztették, vagy az egyéb okból megszűnt. *A contrario*: amennyiben ilyen tényközlésre a parlamenten kívül kerül sor, akkor a képviselő büntetőjogi felelősége megállapítható. Ez a különbségtétel azonban aligha támasztható alá megfelelő indokkal: egy országgyűlési felszólalásban semmivel sem elfogadhatóbb egy tudotlan valótlan, becsületsértő tényállítás, mint azon kívül.

Ez a példa jól mutatja azt, hogy a funkcionális elmélet valójában szűkítené, s csak szimbolikusan tágítaná az immunitás által védett cselekmények körét. A fiktív esetünkben ugyanis azzal, hogy nem közszereplő szomszédjáról beszélt a képviselő, nyilván nem „a képviselői megbízatásával összefüggésben” járt el –, tehát még az Ogytv. nyelvtani értelmezéséhez is inkább a funkcionális elmélet követése áll közelebb, amiből az következne, hogy néhány, a parlament ülésezése alatt kinyilvánított véleménye is kívül esne a felelősségmentesség biztosította védelmen. Az immunitás által védett cselekmények körének tágítása elsősorban a fentebb már részletesen elemzett, a magánjellegű közléseken kívüli, de a jelenlegi szűk értelemben vett képviselői megbízatással nem összefüggő, politikus-közszereplői – médiaszereplés, rendezvényen való részvétel keretében elhangzó – nyilatkozatok irányában lenne elképzelhető. Ez azonban csak üzenetértékű, szimbolikus lenne, azaz érdemi

43 Btk. 226. §: „(1) Aki valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényt állít, híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

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

a) aljas indokból vagy célból,  
 b) nagy nyilvánosság előtt, vagy  
 c) jelentős érdeksérelmet okozva követik el.”

44 E megszorítást azért alkalmaztam, mert így egyértelmű a felszólalás ezen részének jogsértő jellege. Vö. a 34/2004. (IX. 28.) AB határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelménnyel („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”) és a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelménnyel („A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett –, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, 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”).

változást nem idézne elő a képviselő véleménynyilvánítási szabadságában. Maradva a becsületsértés és rágalmozás példájánál, a parlamenten kívül eljáró képviselőt a funkcionális elmélet sem védené nem közszereplőket érintő, vagy közszereplőket érintő, de nem e minőségükhöz kapcsolódó megnyilvánulásainak büntetőjogi következményeitől, a közszereplőket érintő, e minőségükkel összefüggő nyilatkozatok miatt pedig – a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelménnyel összhangban – jelenleg sem kell büntetőjogi üldözéstől tartania.<sup>45</sup> A funkcionális elmélet előnye lenne még a Jellinekél, illetve Szenténél megjelenő, kiküldött bizottságokban való képviselői részvétel, a parlamenten kívüli szervek területén végzett képviselői információszerzés, illetve a választókkal történő kapcsolattartás dogmatikai szempontból való egyértelmű besorolása is.

Érdemes röviden kitérnünk az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) vonatkozó joggyakorlatára is, hiszen ez determinálhatja a hazai jogalkalmazást is. Az egyik leghíresebb eset a *Castells v. Spain*-ügy<sup>46</sup>, amelynek tényállása szerint Miguel Castells képviselő egy újságban olyan tartalmú cikket publikált, amellyel a spanyol büntető törvénykönyv szerinti „a kormány megsértése” elnevezésű bűncselekmény tényállását valósította meg, s bűnvádi eljárás is indult ellene. Minthogy a spanyol parlamenti jog is az immunitás területiális megközelítésén nyugszik<sup>47</sup>, egy újságcikk publikálására a felelősségmentesség nem terjedt ki. Az EJEB a problémát nem a mentelmi jog irányából, hanem a véleménynyilvánítás szabadsága felől közelítette meg, s kimondta, hogy a képviselő véleménynyilvánítási szabadsága a mentelmi jogától függetlenül tág.<sup>48</sup> Így ezen ítélet számunkra csak azzal a tanulsággal szolgál, hogy megerősíti a fentebb, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat nyomán kialakított álláspontunkat.

Bő évtizeddel a *Castells*-ügyet követően, 2003-ban döntött az EJEB a *Cordova v. Italy*-ügyben<sup>49</sup>. Ebben a testület kimondta, hogy a parlament tagjának magánjellegű viszonyaira a felelősségmentesség nem terjed ki, az csak a parlamentek demokratikus funkcióinak védelmére szolgál. Az ügyben érintett szenátor gúnyolódó leveleket és „ajándékokat” küldött egy ügyésznek, aki jó hírneve és becsülete megsértése miatt eljárást kezdeményezett ellene közhivatalnok megsértésére hivatkoz-

45 A véleménynyilvánítás szabadságának általánosan – tehát nemcsak a parlamenti képviselőket megillető – széles körű jellege miatt többen hangsúlyozzák azt, hogy az immunitásnak valójában nincs is sok jelentősége. Lásd TILK Péter: „A képviselőjelöltek jogállása” in: SOLTÉSZ István (szerk.): *A képviselők jogállása. 2. rész* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 2004) 38, 42.

46 *Castells v. Spain* Judgement of April 23 1992 (Application No.11798/85)

47 EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION): *Report on the Regime of Parliamentary Immunity*. Strasbourg 4 June 1996, CDL-INF(1996)007. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)007-e) [42].

48 Az ügy magyar nyelvű összefoglalásához lásd VÁCZI Péter: „Képviselői szólásszabadság és mentelmi jog” in: SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből* (Győr: Universitas, 2013) 121–126.

49 *Cordova v. Italy* (No. 1) Judgement of 30 January 2003 (Application No. 40877/98).

va. A Szenátus azonban megerősítette tagjának mentelmi jogát. Az EJEB hangsúlyozta, hogy a gúnyolódó levelek és ajándékok küldése nem részei a parlamenti funkciók gyakorlásának, az ilyen magatartás magánjellegű vitához kapcsolódik. E körülmények között az sem indokolhatja a bírósághoz való hozzáférés megakadályozását, hogy a vita politikai természetű, vagy legalábbis politikai tevékenységhez köthető.<sup>50</sup> Bár az ügyben nehezen elválasztható egymástól a mentelmi jog két ága, azt azért kiolvashatjuk e rövid összefoglalásból is, hogy az EJEB az inviolabilitás visszaszorítása – és ezzel párhuzamosan a bírósághoz fordulás jogának kiterjesztése – mellett foglal állást, azonban az immunitást a parlamenti funkciók gyakorlása felől közelíti meg, s nem a területiális érvelést alkalmazza.

Az inviolabilitásnak köszönhetően a képviselői megbízatásának megszűnése, vagy a mentelmi jogának felfüggesztése, esetlegesen tetten érése esetén lehet a képviselő ellen büntetőeljárást indítani vagy folytatni. Ezért az Ogytv. 73. § (2) bekezdésben felsorolt bűncselekmények alapos gyanúját megalapozó magatartás aszerinti mérlegelésére, hogy azt képviselői megbízatással összefüggésben tanúsították-e, csak ezen feltételek valamelyikének bekövetkezése után, de mindenképpen bíróság által kerülhet sor. Tehát a területiális-funkcionális megközelítés közti választás kizárólag a bíróságokon múlik.

#### **4. Az immunitás személyi hatálya**

A felelősségmentesség értelemszerűen valamennyi megválasztott képviselőt megillető jogosultság, e személyi kör módosulása alapvetően azonban három irányban képzelhető el.

Egyrészt meg kell említeni a képviselői mandátummal rendelkező miniszterelnök, miniszter, államtitkár esetkörét, hiszen róluk nehéz lehet eldönteni, hogy melyik minőségükben vettek részt az Országgyűlés ülésén. Ugyanakkor kétségtelen, hogy ők képviselői mandátummal is rendelkeznek, így a mentelmi jog személyi hatálya kiterjed rájuk – az pedig, hogy a kérdéses felszólalásuk képviselői vagy kormánytagi, államtitkári pozíciójukhoz kötődik-e, az immunitás tárgyi hatályával kapcsolatban vizsgálandó – ahogyan ezt fentebb meg is tettük.

A második problémás csoportot a képviselőjelöltek képezik, ugyanis az Ogytv. 79. § (2) bekezdés szerint a „képviselek választásán jelöltként igazolt személyt a képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg azzal az eltéréssel, hogy mentelmi jog felfüggesztéséről a Nemzeti Választási Bizottság határoz, és a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a Nemzeti Választási Bizottság elnökéhez kell benyújtani.” Az Ogytv. megfogalmazásából az tűnik ki, hogy a képviselőjelölteket megillető mentelmi jog – minthogy a képviselőkével azonos – felöleli az immunitást is, amelynek képviselőjelöltekre történő értelmezése közel sem egyszerű

<sup>50</sup> Cordova v. Italy (No. 1) Judgement of 30 January 2003 (Application No. 40877/98) paragraph 62.

feladat. Ennek köszönhető, hogy a szakirodalmi források szinte kivétel nélkül amellest foglalnak állást, hogy a képviselőjelölteket a felelősségmentesség meg sem illeti.<sup>51</sup> A probléma forrása egyrészt az, hogy a mentelmi jog célja – az Országgyűlés szabad ülésezése és az üléseken a képviselők szabad véleménynyilvánítása – legfeljebb közvetett kapcsolatban áll a képviselőjelöltek helyzetével, hiszen esetükben értelemszerűen még nem beszélhetünk a parlamenti üléseken való részvételről. A törvényhozó hatalom illetéktelen külső behatásoktól mentes működésének biztosítása ugyan kétségtelenül a választásoknál kezdődik: az Országgyűlésbe jutó képviselők szelekciója is ilyen szellemben kell hogy történjen. Például egy ellenzéki képviselőjelölttel szemben folytatott büntetőeljárás kényszerűen elvonja energiáit a kampánytól, továbbá a vele szemben folytatott büntetőeljárás tényét a kampányban kiválóan hasznosíthatják ellenfelei. Ez azonban inkább a mentelmi jog sérthetlenségi ágát idéző célrendszer. Ezzel el is jutottunk az immunitás értelmezésének valódi nehézségéig: az a leadott szavazatért és a képviselői megbízásának gyakorlása során a képviselői megbízásával összefüggésben általa közölt tényért vagy véleményért viselt felelősség alól menti fel a képviselőt. A képviselőjelöltek esetében szavazásról biztosan nem beszélhetünk, de képviselői megbízásról és így gyakorlásáról sem. Különösen, ha figyelembe vesszük az immunitás fentebb részletezett területiális értelmezését – tehát azt, hogy a „képviseleti minőséget” a magyar joggyakorlat az Országhához köti –, amely kizárja az immunitás képviselőjelöltekre történő alkalmazását. Ahhoz, hogy az immunitás legalább minimális értelmet nyerjen, azt roppant tágan kellene megközelíteni, amihez a funkcionális értelmezést kellene követni – igaz ez jogalkalmazói, s nem feltétlenül jogalkotó döntés. Értelemszerűen a felelősségmentesség szavazatokra vonatkozó klauzulája a képviselőjelöltek esetében így is holt betű maradna, de a norma többi része valódi jelentéstartalommal gazdagodna: a képviselőjelölti minőségben és ezzel összefüggésben közölt tény vagy vélemény miatti felelősségre vonás tilalmával. Tilk Péter találónan jegyzi meg – az álláspontja szerint a képviselőkéhez viszonyítva szűkebb, de alapvetően létező<sup>52</sup> – képviselőjelölti felelőtlenséggel kapcsolatban, hogy „ez a védelem abban az esetben is fennállna, ha a mentelmi jog e vonatkozásban nem volna számára biztosítva, ugyanis az Alkotmányban is megjelenő véleménynyilvánítási szabadság védelmének kiterjedése olyan széles körű, hogy erre külön megjelenő speciális védelemre – s ez a képviselők felelőtlenségével

---

51 TILK (45. l.) 38, 41.

52 Tilk Péter idézett tanulmánya 2004-ben jelent meg, amikor még nem az Ogytv., hanem az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. tv. szabályozta. Ugyan több eltérés is megfigyelhető a két törvény között – elsősorban az immunitás hatálya alól kivett bűncselekmények körében –, de a szabályozás magja változatlan maradt, így a Szerző gondolatai az új törvény előírásaira is értelmezhetőek.

összefüggésben is elmondható – gyakorlatilag nem is lenne szükség.<sup>53</sup> Bár álláspontom szerint a területi elmélet dominanciája miatt nem tekinthetjük valóban létezőnek a képviselőjelölti immunitást, a funkcionális felfogás térnyerésével sem változna érdemben a képviselőjelöltek jogállása, ami a véleménynyilvánítás szabadságának általános érvényesülésének köszönhető.

A Nemzeti Választási Bizottság (továbbiakban: NVB), és elődje, az Országos Választási Bizottság (továbbiakban: OVB) 1998 óta összesen huszonhárom, országgyűlési képviselőjelölteket érintő mentelmi ügyben járt el.<sup>54</sup> Sem a képviselőjelöltek mentelmi jogát felfüggesztő tizenhárom határozatban<sup>55</sup>, sem pedig az azt fenntartó döntésekben<sup>56</sup> nem található részletes jogi indokolás – sőt van indokolás nélküli mentelmi jogi határozat is<sup>57</sup> –, e tekintetben csak „a törvényi előírások figyelembe vételére” utalnak.<sup>58</sup> A mentelmi jog felfüggesztését tartalmazó határozatokat az OVB és az NVB a leggyakrabban azzal indokolta, hogy a mentelmi ügy alapját képező cselekményre az országgyűlési képviselők adott évi általános választásának kiírását megelőzően került sor, és a büntető eljárás tárgyát képező cselekmény(ek) nem áll(nak) összefüggésben a választási eljárással.<sup>59</sup> Álláspontom szerint e fordulatból a mentelmi jog két ágának összemosódása olvasható ki: minthogy a mentelmi jog felfüggesztése a felelősségmentességgel kapcsolatban dogmatikailag értelmezhetetlen, ennyiben akár biztosak is lehetnénk abban, hogy kizárólag a sérthetlenséggel hozható összefüggésbe egy képviselőjelölti mentelmi jogot felfüggesztő határozat. Ugyanakkor az immunitás előírásait idézi az, hogy az OVB és az NVB döntésekor nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a mentelmi ügy tárgyát képező cselekményt mikor, a képviselőjelöltté válást megelőzően vagy azt követően követték-e el – vö. az immunitás időbeli hatályával –, illetve hogy áll-e bármilyen kapcsolatban az adott cselekmény a választási eljárással. A sérthetlenség esetében mindkét körülmény mellékes, pusztán az lenne vizsgálandó, hogy a képviselő(jelölt) illetéktelen akadályozására irányul-e a végrehajtó, illetve igazságszolgáltató hatalom tevékenysége. Ez utóbbi pedig elképzelhető egy képviselőjelölti minőséghez – választási eljáráshoz – nem is kapcsolódó olyan cselekmény vonatkozásában is, amelyet már képviselőjelöltté válását követően tanúsított valaki: például őrizetbe veszik egy közlekedési bűncselekmény elkövetésének

53 TILK (45. lj.) 38, 42.

54 Lásd az NVB honlapjának határozatkeresője: [http://valasztas.hu/hu/nvb/18/18\\_0.html](http://valasztas.hu/hu/nvb/18/18_0.html).

55 168/2010., 219/2010., 263/2010., 286/2010., 287/2010., 288/2010., 289/2010., 291/2010., 303/2010., 368/2010. OVB határozatok és 873/2014., 874/2014., 905/2014. NVB határozatok.

56 68/2002., 101/2006., 147/2006., 148/2006., 298/2006., 285/2010., 290/2010., 292/2010., 302/2010. OVB határozatok és 954/2014. NVB határozat.

57 Lásd például 101/2006., 147/2006. OVB határozatok.

58 Lásd például 68/2002. OVB határozat.

59 Lásd 168/2010., 219/2010., 263/2010., 286/2010., 287/2010., 288/2010., 289/2010., 291/2010., 303/2010., 368/2010. OVB határozatok és 873/2014., 874/2014., 905/2014. NVB határozatok.

alapos gyanúja miatt, majd néhány órás őrizetet követően szabadon bocsátják; az őrizetbevétel alkalmas a jelölt megfélemlítésére, pusztá ténye kampánytémává válik, s az adott idő alatt fizikailag is akadályozza a képviselőjelölti feladatok ellátásában. Ha valóban a határozatokban foglalt követelményeket vizsgálta és vizsgálja az OVB és az NVB, egy, a fenti fiktív példában szereplő esetben fel kellene függesztenie a képviselőjelölt mentelmi jogát. A sérthetlenség és a felelősségmentesség elhatárolásának tehát nemcsak a tudomány elefántcsonttornyában, hanem a gyakorlatban is komoly jelentősége lehet.

Látható, hogy – a normatívágosság és a helyes alkalmazhatóság határait feszegetően – pontatlan az Ogytv. deklarációja, amely szerint a képviselőjelölteket a képviselőkével azonos mentelmi jog illeti meg. Ezért *de lege ferenda* átgondolandó lenne a szabályozás pontosítása – akár a képviselők mentelmi jogának sérthetlenségre történő szűkítése is, akár a tágabb, az immunitás funkcionális megközelítését alkalmazó szöveg kodifikálása: „A képviselőjelölt bíróság vagy hatóság előtt – képviselőjelölti jogviszonyának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre a képviselőjelöltségből fakadó feladatainak gyakorlása során a képviselőjelölti státusával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt.” Mindenképpen javasolható, hogy képviselői immunitásra vonatkozó kivételek a képviselőjelöltekre is megfelelően irányadók maradjanak. A büntetőjogi és szabálysértési – különös tekintettel a rágalmozásért és becsületsértésért viselendő – felelősség alóli mentesség a választási eljárási szabályoknak és alapelveknek köszönhetően nem eredményezné a kampány eldurvulását sem.

Mivel e tanulmány kizárólag a parlamenti képviselők felelősségmentességét vizsgálja, az immunitás személyi hatályával kapcsolatban csak utalunk azokra a köztisztviselésekre, amelyek betöltőit „az országgyűlési képviselőkkel azonos mentelmi jog” illeti meg – például az alkotmánybírókra, ombudsmanra, bírókra és ügyészekre. Esetükben az immunitás jelentéstartalmának megállapítása hasonló kihívásokat rejteget, mint amikkel a képviselőjelölt jogállásánál találkozhattunk: valamennyi pozíció esetén külön-külön vizsgálándó ezért a felelősségmentesség tartalma.

### 5. Az immunitás időbeli hatálya

Az immunitás időbeli kiterjedése veti fel a legkevesebb dogmatikai és gyakorlati problémát, noha ez sem teljesen mentes ilyenektől.

Az Ogytv. az immunitás biztosította védelem alapjául szolgáló – vagy másképp fogalmazva: a védett – időszak kezdetét a képviselő megválasztásának napjához, míg végét a képviselői megbízatás megszűnéséhez köti. Előbbi *expressis verbis* megjelenik az Ogytv.-ben<sup>60</sup>, míg utóbbira csak következtethetünk abból, hogy az immunitás a képviselőt a „megbízatásának gyakorlása során” közölt tény vagy

60 Ogytv. 79. § (1) bek.: „A mentelmi jog a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg.”

vélemény miatti felelősségre vonástól védi<sup>61</sup>, márpedig a képviselői megbízatás gyakorlásának temporális végpontja a mandátum megszűnése, amelynek eseteit az Alaptörvény tartalmazza.

Az Ogytv. 79. § (1) bekezdése világosan kimondja, hogy a „mentelmi jog a képviselőt a megválasztása napjától illeti meg.” E mondat jelentése azonban közel sem világos, értelmezése során három problémával szembesülünk.

Az első az, hogy mikor tekinthető a képviselő megválasztottnak. A kérdés azért jelentős, mert a megválasztás ténye jelenti a cezúrát a képviselőjelölti és a képviselői jogállás között, hiszen e két státus értelemszerűen kizárja egymást. A megválasztás időpontjának meghatározására több időpont is számításba jöhet, úgy mint

- a szűk értelemben vett választás, azaz a szavazás lezárása;
- a választási eredmény megállapítása;
- a választási eredmény jogerős megállapítása;
- a képviselői megbízólevél átadása;
- az országgyűlési mandátumigazolás és
- a képviselői eskü letétele.

A szakirodalmi források az első lehetőség mellett teszik le a voksukat, amelynek indoka, hogy a választók akaratukat – amely a képviselői mandátum legitimációs alapja – a szavazás lezárásakor kifejezésre juttatták, az a választási eljárás további részeiben nem változik. Elvileg az urnazárás időpontjában eldőlt a választás eredménye.<sup>62</sup>

Eldőlt ugyan az eredmény, de nem válik ismertté, ehhez azt meg kell állapítani. S ha meg is állapította az eljáró választási bizottság az eredményt, az még nem végleges, az csak a választási eljárási jogorvoslatokat – vagy kezdeményezésükre nyitva álló határidő eredménytelen leteltét – követően, válik jogerőssé. A képviselő megválasztásának tényét igazolni a megbízólevelével tudja, amellyel a T. Ház is ellenőrizni-igazolni tudja mandátumát. Ezen aktusok azonban csupán „a már meglévő tisztség létének igazolását jelentik.”<sup>63</sup>

Az eskü jelentősége az Ogytv. 28. § (3a) bekezdéséből fakad, amely szerint „[a] képviselő az eskü letételéig és az esküokmány aláírásáig – az alakuló ülés megtartásával szükségszerűen együtt járó feladatok elvégzésének kivételével – nem vehet részt az Országgyűlés munkájában.” Soltész István kifejező magyarázata szerint az esküvel „válik teljessé” a képviselői mandátum<sup>64</sup>, de kétségtelenül nem ez keletkezteti. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a mandátumot teljessé tevő közjogi feltételek – deklaratív aktusok – „elmulasztásának is lehet

61 Ogytv. 73. § (1) bekezdés

62 Más megfogalmazásban: „[a] képviselőjelölti jogállás [...] a megválasztás tényével fejeződik be. Ennek oka, hogy a képviselői tisztség a választói akarat megnyilvánulásának befejeződésével, a szavazás befejeződésének időpontjában keletkezik.” TILK (45. lj.) 28.

63 Tilk (45. lj.) 28.

64 SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 2009) 87.



jogvesztő következménye, ha például a képviselő a megbízólevelét nem veszi át vagy nem nyújtja be, az esküt nem teszi le, őt úgy kell tekinteni, mint aki lemondott megbízatásáról.”<sup>65</sup>

A második probléma az Ogytv. 79. § (1) bekezdésében szereplő „napjától” szó értelmezéséből fakad: a képviselő megválasztásának napja – mint minden nap – nulla óra nulla perckor veszi kezdetét –, míg az előző pont szerinti megválasztás tipikusan nem, de legalábbis nem feltétlenül a nap első percére esik. Ebből az következik, hogy – elvileg – a mentelmi jog *képviselőként* már akkor megilleti az adott személyt, amikor *de iure* még nem képviselő, „csak” képviselőjelölt. Tehát hiába válik el egymástól a jelölti és a megválasztott képviselői státus, a mentelmi jog tekintetében van egy néhány órás „szürke zóna”: a megválasztás napjának kezdetétől a megválasztás tényleges időpontjáig a képviselőjelöltet már a képviselői mentelmi jog illeti meg. Figyelembe véve a szavazás lezárása és a választási eredmény megállapítása közötti – akár napokban mérhető – időtartamot, valójában nincs nagy gyakorlati jelentősége, hogy egy egyébként is korábbi időponttól (azaz a szavazás lezárásától) vagy még egy annál is korábbi időponttól (a szavazás lezárásának napjának nulla óra nulla percétől) illeti-e meg a mandátumot elnyerő személyt a *képviselői* mentelmi jog. Ettől függetlenül azonban felesleges – sőt kifejezetten az értelmezést megnehezítő – fordulatot használni az Ogytv. a mentelmi jog kezdetének meghatározására. Sokkal egyszerűbb és nem utolsósorban dogmatikai szempontból tisztább helyzetet teremtené az, ha hatályos szabály helyére a következő szövegrész kerülne: „A mentelmi jog a képviselőt megválasztásától illeti meg.”

Az első két kérdés a mentelmi jog mindkét ága vonatkozásában fontos, harmadik kérdésünk azonban csak az immunitásra koncentrál, visszatérve az Ogytv. 28. § (3a) bekezdésére, amely szerint „[a] képviselő az eskü letételéig és az esküokmány aláírásáig – az alakuló ülés megtartásával szükségszerűen együtt járó feladatok elvégzésének kivételével – nem vehet részt az Országgyűlés munkájában.” E normát a felelősségmentesség törvényi definíciójára alkalmazva arra a következtetésre juthatunk, hogy tulajdonképpen a megválasztás és az alakuló ülés között elképzelhetetlen olyan cselekmény, amelyre a képviselő immunitása értelmezhető lenne: szavazatot nincs hol leadnia, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben sem tud tényt vagy véleményt közölni, azaz nem tud részt venni az Országgyűlés munkájában. (Éz következik egyébként abból is, hogy az Országgyűlése működése alakuló üléstől alakuló ülésig tart. Márpedig ha nem működik az az Országgyűlés, amelynek az éppen megválasztott képviselő is tagja, annak munkájában sem vehet részt.)<sup>66</sup> A megválasztott, de még „Parlament nélküli” képviselő tehát rendelkezik

65 DEZSŐ Márta – KUKORELLI István: „Az Országgyűlés” in: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 377.

66 A képviselő és az Országgyűlés megbízatásának kezdete közti eltérésekhez lásd TILK (45. lj.) 28.

a mentelmi jog mindkét ágával, de az immunitás nyújtotta védelmet csak az új Országgyűlés alakuló ülésének kezdetétől élvezheti a gyakorlatban is.

Az immunitás nyújtotta védelem időtartamával kapcsolatban egyértelműen fogalmaz az Ogytv., hogy az soha meg nem szűnő védelmet jelent a képviselőnek. Amennyiben ezt egy későbbi jogszabály felülírná, az mindenképpen a visszaható hatály tilalmába ütközne, hiszen nyilvánvalóan a mentelmi jog korlátozásával járna, amely a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. 2. § (2) bekezdésével ellentétes és a jogbiztonság sérelmére tekintettel alaptörvény-ellenes is lenne.

## 6. Összegzés

Annak ellenére, hogy a közhatalom gyakorlásában részt vevő személyek közül – az államfőt leszámítva – a parlamenti képviselők immunitása tekinthet vissza a leghosszabb múltra, nem jelenthetjük ki, hogy ennek szabályrendszere úgy a dogmatika, mint a gyakorlat szempontjából teljesen egyértelmű és ellentmondásmentes lenne. Ez csak részben tudható be annak, hogy új törvény foglalkozik a képviselői jogállással – és ennek keretében a felelősségmentességgel is –, hiszen az immunitásra vonatkozó előírások csak kis részben módosultak az Ogytv. hatályba lépésével. Az új törvény legnagyobb hatású változtatása egyfelől az immunitás tárgyi hatályának a rághalmazásra és becsületsértésre történő kiterjesztése, másfelől pedig – mintegy ezt ellensúlyozandó a fegyelmi jogi előírások szigorítása volt. Utóbbi vonatkozásában igyekeztünk rámutatni arra, hogy speciális közjogi felelősség kiterjesztése nem veszi, nem veheti át teljesen a büntetőjogi üldözés szerepét. A jogalkotótól elsősorban a mentelmi jog kezdetének dogmatikai szempontból történő helyes megfogalmazása, a képviselőjelöltek mentelmi jogának tisztázása lett volna elvárható, ezekkel az Országgyűlés azonban adós maradt.

A jogalkotón kívül a jogalkalmazók tevékenysége is kritikára készített: az immunitás territoriális felfogása mellett kevesebb érv hozható fel, mint a funkcionális elmélet mellett, így a bíróságok értelmezési gyakorlata újragondolandó lenne. Az NVB előtt álló legnagyobb kihívás a képviselőjelölteket megillető mentelmi jog két ágának pontosabb elhatárolása, fogalmi kereteik kialakítása lehet. A mentelmi határozatok részletesebb indokolásában rejlő jogfejlesztési lehetőség kihasználása a jogbiztonság szempontjából is üdvözlendő lenne, mivel kiszámíthatóbbá tenné a jövőbeli mentelmi ügyekben születendő döntéseket.

**Kulcsszavak:** immunitás, mentelmi jog, képviselői jogállás, képviselőjelölti jogállás

**Erdős Csaba** egyetemi adjunktus · Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc  
Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék ·  
Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar  
Alkotmányjogi Intézet · dr.erdos.csaba@gmail.com