

Bujdosó András

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: Dezső Márta

A PARLAMENTI BIZOTTSÁGOK SZEREPE A PARLAMENTI ELLENŐRZÉSBN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A VIZSGÁLÓBIZOTTSÁGOK TEVÉKENYSÉGÉRE

Az ellenőrzés a modern parlamentek funkciói közül az egyik legfontosabb, alapvetően a mindenkori kormányzati tevékenység ellenőrzésére irányuló, a politikai felelősséghez kapcsolódó funkció, amely széles körű közérdeklődésre is számot tart. A parlamenti bizottsági rendszer, mint a parlamenti ellenőrzés egyik fórumrendszere által végzett vizsgálati tevékenység ennél annyiban tágabb fogalom, hogy a közügyek megvitatásának szabadságához kapcsolódóan tulajdonképpen bármilyen közügy a parlamenti bizottságok vizsgálatának tárgya lehet. A bizottságok a vizsgálati tevékenységük végzése során személyek széles körével kerülhetnek kapcsolatba, a vizsgálatok e személyek jogaira és kötelezettségeire a vizsgálati eljárással kapcsolatban közvetlen és jelentős kihatással lehetnek.

A magyar parlamenti jog az Országgyűlés bizottsági rendszerében a bizottságoknak két fő típusát különbözteti meg. Egyrészt az alapvetően a kormányzati struktúra alapján kialakított állandó bizottságokat, amelyek legfőbb feladata a parlament törvényalkotó munkájához kapcsolódik, mindemellett viszont a parlamenti ellenőrzés szempontjából is kiemelkedő tevékenységet végeznek, másrészt az ideiglenes bizottságokat, ez utóbbiak között pedig az eseti bizottságokat és a vizsgálóbizottságokat. Az ideiglenes bizottságok – szemben az állandó bizottságokkal – alapvetően nem a jogszabályalkotáshoz kapcsolódó munkát végeznek: tevékenységük – mindenekelőtt a vizsgálóbizottságoké – elsősorban ellenőrző-vizsgálati jellegű, közhatalmi tevékenység, illetve a bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyek intézése.¹ Ebben a tanulmányban a magyar parlamenti jogra vonatkozóan az országgyűlési bizottságoknak a parlament ellenőrzési funkciójából eredő vizsgálati feladatkörét tekintem át, elsősorban pedig a vizsgálóbizottságokra jellemző specifikumokkal foglalkozom, vizsgálva többek között az Alkotmánybíróságnak a vizsgálóbizottságok tevékenységével foglalkozó két jelentős határozatát is.²

¹ A létrehozó határozatban megjelölt ügyek intézésére létrehozott eseti bizottságra példa az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit jelölő eseti bizottság felállítása, e bizottság munkájának viszont külön érdekessége, hogy az Állami Számvevőszéknek jelenleg sem elnöke, sem alelnöke nincs, de felállítása óta az alelnökök jelölése mindig is sikertelen volt

² 50/2003. (XI. 5.) AB hat. és 55/2009. (V. 6.) AB hat. A bizottságok vizsgálati tevékenységével kapcsolatban bővebben ld.: BUJDOSÓ András: Az ideiglenes bizottságok szerepe az Országgyű-

1. A bizottságok ellenőrző-vizsgálati tevékenységének alkotmányos háttere

Az országgyűlési bizottságok ellenőrző-vizsgálati tevékenysége nem kötődik egy meghatározott bizottsági típushoz sem, vagyis az állandó bizottságok, az eseti bizottságok és a vizsgálóbizottságok egyaránt folytathatnak ilyen tevékenységet. Az ellenőrző funkció egyik aspektusát képező vizsgálati funkció vonatkozásában az egyes bizottsági formák abban különböznek egymástól, hogy míg az állandó és az eseti bizottságoknak nem elsődleges feladata vizsgálatok lefolytatása, addig a vizsgálóbizottságok kifejezetten azzal a céllal jönnek létre, hogy konkrét ügyekben vizsgálatot folytassanak, és arról az Országgyűlés számára jelentést készítsenek. Mindez azonban a hatályos szabályozás szerint nem zárja ki azt, hogy a vizsgálóbizottságon kívül más bizottságok is – az Országgyűlés rendelkezése vagy állandó bizottság esetén a bizottság saját döntése alapján – valamely ügyben vizsgálatot végezzenek.³

Az országgyűlési bizottságok ellenőrzési tevékenységének keretében a bizottságok vizsgálati funkciója három alkotmányos szabályra vezethető vissza. Az országgyűlési bizottságok vizsgálati funkcióját egyrészt az Alkotmány közvetlen rendelkezésekkel is megalapozza. Az Alkotmány 21. § (2) bekezdése rendelkezik az állandó bizottságok alakításáról, és lehetővé teszi bármely kérdés megvizsgálására vizsgálóbizottság kiküldését. Az Alkotmány a 21. § (3) bekezdésében kimondja továbbá azt is, hogy az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles rendelkezésre bocsátani, és adott esetben a bizottságok előtt vallomást tenni. Az Alkotmány és a Házaszabály rendelkezései alapján az AB arra a következtetésre jutott, hogy az Országgyűlés bizottságainak vizsgálati funkciója közvetlenül az Alkotmány fent említett rendelkezéséből ered.⁴

A másik ilyen hivatkozási pont az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelménye, amely az AB gyakorlata szerint magában foglalja a tartalmi értelemben vett alkotmányosság egyik legfőbb kritériumát, a hatalommegosztás elvét. A hatalommegosztás elvéből az következik, hogy nincs az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, és egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványait. A hatalommegosztás elvéből ugyanakkor az is következik, hogy

lésben különös tekintettel azok vizsgálati tevékenységére, In: Parlamenti ösztöndíjasok 2003/2004. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 74-86. o., KISS Barnabás: A parlamenti vizsgálóbizottságok jogállásáról és működéséről (Jogtudományi Közlöny, 1999. 5. szám), KÖRÖSÉNYI András: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, Budapest, 2002., SOLTÉSZ István (szerk.): A bizottsági munka (1. rész), In: Parlamenti Dolgozatok I., Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1994., SOLTÉSZ István (szerk.): A bizottsági munka (2. rész), In: Parlamenti Dolgozatok II., Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1995

³ Bővebben: 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

⁴ Az AB – némileg ellentmondásosan – 50/2003. (XI. 5.) AB hat.-ában csak két alkotmányos szabályra (a hatalommegosztás elvére és a közügyek megvitatásának szabadságára) vezeti vissza a parlamenti bizottságok vizsgálati funkcióját, ezzel szemben a határozatban később maga is kiemeli az Alkotmánynak a parlamenti bizottságok vizsgálati tevékenységét közvetlenül megalapozó 21. § (2)-(3) bek.-ét.

alkotmányos demokráciában nincs korlátlan és korlátozhatatlan hatalom, s az egyes hatalmi ágak hatalmi ellensúlyt képeznek a többi hatalmi ággal szemben.⁵ A hatalommegosztás elvével kapcsolatban az Országgyűlésre tett fenti megállapítások értelemszerűen igazak az Országgyűlés szerveiként működő bizottságokra is.

A hatalommegosztás elve magyar államszervezetben érvényesülő intézményi és garanciarendszerének az alapjait az Alkotmány tartalmazza. A bizottságok ellenőrzési tevékenysége keretében ennek a garanciarendszernek a részét képezi, és a kormányzati munka, a végrehajtó hatalom ellenőrzését szolgálja – számos más alkotmányos intézmény mellett – az országgyűlési bizottságok vizsgálati funkciójának az Alkotmány 21. § (2) bekezdésében történő elismerése és házsabályi körülhatárolása, a szintén alkotmányi jogintézményként megjelenő interpellációnak a Házsabály 117. § (4) bekezdése alapján történő bizottság elé utalása, továbbá azok a törvényi szabályok, amelyek vezető közjogi tisztségek betöltőinek vagy ilyen pozíciók jelöltjeinek az országgyűlési bizottsági meghallgatását írják elő.⁶ A vizsgálatok és a meghallgatások az Országgyűlés információszerzését is biztosítják, ami elengedhetetlen az ellenőrző funkció érvényesüléséhez.

Az országgyűlési bizottságoknak a parlamenti ellenőrzés részekén megjelenő vizsgálati funkciója harmadrészt az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből is következik, amely alapvető jognak ismeri el a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot (az információszabadságot) és a véleménynyilvánítás szabadságát, hiszen ez a két jog az egyéni önkifejezés szabadságának az előmozdítása mellett a közügyek megvitatásának a szabadságát is biztosítja.⁷ A közérdekű adatok megismeréséhez

⁵ Ld. még: 38/1993. (VI. 11.) AB hat., ABH 1993, 256, 261.; 41/1993. (VI. 30.) AB hat., ABH 1993, 292, 294.; 55/1994. (XI. 10.) AB hat., ABH 1994, 296, 300.; 28/1995. (V. 19.) AB hat., ABH 1995, 138, 142.; 66/1997. (XII. 29.) AB hat., ABH 1997, 397, 403. A hatalmi ágak elválasztása és egyensúlya jellemzően a demokratikus jogállamokra jellemző államhatalmi alapelv, amely a rendszerváltás óta Magyarországon is érvényesül. Noha az Alkotmány erre az alapelvre vonatkozó kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, a hatalommegosztás elvének érvényesülése – az Alkotmány rendszerén és rendelkezésein keresztül – mégis vitathatatlan. Erre tekintettel érdekes azonban az Alkotmány 19. § (1) bek.-ének az az előző rendszer nyomait is hordozó megfogalmazása, mely szerint az Országgyűlés a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve.

⁶ Ez utóbbira lásd például a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 34. § (2) bek.-ét.

⁷ Az 50/2003. (XI. 5.) AB hat. ezzel kapcsolatban fejti ki: „A kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele. A szabad véleménynyilvánítás joga pedig a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartozik. Az AB gyakorlata szerint e jognak kitüntetett szerepe van az alapjogok között, s „anyajoga” többféle szabadsággoknak, a „kommunikációs” alapjogoknak, amelyek együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. A társadalom szellemi gazdagodása a vélemény szabadságtól is függ: csak akkor van esély a téves nézetek kiszűrésére, ha szabad vitában ütközhetnek ellentétes vélemények, és ha a káros nézetek is napvilágra kerülhetnek. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is

való jog és a véleménynyilvánítás szabadsága együttesen vezet el a közügyek megvitatásának szabadságához. A közügyek megvitatásának egyik lényeges parlamenti fórumát pedig a közügyekben vizsgálatot folytató, illetve más ellenőrzési tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok jelentik. A közügyek szabad parlamenti megvitatása egyfelől a megfelelő törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltétele, másfelől a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz is, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt például az országgyűlési választásokon, népszavazásokon.⁸

2. A vizsgálóbizottságok létrehozása és működése

A magyar jogban a parlamenti bizottságok létrehozásának szabályait az Alkotmány 21. § (2) bekezdése, valamint a Hárszabály rögzíti. A vizsgálóbizottságok létrehozatala (normatív) országgyűlési határozattal történik. A Hárszabály 85. § (2) bekezdése és 87. § (2) bekezdése alapján országgyűlési határozati javaslatot, így értelemszerűen a vizsgálóbizottság felállítására irányuló javaslatot – a törvényjavaslatokhoz hasonlóan – a köztársasági elnök, a Kormány, bármely országgyűlési bizottság, illetve bármely országgyűlési képviselő nyújthat be.⁹ A Hárszabály 36. § (2) bekezdése emellett kimondja, hogy kötelező vizsgálóbizottságot létrehozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde (tehát legalább 78 képviselő) indítványozza.

A fenti rendelkezések alapján három fontos következtetés is levonható. Egyrészt a fenti szabályozás azzal, hogy a köztársasági elnök számára is lehetővé teszi vizsgálóbizottság felállításának kezdeményezését, a parlamenti jog „hatókörén” kívüli szereplő számára ad lehetőséget ilyen javaslat tételére, ez azonban álláspontom szerint, rendeltetésszerű joggyakorlás esetén nem jelenthet problémát, sőt ezzel a köztársasági elnöknek az Alkotmány 29. § (1) bekezdésében meghatározott funkciója gyakorlása keretében lehetősége van arra, hogy felhívja a parlament figyelmét valamely fontosabb közügy megvitatásának a szükségességére. Másrészt azzal, hogy a szabályozás a képviselők legalább egyötödének kérelmére kötelezővé teszi vizsgálóbizottság felállítását, jelentős kisebbségvédelmi eszközt teremt a mindenkori ellenzék számára, amivel kapcsolatban viszont érdekes kérdéseket vet fel, hogy vajon a jogalkotó pontosan milyen megfontolások alapján döntött az egyötödös arány mellett, illetve hogy ez az arány mindenkor alkalmas-e a hatékony ki-

megmutatkoztak, és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.” Ld. még: 30/1992. (V. 26.) AB hat., ABH 1992, 167, 171.

⁸ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

⁹ A Hárszabály elfogadása óta vizsgálóbizottság létrehozását legtöbbször a képviselők kezdeményezték, egy alkalommal a Kormány, a bizottságok és a köztársasági elnök azonban ilyen javaslatot még nem nyújtottak be az Országgyűlésnek

sebbségvédelemre.¹⁰ Harmadrészt pedig azzal, hogy a szabályozás a Kormány számára is lehetővé teszi vizsgálóbizottság felállításának kezdeményezését, egyfelől a köztársasági elnök kapcsán is említett jelzési funkció szempontjából fontos, másfelől pedig a fent említett (alapvetően ellenzéki) kisebbségvédelmi funkció egyfajta ellensúlyaként is felfogható. A vizsgálóbizottság megalakítását célzó javaslatot a tartalmát jellemző címmel valamint indokolással is el kell látni.¹¹ Az indokolás azt a célt szolgálja, hogy az Országgyűlés a határozati javaslat tárgyalása során megérthesse a javaslat célját, annak indokoltságát, és képes legyen ennek megfelelően kellő megalapozottsággal dönteni a kérdésben. A vizsgálóbizottság létrehozatalára irányuló határozati javaslathoz továbbá nem lehet olyan módosító javaslatot benyújtani, amely a vizsgálóbizottság elnevezésére, illetve a vizsgálat tárgyára vonatkozik.¹² Ez a rendelkezés álláspontom szerint alapvetően a fent említett kisebbségvédelmi funkcióhoz kapcsolódó, azt teljessé tevő rendelkezés, hiszen hiába garantálja a Házzsabály a képviselők egyötödének azt, hogy valamely vizsgálóbizottság felállításának kezdeményezésére irányuló javaslatuk alapján a vizsgálóbizottságot mindenképpen létrehozzák, ha egy esetleges fenti módosító javaslat többségi elfogadásával a mindenkori kormányzó erők „kihúzzák a talajt” az ellenzék lába alól azzal, hogy megváltoztatják azt a tárgyat, amelyet a bizottság az ellenzék szándéka szerint vizsgálna. A Házzsabály 36. § (3) bekezdése alapján a vizsgálóbizottság tagja csak országgyűlési képviselő lehet, a Házzsabály 36. § (4)

¹⁰ A szabályzás logikája e tekintetben abból a feltevésből indulhatott ki, hogy nem fordulhat elő olyan helyzet, hogy egy adott választáson győztes párt vagy pártszövetség négyötödnél nagyobb arányú erővel legyen jelen a parlamentben. Ez a feltevés álláspontom szerint azon a további feltevésen alapul, hogy a választásokon győztes párt mellett van még egy olyan párt, amely nem nagyságrendekkel kisebb támogatottsággal rendelkezik. Viszont pont a 2010. évi országgyűlési választások eredménye vetheti fel azt az elméleti szintű kérdést, hogy vajon teljesen elképzelhetetlen-e valamelyik párt esetében egy a 2010. évi választásoknál is nagyobb arányú győzelem, másrészt pedig hogy az ilyenkor ellenzékbe kerülő valamelyik képviselőcsoporthoz tartozó képviselők száma elegendő-e a fenti egyötödös arány eléréséhez, vagy az ellenzéki frakcióknak, illetve esetleg a független képviselőknek – feltéve, hogy az ellenzék egyáltalán együttesen eléri az egyötödös arányt – össze kell fogniuk egy ilyen kezdeményezés benyújtásához. Megjegyzendő, hogy mivel az Alkotmány 24. § (4) bekezdése alapján a Házzsabály módosításához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges, egy ilyen esetben a kisebbségvédelemhez szükséges kezdeményezési arányok megváltoztatása is a kormánypárt(ko)n múlik. Ezekkel kapcsolatban fontos kérdésként merülhet fel, hogy vajon érdemes lehet-e frakciójogként szabályozni a vizsgálóbizottságok létrehozatalának – megalakítási kötelezettséggel járó – kezdeményezését. Álláspontom szerint az eddigi tapasztalatok alapján erre nem lenne szükség, de tekintettel arra, hogy a 2010-ben megalakuló országgyűlésben egyetlen ellenzéki frakció taglétszáma sem éri el az összes képviselő egyötödét, és mivel az ellenzéki frakciók politikai nézetei (és talán ezzel együtt együttműködési hajlandósága) között eléggé nagy szakadék tátong, figyelembe véve továbbá azt is, hogy a vizsgálóbizottságok fakultatív döntéssel való létrehozatalára irányuló kezdeményezés esetén a kormánypárti többség képes megakadályozni a vizsgálóbizottság felállítását, a jövőben megfontolandó lehet a másik szabályozási megoldás alkalmazása is.

¹¹ Házzsabály 87. § (3) bek. első mondat

¹² Házzsabály 34. § (2) bek.

bekezdése pedig a vizsgálóbizottság kormánypárti-ellenzéki paritásos bizottsággá váló felállítását írja elő azzal, hogy a Kormány vagy bármely kormányzati szerv, továbbá valamely minisztérium tevékenységét vizsgáló bizottság elnöke az érintett Kormány ellenzékéhez tartozó képviselő.¹³ Az előbbi rendelkezés célja nyilvánvalóan az, hogy a parlamenti vizsgálati funkció gyakorlása annak alkotmányjogi sajátosságaira és jelentőségére tekintettel ne kerülhessen ki a parlament falai közül,¹⁴ az utóbbi pedig, hogy egyensúlyt teremtsen a bizottság működésében a kormányzó, illetve az ellenzéki pártok között.¹⁵ Az ideiglenes bizottságok – így a vizsgálóbizottságok – sok más mellett abban is különböznek az állandó bizottságoktól, hogy működési idejük nem a parlamenti ciklusokhoz igazodik, mint az állandó bizottságoké, hanem az Országgyűlés arra konkrét időintervallumot határoz meg az ideiglenes bizottságot létrehozó országgyűlési határozatban. A magyar Országgyűlésben az ideiglenes bizottságok működésének kezdő időpontjaként sokáig a bizottsági tagok megválasztásáról szóló határozat elfogadásának napját tekintették, az Ügyrendi Bizottság azonban megállapította, hogy e gyakorlatnak nincs házsabályi jogalapja, és a jogbiztonság alkotmányos követelményének érvényesítése érdekében azt ajánlotta, hogy a tagokat megválasztó határozatban minden esetben szerepeljen egy hatályba léptető rendelkezés, amely alapján egyértelműen eldönthető, hogy mikor tekinthető megalakultnak egy bizottság.¹⁶ Mivel a vizsgálóbizottságok tevékenysége valamely érdeklődésre számot tartó közüggyel kapcsolatos ellenőrző-vizsgálói jellegű tevékenység, működésükkel kapcsolatban fontos garanciát jelent – bár ezt a Házsabály külön nem mondja ki –, hogy működésük időtartama – a bizottság létrehozatalára irányadó szabályok szerint – akár meg is hosszabbítható, illetve természetesen akár ugyanabban a vizsgálati tárgyban újra

¹³ A Házsabály 36. § (4) bekezdése az elnöki teendők ellátása tekintetében külön szabályozást tartalmaz arra az esetre is, ha a vizsgálat több Kormányt is érint, és az érintett Kormányok ellenzéke nem azonos.

¹⁴ Ezt a szabályt oldja valamelyest a Házsabály 73. § (1)-(2) bek.-e, amely lehetővé teszi szakértők, tehát a képviselőkön kívüli egyéb személyek bevonását a bizottsági eljárásba. A bizottság elnöke a bizottság ülésére szakértőt hívhat meg, aki az ülésen tanácskozási joggal vesz részt. Szakértő meghívására – a szakértő személyének megjelölésével vagy anélkül – a bizottság tagjai is tehetnek javaslatot, melyről a bizottság dönt. A képviselőcsoportok tagjai – képviselőcsoportonként – egy-egy szakértőt vihetnek magukkal a bizottság ülésére, az adott napirendi pont tárgyalására. A bizottság ülésein ezek a szakértők akkor szólalhatnak fel, ha erre a bizottság engedélyt ad.

¹⁵ Ez a rendelkezés azonban álláspontom szerint könnyen relativizálhatja a bizottság munkájának sikerességét, és a vizsgálati funkció eredményes megvalósítását, amennyiben a vizsgálóbizottság létrehozatalát ellenzéki képviselők kezdeményezik. Tekintettel a bizottsági ülésezés – általános szabályként érvényesülő – nyilvánosságára, valamint arra, hogy a vizsgálóbizottság tevékenysége elsősorban azáltal hasznosul, hogy a vizsgálóbizottság a jelentését a plénum elé bocsátja, és mindezt a plénumon a vizsgált közügy nyilvános és széles körű megvitatása követ(het)i, a vizsgálóbizottságok kötelező létrehozatala körében megfelelő lehetne az a megoldás is, amely lehetővé tenné, hogy a vizsgálóbizottságnak a képviselők legalább egyötöde által kezdeményezett létrehozása érdekében benyújtott indítványban az indítványozók megjelölhessék a bizottság tagjainak delegált képviselőket is.

¹⁶ 25/2002-2006. ÜB. áf.

kezdeményezhető vizsgálóbizottság felállítása. Ezzel természetesen – a képviselők együtödének kezdeményezése esetén, a kötelező létrehozatalra, illetve meghosszabbításra tekintettel – időben akár parttalanú is válhat a vizsgálóbizottság tevékenysége, amelyet a bizottság jelentéstételi kötelezettsége sem képes ellensúlyozni. Mindezek alapján az a kérdés merülhet fel, hogy vajon a vizsgálóbizottságok működésével kapcsolatban az-e a megfelelő, ha a bizottságok időben korlátlanul tevékenykedhetnek, vagy pedig az, ha a jogalkotó – a parlamenti működés hatékonysága elvének a kiterjesztő értelmezésével – egy kellően jól megválasztott maximális működési időtartammal egyfajta vizsgálati hatékonysági tényezőt is beépít a szabályozásba.

3. A bizottsági vizsgálatok tárgya

Az Alkotmány 21. § (2) bekezdése, valamint a Hárszabály 34. § (1) bekezdés első mondata értelmében az Országgyűlés *bármely kérdés* megvizsgálására küldhet ki vizsgálóbizottságot. A „bármely kérdés” kifejezéssel kapcsolatban viszont felmerül, hogy milyen tágan vonhatjuk meg ennek értelmét. Az Ügyrendi Bizottság egyik régebbi állásfoglalásában olyan értelmezést alakított ki, miszerint a „bármely kérdés” csak az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő olyan közérdekű kérdés lehet, amely interpellációval, kérdéssel vagy azonnali kérdéssel nem tisztázható. Az állásfoglalás taxatív felsorolja továbbá, hogy melyek azok az esetek, amelyekre nem hozható létre vizsgálóbizottság: (1) Nem hozható létre vizsgálóbizottság az államhatalmi ágak szétválasztásának elvét sértő megbízatással. Így a közjogi felelősség vizsgálatát kivéve nem hozható létre vizsgálóbizottság egyedi jogi felelősség megállapítására, továbbá olyan ügyben, amely az AB, illetve az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. (2) Nem terjedhet ki a vizsgálóbizottság hatásköre a végrehajtó hatalom olyan ügyeire, amelyek a döntés előkészítésének a szakaszában vannak. (3) Nem küldhető ki vizsgálóbizottság az Állami Számvevőszék hatáskörébe tartozó ügyekben. (4) Nem alkalmazható olyan kérdések vizsgálatára, amelyekben jogszabály illetve a Hárszabály meghatározott szabályok szerinti speciális eljárás lefolytatását rendeli el (például a köztársasági elnök jogi felelősségre vonásával kapcsolatos eljárás, valamint a mentelmi, összeférhetetlenségi ügyek).¹⁷

¹⁷ Ld.: 64/1998-2002. ÜB. áf. I. A fenti felsorolás kapcsán felmerül a kérdés, hogy megfelelő megoldást jelent-e, hogy a vizsgálóbizottságok által nem vizsgálható tárgyköröket egy általános érvényű ügyrendi bizottsági állásfoglalás tartalmazza. Noha az ügyrendi bizottság állásfoglalásai a normatív parlamenti jog részét képezik, és azokat a Hárszabály 143. § (9) bekezdése alapján az Országgyűlés ellenkező döntéséig alkalmazni kell, álláspontom szerint szerencsésebb lenne, ha a fenti tilalmi lista – annak tartalmára tekintettel – magában a Hárszabályban kapna helyet. Ennek hiányában álláspontom szerint sérülhet a normavilágosság követelménye is. Másrésről a fenti taxációval kapcsolatban – a vizsgált ügy összetettségére tekintettel – felmerülhetnek olyan határesetek, amikor az ügy bizonyos vonatkozásai kapcsán a bizottság vizsgálódhat, más vonatkozásai

A vizsgálati tevékenység tárgyi korlátainak kérdésével az 55/2009. (V. 6.) AB határozatában, a helyi önkormányzatok autonómiájának vonatkozásában nemrégiben az AB is foglalkozott.¹⁸ Az ebben felmerült alkotmányjogi probléma annak kapcsán merült fel, hogy miként értelmezendő az Alkotmány 21. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, mely szerint az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki, az Országgyűlés vizsgálóbizottság kiküldésére irányuló hatáskörének vannak-e az Alkotmányból eredő korlátai, illetve létrehozható-e egyáltalán parlamenti vizsgálóbizottság önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó tárgykörben. A kérdés vizsgálatának egyik központi eleme, hogy az AB a határozat egyik előzményeül szolgáló – később tárgyalandó – 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában az Alkotmány 21. § (2) bekezdésével összefüggésben a bizottságok által lefolytatott vizsgálat korlátai közül csak egyes alapvető jogok összefüggésében értelmezte az Alkotmányt, a „bármely kérdés” hatásköri korlátait azonban intézményi oldalról nem vizsgálta.

Az 55/2009. (V. 6.) AB határozatban az AB – az alkotmánybírák egyöntetű szavazatával – megállapította: „Az Alkotmány 21. § (2) bekezdés második fordulata arra hatalmazza fel az Országgyűlést, hogy a parlamenti nyilvánosságot igénylő közügyek vizsgálatára országgyűlési bizottságot hozhasson létre. A bizottság a parlamenti ellenőrzés szerve, amely az Országgyűlés felhatalmazása alapján vizsgálatot (tényfeltárást, ellenőrzést) végez, és megállapításait az Országgyűlés elé terjeszti. A bizottság jelentése a vizsgált közügy nyilvános parlamenti megvitatását eredményezi, az ellenőrzés során feltárt hiányosságok, jogsértések megszüntetésére azonban az Országgyűlés is csak az Alkotmányban szabályozott hatásköre keretei között intézkedhet. Az Alkotmánynak a helyi önkormányzatok jogállását szabályozó rendelkezései nem korlátozzák az Országgyűlés Alkotmány 21. § (2) bekezdésének második fordulatában szabályozott hatáskörét, vagyis nincs az Alkotmány rendelkezéseiből folyó akadálya annak, hogy az Országgyűlés, ha úgy ítéli meg, hogy az parlamenti nyilvánosságot igényel, helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátásának vizsgálatára bizottságot hozzon létre, mivel az ilyen bizottság tevékenysége a helyi önkormányzatok Alkotmányban biztosított autonómiáját nem korlátozza. A bizottság jelentése ebben az esetben is a vizsgált helyi közügy parlamenti megvitatását eredményezi, annak alapján pedig – a törvényalkotáson kívül – az Országgyűlés nem hozhat az önkormányzatokra kötelező, azok döntési szabadságát korlátozó döntéseket.”

kapcsán viszont ezt azért nem teheti, mert azt a fentiek értelmében kérdéssel is el lehet intézni. Ebben az esetben azonban csorbát szenvedhet a vizsgálati tevékenység hatékonysága.

¹⁸ E határozat alapját az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága által az Alkotmány értelmezésére benyújtott indítvány képezte. Az alkotmányértelmezési probléma annak kapcsán merült fel, hogy a Magyar Demokrata Fórum képviselőcsoportja országgyűlési vizsgálóbizottság létrehozását kezdeményezte a Centrum Parkoló Rendszer Kft. tevékenységének kivizsgálására. Mivel a parkolási társulást a Fővárosi önkormányzat és egyes fővárosi kerületi önkormányzatok együttesen alapították, ez a kérdéskör az indítványozó megítélése szerint „nyilvánvalóan” önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozik.

4. A bizottsági vizsgálati eljárás

4.1. A bizottsági vizsgálati eljárás kereteinek szabályozása

Általában az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a vizsgálati eljárásról, az ennek során igénybe vehető eszközökről és módszerekről sem a Hárszabály, sem pedig más jogi norma nem tartalmaz koherens és részletes szabályozást. A Hárszabály alapvetően a bizottságok önszabályozására bízva a vizsgálati eljárások rendjének meghatározását, továbbá általában a bizottságok működési-ülésezési kereteinek meghatározását is. A Hárszabály 67. § (1) bekezdése kimondja, hogy a bizottság a megalakulása után meghatározza ülésezési rendjét, a Hárszabály 81. § (1) bekezdése értelmében pedig a bizottság a működési rendjét – a Hárszabály rendelkezéseit figyelembe véve – maga határozza meg.¹⁹ A bizottsági önszabályozás lehetősége a vizsgálóbizottságok tekintetében annak garanciája is, hogy e bizottságok a vizsgálati tevékenységüket minél hatékonyabban, „külső beleszólás” nélkül, a vizsgálati tárgy sajátosságainak, a megbízatás kereteinek és időtartamának, valamint az esetleges egyéb tényezőknek megfelelően végezhessek. Az önszabályozásnak mindenkor korlátját jelenti azonban a Hárszabály, illetve közvetett módon az Alkotmány is.

Az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában kimondta, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben az Alkotmánynak megfelelően az állandó és ideiglenes bizottságok vizsgálati tevékenységének rendjét. Ez a megállapítás (vagyis az alkotmányellenesség) jól látható módon a bizottságok működésének kizárólag arra a szegmensére vonatkozik tehát, amely a vizsgálati jogkörök gyakorlásához kapcsolódik, viszont érintetlenül hagyja a bizottságok vizsgálati jogkörök gyakorlásán kívüli működésének azt a területét, amire nézve már az önszabályozás elve érvényesül. Álláspontom szerint egy esetleges jövőbeli szabályozás egyik kulcskérdése lehet e két ellentmondó követelménynek a szabályozásban megnyilvánuló összeegyeztetése.

4.2. A bizottsági vizsgálati eljárás viszonya más eljárásokhoz

A vizsgálatot folytató bizottságok eljárása kapcsán – az AB által is taglalt – fontos kérdésként merül fel annak vizsgálata, hogy egyrészt a bizottsági vizsgálati eljárás

¹⁹ Az ülésezési rend és a működési rend meghatározása lehetőségének a Hárszabály szerinti fogalmi elkülönítése álláspontom szerint nem feltétlenül indokolt, mivel fogalmilag az ülésezési rend is a működési rend része. A Hárszabály ugyan csak az ülésezési rend meghatározásával kapcsolatban emeli ki, de a működési rend kapcsán is nyilvánvaló, hogy azt a bizottság működésekor kell meghatározni, és természetesen utólag szükség esetén bármikor módosítható, másfelől a Hárszabály csak a működési rend meghatározásával kapcsolatban emeli ki, hogy az nem lehet ellentétes a Hárszabállyal, de ez értelemszerűen irányadó az ülésezési rendre is. (Ld. például a plenáris szavazásokkal párhuzamos bizottsági ülésezés tilalmát.)

hogyan viszonyul más (parlamenti jogon kívüli) eljárásokhoz, elsősorban a bírósági eljárásokhoz, másrészt hogy a bizottsági eljárások szabályozása kapcsán egy kifejezetten a bizottsági vizsgálati tevékenységre „kitalált” szabályozás indokolt-e, vagy esetleg valamely más eljárásjog (leginkább a büntetőeljárás jog) egyes szabályait kellene megfelelő módon adaptálni a bizottsági vizsgálati eljárásokra. A bizottsági vizsgálati eljárásnak a bírósági eljárásokhoz való viszonya tekintetében megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a bizottsági vizsgálatok számos eleme a bírósági eljárásokra emlékeztet, a két eljárás között alapvető különbségek vannak. Az Alkotmány 45. § (1) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban a bíróságok gyakorolják az igazságszolgáltatást, 50. § (1) bekezdése pedig azt, hogy a büncselekmények elkövetőinek büntetése a bíróságok feladata. Az Alkotmány 50. § (3) bekezdésében továbbá rendelkezik a bírák függetlenségéről és politikai tevékenységük tilalmáról is. Az Alkotmány fenti rendelkezéseivel kapcsolatban az AB már több alkalommal megállapította, hogy a bírói hatalom – amely a magyar parlamenti demokráciában is elválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalomtól – az állami hatalomnak az a megnyilvánulása, mely az erre rendelt szervezet útján a vitássá tett vagy megsértett jogról – törvényben szabályozott eljárás során – kötelező erővel dönt, a bírói hatalom tehát döntően az ítékezésben ölt testet, amelyhez a bírói függetlenség elve is kapcsolódik,²⁰ másrésztől a bírói hatalom sajátossága az, hogy a másik két, politikai jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges.²¹

A vizsgálatot végző parlamenti bizottságok ezzel szemben nem az igazságszolgáltatás, hanem az Országgyűlés szervei, a parlamenti ellenőrzés, a kormányzati politikai felelősség megállapításának eszközei, valamint a közügyek megvitatásának és a közérdekű problémák feltárásának színterei, a bizottsági tisztségviselők és tagok pártatlanságáról pedig általában azért nem lehet szó, mert általában a választásokon a parlamentbe jutott pártok képviselői alkotják a parlamenti bizottságokat.²²

Az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában megállapította, hogy hiányoznak a parlamenti bizottsági vizsgálat *sui generis* voltát (a bírósági eljárásokhoz, ezen belül a büntetőeljáráshoz, valamint a közigazgatási eljárásokhoz való viszonyát) rögzítő szabályok. Mindezek alapján a jogalkotó feladata lenne, hogy a bizottsági vizsgálati eljárás sajátos szabályait megállapítsa

4.3. A bizottsági vizsgálati eljárás hatékonysága

A parlamenti jog egyik legfontosabb – az AB gyakorlatában kikristályosodott – elve a parlamenti működés hatékonyságához kapcsolódik. Álláspontom szerint ez az elv – annak kiterjesztő értelmezésével – a törvényalkotási eljárás mellett a parlamenti jogban megjelenő többi eljárásra, így a bizottsági vizsgálati eljárásra is

²⁰ Először: 53/1991. (X. 31.) AB hat., ABH 1991, 266, 267

²¹ Ld.: 38/1993. (VI. 11.) AB hat., ABH 1991, 256, 261

²² 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

megfelelően irányadó.²³ Az AB ezzel kapcsolatban azonban azt kifogásolta, hogy a bizottságok vizsgálati tevékenységével kapcsolatban a hatékonyságot biztosító, törvényi szintű garanciák hiányoznak, és ezáltal sérülhet az Országgyűlésnek a hatalommegosztás elvéből következő ellenőrzési funkciója. Álláspontja szerint alkotmányossági szempontból elengedhetetlen, hogy megfelelő jogi eszközök biztosítsák a vizsgáló, ellenőrző feladatokat ellátó országgyűlési bizottságok hatékony működését. Ezek közül egyet maga az Alkotmány fogalmaz meg, amikor 21. § (3) bekezdésében kimondja, hogy az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, és mindenki köteles a bizottságok előtt vallomást tenni. Önmagában ez a szabály azonban nem elégséges. További jogi garanciák szükségesek, amelyek e szabály konkretizálására hivatottak, joghárányt helyeznek kilátásba a norma jogellenes megszegőivel szemben, illetve garantálják a norma, valamint a szankció végrehajtását. Ennek hiányában az említett alkotmányi szabály csak *lex imperfecta*.²⁴

4.4. A bizottsági vizsgálati eljárással érintett személyek védelme

A fentiek alapján a jogi garanciák tehát egyfelől a bizottságok vizsgálati tevékenységének kell, hogy teret nyissanak, illetve szolgálják annak hatékonyságát, azonban természetesen az is nyilvánvaló, hogy a bizottsági vizsgálatok maguk sem lehetnek korlátlanok, így a jogi garanciák másik része ez utóbbi célt kell hogy szolgálja. Ez utóbbi korlátoknak két köre jelölhető ki. Vannak egyrészt általános alkotmányossági kritériumok, másrészt pedig vannak a más eljárásokban, különösen a büntető-eljárásban érvényesülő korlátok, amelyek kapcsán viszont a 4.2. pontban foglaltakhoz kapcsolódva az a kérdés vetődik fel, hogy ezek mennyiben alkalmazhatók, adaptálhatók a bizottságok vizsgálati tevékenységre. Ami az általános alkotmányos korlátokat illeti, kijelenthető, hogy az Alkotmány más rendelkezéseinek érvényesülése legalább olyan lényeges szempont, mint az Alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdésének, illetve az ezekkel a szabályokkal szorosan összefüggő hatalommegosztás elvének, valamint az információ- és vélemény szabadságnak az érvényesítése.²⁵ Az Alkotmány 59. § (1) bekezdése például védelemben részesíti az emberek magánszféráját, magántitkait, jó hírnevét és személyes adatait. Ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe, például azáltal, hogy a ható-

²³ Ezt azért hangsúlyozom, mert a bizottságok vizsgálati tevékenységével kapcsolatban elvileg követni lehetne egy olyan szemléletet is, mely szerint a bizottságok (illetve a kezdeményezők) saját érdeke, hogy a bizottság működése minél hatékonyabb legyen, ez viszont például azért lehet problémás, mivel a bizottságok tagjainak pártállása nem azonos, de még az azonos frakciókhoz tartozó képviselők között is lehetnek a vizsgálat végzésével kapcsolatos véleménykülönbségek, ez viszont a bizottság vizsgálati tevékenységének hatékonyságára vonatkozóan kedvezőtlen hatást gyakorolhat

²⁴ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

²⁵ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

ság kellő alap nélkül alkalmaz kényszert az egyénnel szemben. „Az a jogi szabályozás, amely ezt akár csak potenciálisan lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez az alkotmányellenes jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be.”²⁶ Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába.²⁷ Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése továbbá kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban még törvény sem korlátozhatja. Az állami beavatkozás határait az Alkotmány e passzusában megfogalmazott formai és tartalmi követelmények, végső soron pedig az AB által az Alkotmány alapján kidolgozott szükségességi-arányossági követelmények jelölik ki.²⁸ Mivel a fentiek alapján egyetlen közhatalmi intézménynek sincs korlátlan hatalma az emberek felett, a vizsgálati tevékenységet végző országgyűlési bizottságok jogosítványai sem lehetnek korlátlanok. Mindebből következik, hogy az Alkotmánynak az a rendelkezése, amely szerint mindenki köteles az országgyűlési bizottságok által kért adatokat rendelkezésre bocsátani, kizárólag más alkotmányos rendelkezésekkel összhangban érvényesülhet. Az országgyűlési bizottságok tehát nem jogosultak saját szabad elhatározásuk alapján bármilyen ügyben, bárkiről, bármilyen információt megismerni, és különösen korlátozottan jogosultak ezeket az információkat továbbadni.²⁹ A vizsgálatot végző bizottságok esetén külön probléma lehet az ülésen elhangzott titkos információk kérdése, ugyanis a bizottságok eljárása során előfordulhat, hogy a bizottságnak a meghallgatások során valamilyen titok tudomására jut. Ezzel kapcsolatban egyrészt a Házsabály is rendelkezik a titokvédelemről, emellett pedig az Ügyrendi Bizottság is hozott állásfoglalást a kérdésben. Ez az állásfoglalás kimondta, hogy a vizsgálóbizottság eljárása során az államtitok, szolgálati titok, valamint a személyes adatvédelem alá eső magántitok védelme a Házsabály 69. § (1) bekezdése, valamint a titokvédelem alatt álló adatok kezelésére vonatkozó szabályai útján érvényesül, másrészt viszont az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, valamint a Házsabály rendelkezései nem érintik az Alkotmány 21. § (3) bekezdésében előírt ama általános kötelezettséget, hogy a bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a bizottság rendelkezésére bocsátani.³⁰ A magánszféra védelmével szorosan összefüggő kérdés, hogy a bizottsági

²⁶ Előszőr: 46/1991. (IX. 10.) AB hat., ABH 1991, 211, 215

²⁷ Előszőr: 11/1992. (III. 5.) AB hat., ABH 1992, 77, 85

²⁸ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

²⁹ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

³⁰ Ld.: 64/1998-2002. ÜB. áf. III. Az MSZP és az SZDSZ parlamenti frakciója 2001-ben kezdeményezte az Ügyrendi Bizottsági eme általános állásfoglalásának az elutasítását, az Országgyűlés azonban a kérelmet nem fogadta el: Ü/4151/1998-2002. sz. és Ü/4107/1998-2002. sz. kérelem. Az elutasító határozat kelte: 2001. április 17. A 64/1998-2002. ÜB. áf.-sal kapcsolatban korábban jelzett észrevételem, nevezetesen, hogy az állásfoglalásban foglalt követelményeket magában a Házsabályba kellene foglalni, és a szabályozást ezáltal egyértelművé tenni, itt is irányadó.

eljárások során miként érvényesülnek a más eljárásokban, különösen a büntetőeljárásokban megkövetelt alkotmányos garanciák. A bíróságok és a parlamenti bizottságok funkcionális elkülönülése következtében a parlamenti bizottsági vizsgálataokra is vonatkozik az az alkotmányos követelmény, hogy a bűnössé nyilvánítást csak bíróság végezheti, mégpedig a büntetőjogi felelősség határozatban történő megállapításával.³¹ Ez következik az Alkotmánynak az ártatlanság véelmét deklaráló 57. § (2) bekezdéséből, mely szerint senki sem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Mindazonáltal nem tisztázott a vizsgálat alá vont, vallomástételre kötelezett, illetve meghallgatásra meghívott személyek jogállása sem. Az Alkotmány 21. § (3) bekezdése kimondja, hogy az országgyűlési bizottságok előtt mindenki köteles vallomást tenni, ugyanakkor az AB szerint alkotmányossági szempontból nyilvánvaló, hogy az önvádra kötelezés tilalmának, valamint az Alkotmányban is megfogalmazott ártatlanság véelmének a büntetőeljárásokon kívül más eljárásokban is feltétlenül érvényesülnie kell.³² A vallomástétel megtagadásának joga, illetve az igazmondási kötelezettség valójában a vallomásra kötelezett személy eljárási pozíciójától függ. E tekintetben más eljárásjogi szabályok vonatkozhatnak a felekre, az ügyfelekre, a tanúkra, a terheltekre, stb. A hatályos magyar szabályozás emellett más eljárási hiányosságokban is szenved, például nem rendelkezik a jogi képviseltről sem.³³ Az AB mindezek alapján megállapította, hogy az Országgyűlés nem biztosította, hogy megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védő jogok.

4.5. A vizsgálóbizottságok jelentése, döntései

A vizsgálóbizottságok célja valamely, hatáskörükbe utalt kérdés megvizsgálása. A vizsgálat eredményét a bizottság jelentésbe foglalja, és ebben beszámol a bizottság tevékenységéről. Az elszámolási kötelezettség – mint arról fentebb már részben volt szó – olyan eszközként fogható fel, amely egyrészt a parlamenti plénum tájékoztatását, információszerzését szolgálja, másrészt a vizsgálóbizottságok tevékenységének bizonyos szintű hatékonyságát is biztosítja, mivel ennek hiányában a vizsgálatok könnyen parttalaná válhatnak. A vizsgálóbizottságok a működésükre meghatározott határidőn belül, írásban készítik el jelentéseiket, az írásban előterjesztett jelentés azonban a beterjesztést követő parlamenti vita során szóban kiegészíthető. A jelentésnek a Házsabályban meghatározott tartalmi elemeket kell magában foglalnia.³⁴ Miként azt az AB is megállapította, a bizottságok vizsgálati tevé-

³¹ Először: 11/1992. (III. 5.) AB hat., ABH 1992, 77, 87

³² Ld.: 41/1991. (VII. 3.) AB hat., ABH 1991, 193, 195.; 26/B/1998. AB hat., ABH 1999, 647, 649

³³ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

³⁴ A Házsabály 36. § (5) bekezdés alapján a jelentésben fel kell tüntetni a bizottság feladatát, a bizottság által meghatározott eljárási rendet és vizsgálati módszereket, a bizottság ténybeli és jogi megállapításait, annak bemutatását, hogy megállapításait milyen bizonyítékokra alapította a bizottság, a vizsgálat által érintett szerv vagy személy észrevételeit a lefolytatott vizsgálat mód-

kenysége közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül.³⁵ Annak ellenére, hogy a bizottság tevékenysége – deklaratív jellegű – jelentéssel zárul, előfordulhat, hogy a bizottság a vizsgálati eljárás során valamilyen döntést hoz [például az Alkotmány 21. § (3) bekezdése szerinti eszközök alkalmazása: a vallomástétel, illetve az adatszolgáltatás érdekében]. A jelenlegi magyar szabályozás azonban nem teszi kötelezővé, hogy a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok az állampolgárok jogait, kötelezettségeit befolyásoló döntéseiket, intézkedéseiket formalizált aktusban jelenítsék meg, mindemellett nincsenek normatív előírások a bizottsági döntésekkel szembeni jogorvoslatokról sem. Az országgyűlési bizottságok döntéseivel szemben semmiféle jogorvoslati eljárás megindítására nincs lehetőség, mivel az országgyűlési bizottságok nem rendelkeznek perképeséssel, és nem tekinthetők az a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szerinti közigazgatási szervnek sem.³⁶ A vizsgálatot folytató országgyűlési bizottságokra tehát egyetlen eljárási törvény rendelkezései sem vonatkoznak.

Az AB ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az alkotmányellenes helyzet azért is fennáll, mert az Országgyűlés nem biztosította törvényben, hogy megfelelő jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre a vizsgálati tevékenységet folytató országgyűlési bizottságok által hozott, személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése a bizottsági vizsgálati tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szemben is megalapozza a jogorvoslati jog követelményét, amikor kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése rendelkezik továbbá a tárgyaláshoz való jogról is: eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. A fentiek alapján az Országgyűlésnek tehát a bizottsági döntések elleni jogorvoslati jog tekintetében is szabályoznia kell. Külön kérdésként merülhet fel viszont ezzel kapcsolatban, hogy vajon mely fórum végezhetné az említett döntések jogorvoslat keretében történő felülvizsgálatát. A fent megfogalmazott főbb alkotmányossági kritériumok alapján az Országgyűlésnek a bizottságok vizsgálati tevékenységével kapcsolatban átfogó,

szureire és megállapításaira vonatkozóan, valamint amennyiben ez a bizottság feladatához tartozott, javaslatot a szükséges intézkedésekre

³⁵ 50/2003. (XI. 5.) AB hat.

³⁶ Ez alól egyetlen kivétel volt: az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvéleményformáló tisztségeket betöltő személyeket ellenőrző bizottság, amely az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény alapján járt el, és épp ezért sajátos közigazgatási szervnek volt tekinthető. Ld.: 60/1994. (XII. 24.) AB hat., ABH 1994, 342, 366

törvényi szintű szabályozást kellene, kellett volna alkotnia.³⁷ Az AB határozata alapján az Országgyűlésnek 2004. március 31-ig kellett volna pótolnia a hiányzó törvényi szabályozást,³⁸ azonban az Országgyűlés a kívánt törvényi szabályozással azóta is adós. Az AB a fent említett 55/2009. (V. 6.) AB határozatában egyébként kiemelte: Az Alkotmány 21. § (2)-(3) bekezdése felhatalmazást ad arra, hogy az Országgyűlés vizsgálati tevékenységet végző ideiglenes bizottságot hozzon létre. Annak eldöntése, hogy az Országgyűlés milyen körben él ezzel a felhatalmazással, és annak szabályozása, hogy a parlamenti ellenőrzés rendszerében milyen szerepet szán a vizsgálóbizottságoknak, a széles társadalmi rétegeket érintő közügyek mely körének feltárására tartja szükségesnek vizsgálóbizottság létrehozását, az Országgyűlés jogalkotó hatáskörébe tartozik. Az AB e határozatában – támogatható módon – azt vetette fel, hogy az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat alapján megalkotandó törvény szabályozásának tárgya lehet a vizsgálóbizottságok helyének, funkcióinak meghatározása a parlamenti ellenőrzés rendszerében.

Álláspontom szerint abból, hogy a parlament mindeközéig nem tett eleget szabályozási kötelezettségének, az vonható le, hogy – az AB határozatában megfogalmazott alkotmányjogi szempontok ellenére – nem tartja kiemelkedő fontosságúnak a kérdéses szabályozás elvégzését. Ez rávilágít a mulasztásos alkotmánysértések fenntartása miatti jogkövetkezmények hiányával kapcsolatos problémákra, valamint arra a jelenségre, hogy a parlamentnek a mindenkori – nagyrészt politikai alapú – elhatározásától függ az ilyen alkotmányjogi problémák rendezése. Megjegyzem, elképzelhető, hogy az AB – amennyiben most kellene foglalkoznia a fenti 2003. évi határozatának alapul szolgáló beadványokkal – inkább másfajta megoldást keresne, mint tette ezt 2003-ban. Mindazonáltal álláspontom szerint első lépésként már az is sikernek lenne elkönnyelhető, ha a parlament – a vizsgálóbizottságok rendeltetésére tekintettel – létrehozna egy vizsgálóbizottságot a vizsgálóbizottságok szabályozásával kapcsolatos visszasságok megvizsgálására...

³⁷ Ld. 50/2003. (XI. 5.) AB hat. Az AB kimondta, hogy az alkotmánysértő mulasztást az Országgyűlésnek, mint törvényalkotó hatalomnak kellett megszüntetnie. Ez következik az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséből is, amely szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ez következik továbbá a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 2. § a) és c) pontjából, amelyek szerint az Országgyűlés törvényben állapítja meg a társadalmi rendre, valamint a társadalom meghatározó jelentőségű intézményeire, az állam szervezetére, működésére, és az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezéseket, valamint az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeit és korlátait, valamint érvényre juttatásuk eljárási szabályait. A törvény 3. § a) pontja külön kimondja, hogy a társadalmi rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen az Alkotmányban felsorolt állami szervek működését.

³⁸ A határidő megállapításánál az AB tekintettel volt arra, hogy a vizsgálatot folytatott országgyűlési bizottságok tevékenysége az Alkotmányon alapul, és jelentős alkotmányossági megfontolások szólnak emellett, hogy ezek a bizottságok megfelelően szabályozott keretek között, hatékonyan, de az alapvető jogokat tiszteletben tartva tudják kifejezni a köz érdekében végzett tevékenységüket