

BUJDOSÓ ANDRÁS

Alkotmányjogi Tanszék

Témavezető: dr. Dezső Márta professor emerita

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI BIZOTTSÁGOK VIZSGÁLATI TEVÉKENYSÉGÉT ÉRINTŐ LEGÚJABB VÁLTOZÁSOK

A parlamenti bizottságok vizsgálati tevékenységének keretet adó szabályozási környezet az utóbbi néhány évben több ponton is változott. E változások részben az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.) és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (Házszabály) megszületésének tudhatók be, de az Ogytv. legújabb, az új Házszabály megalkotása miatt szükséges módosításai is több változást hoztak. Ez a dolgozat alapvetően az elmúlt egy-két évben történt legfontosabb változásokra, és ezek közül három fő területre koncentrálnak.

1. A bizottsági rendszer strukturálódása

A magyar parlamenti bizottsági rendszer strukturálódása a legutóbbi időkig az állandó bizottság – ideiglenes bizottság felosztás szerint történt. Az „ideiglenes bizottság” kategóriájába tartoztak az eseti és a vizsgálóbizottságok. A fentiek közé nem volt besorolható, hanem külön elemet képviselt a Házbizottság, bár a nemzetközi példák sokszor ezeket az általános főbizottságokat is a bizottsági rendszer részének tekintik. Ennek oka, hogy a Házbizottság inkább politikai egyeztető, általános előkészítő fórum, míg a többi bizottság alapvetően szakterületi alapon, illetve konkrét kérdésekre szerveződik.

Korábban az állandó és az ideiglenes bizottságok is végezhetek vizsgálati tevékenységet, ami abból is levezethető, hogy a vizsgálati jog általában illeti meg a parlamentet, illetve annak erre kijelölt szerveit, így nem adekvát azt leszűkíteni kizárólag a vizsgálóbizottságokra.

Érdekes megemlíteni, hogy az ideiglenes bizottságok „ideiglenes” elnevezése nem a legszerencsésebb választás volt, mivel az ideiglenesen, egy-egy ügy elintézésére vagy kérdés kivizsgálására felállított eseti vagy vizsgálóbizottságok gyakran nagyon hosszan, akár évekig is működtek, illetve akár effektív működés nélkül fennálltak, márpedig így semmi ideiglenes nem volt a működésükben, illetve létükben. Álláspontom szerint egyébként az eseti és a vizsgálóbizottságok – funkcióik alapján – akkor működnek céljaiknak és rendeltetésüknek megfelelően, ha valóban csak ideiglenes jelleggel funkcionálnak. Lényegében tehát fontos kérdés ehhez kapcsolódóan a hatékony működés elve is, illetve az, hogy ezt a hatékony működést ki, illetve mi generálhatja, illetve ellenőrizheti.

A fenti strukturálódás helyett jelenleg – bár ez a megnevezés normatív szinten ekként nem jelenik meg – a „kötelezően létrehozandó bizottságtípusok”, valamint a „fakultatíve létrehozandó bizottságtípusok” kategóriája állítható fel. Ezek közül kötelezően létrehozandó bizottságtípus az állandó bizottság, a törvényalkotási bizottság és a nemzetiségeket képviselő bizottság, míg fakultatíve létrehozandó bizottságtípusnak lehet tekinteni az eseti és a vizsgálóbizottságokat.¹ Az állandó bizottságok rendszerén belül aztán még tovább oszthatóak a bizottságok kötelezően, illetve nem kötelezően létrehozandó állandó bizottságokra. A Házbizottságot ez a felosztási rendszer sem kezeli a hagyományos bizottsági rendszer részeként, továbbá érdekességként jelenik meg, hogy a szabályozás a törvényalkotási bizottságot és a nemzetiségeket képviselő bizottságot nem sorolja az állandó bizottságok közé, noha jellegüket tekintve akár ezek is állandó bizottságnak tekinthetők. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotó az állandó bizottságokat ténylegesen a kormányzati feladatkörökhöz igazoldó szakbizottságoknak tekinti.

Ha a bizottságtípusok jelenlegi szerepét összehasonlítjuk, megállapítható, hogy az állandó bizottságok szerepe – többek között – a részletes vita állandó bizottságokban történő lefolytatása miatt felértékelődik, mindemelllett a törvényalkotási bizottság és a nemzetiségeket képviselő bizottság intézményének létrejötte és jogköre is a kötelezően létrehozandó bizottságtípusok szerepének erősödését jelzi. Ezekkel szemben a fakultatíve létrehozható bizottságtípusok szerepe alapvetően nem változott meg. Fontos fejlemény viszont, hogy egyértelműbben rögzítették a vizsgálóbizottságokon kívüli más bizottságtípusok vizsgálati tevékenységének kereteit, amit eddig hiányzott. Fontos még, hogy minden bizottság, így a vizsgálóbizottság is hozhat létre albizottságot² munkájának hatékonyabb szervezése érdekében. Az albizottságok így a parlamenti bizottságok vizsgálati tevékenysége kapcsán a vizsgálatok hatékonyságát tovább erősíthetik.

Jelenleg összesen 16 bizottság van a „kötelezően létrehozandó bizottságtípus” kategóriáján belül, azonban eseti és vizsgálóbizottságok az előbbieket létrehozatalakor már nem működtek. A korábbi 5 vizsgálóbizottságot és 7 eseti bizottságot létrehozó OGY határozatokat hatályon kívül helyezte a legújabb, kötelezően létrehozandó bizottságtípusokat konstituáló OGY határozat.³ Újabb fejlemény viszont, hogy időközben megalakult az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság.⁴

2. A bizottságok vizsgálati tevékenysége

A vizsgálóbizottságok korábbi szabályozása alapján az a megközelítés érvényesült, hogy kötelező vizsgálóbizottságot létrehozni, ha a képviselők egyötöde azt kezdeményezte. A jelenlegi szabályok szerint csak lehetőség a vizsgálóbizottság létrehozatala – egyszerű

¹ Ogytv. 14. § (1) bekezdés

² Ogytv. 21. § (1) bekezdés

³ Az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 13/2014. (V. 6.) OGY határozat

⁴ Az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság létrehozásáról szóló 31/2014. (VII. 8.) OGY határozat

plenáris többséggel –, ha azt a képviselők egyötöde kezdeményezi.⁵ Ez a szabályozás tehát a mindenkori parlamenti többség akaratához köti a létrehozatalát.

A vizsgálóbizottságok kapcsán elterjedt nézet, hogy azok létrehozatalát tipikusan az ellenzék szereti kezdeményezni, azonban ez nem feltétlenül van így. Kormányváltás után akár az is előfordulhat, hogy éppen az új kormányzat él vele, a korábbi kormányzattal szemben. Alkotmányjogi szempontból annak van jelentősége, hogy a magyar szabályozásban a vizsgálóbizottságok létesítésének megnehezítése felvet-e alkotmányossági aggályokat, illetve ezeket ellensúlyozni tudja-e a többi parlamenti ellenőrzési eszköz. Ez elvezet minket ahhoz a kérdéshez, hogy a parlamenti vizsgálati jognak és szervezeti kereteinek egyáltalán milyen erősséggel és biztosítékokkal kell megjelennie a parlamenti jogi szabályozásban a többi ellenőrzési eszközhöz képest.

Fontos kérdés ugyanakkor, hogy nemcsak a vizsgálóbizottságok folytathatnak le vizsgálatokat, hanem bármely kötelezően vagy fakultatíven létrehozható bizottságtípus (még pl. a törvényalkotási bizottság) is, azonban az is igaz, hogy a nem vizsgálóbizottságok esetén is a napirend, illetve az arra felvett vizsgálati tevékenység megindításához szintén egyszerű többség kell a bizottságon belül. Álláspontom szerint helyesnek tekinthető a szabályozás kiterjesztése, tekintve hogy a parlamenti vizsgálati jognak elsősorban mint tevékenységtípusnak van jelentősége, nem pedig az az érdekes, hogy ezt pontosan mely szervek végzik a parlamenten belül.

Annyi megkötés azonban nyilvánvalóan kell, hogy minden bizottság értelemszerűen csak a feladatkörében vizsgálódhat. A feladatkörben történő vizsgálódásnak természetesen adott esetben nehéz lehet meghúzni a határvonalait, vagyis előfordulhat, hogy részbeni vagy teljes feladatköri kollízió merül fel. (Teljes feladatköri kollízió léphet fel akkor, ha egy vizsgálóbizottság által már vizsgált tárgykört egy állandó bizottság is napirendre vesz.) Álláspontom szerint ugyanakkor a párhuzamos eljárás önmagában nem gond, mivel az alaposabb ellenőrzést is jelenthet. A bizottságok bizonyos értelemben akár egymást is „ellenőrizhetik”, illetve egyfajta munkamegosztás is kialakulhat közöttük. Az érintett bizottságok részvételével akár együttes ülés is tartható (bár szavazni ilyenkor is külön szavaznak).⁶

Párhuzamos vizsgálat esetén, illetve általában is a vizsgálati jogosultságok terjedelme tekintetében viszont adódnak bizonyos különbségek a jelenlegi szabályok alapján is a vizsgálóbizottságok és az egyéb bizottságok vizsgálati tevékenysége között. Ilyen például (lásd részletesen alább), hogy a vizsgálóbizottság és az állandó bizottság ülésén felhívásra kötelező megjelenni, más bizottságok esetében azonban csak felkérés van, és megjelenni sem kötelező.

Új fejlemény még, hogy a parlamenti jogi szabályozás szűkítette azokat a tárgyköröket is, amelyekben egyáltalán vizsgálatot lehet folytatni, nyilvánvaló ugyanis, hogy egyes esetekben, pl. olyan tárgykörökben, amely másfajta eljárás tárgyát kell, hogy képezze, nem jó megoldás, ha vizsgálóbizottság (vagy más bizottság) is vizsgálódhat. Előzetesen is megállapítható, hogy

⁵ Ogytv. 24. § (2) bekezdés

⁶ Házzsabály 118. §

a bizottságok vizsgálati tevékenysége bármely vizsgált tárgykör szempontjából kiegészítő jellegű intézmény, de éppen emiatt tekinthető egyfajta végső biztosítéknak is a parlamenti ellenőrzésben.

Az Országgyűlés – a hatalommegosztás elvével összhangban – bármely, az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható ügy megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhet ki. Nem hozható létre vizsgálóbizottság egyedi jogi felelősség megállapítására, továbbá olyan ügyben, amely az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, illetve az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Nem terjedhet ki a vizsgálat olyan ügyre, amely a döntés előkészítésének szakaszában van. Nem terjedhet ki a vizsgálat továbbá olyan ügy megvizsgálására, amely folyamatban lévő büntető-, szabálysértési, polgári vagy hatósági eljárás tárgya.⁷ Ez a szabály vonatkozik a többi bizottságra is.

Ez a taxáció valójában jelentős előrelépés a kezdeti szabályozáshoz képest, mindazonáltal ez is felvet néhány kérdést, illetve érdekességet. A régi Alkotmány csak annyit tartalmazott, hogy az Országgyűlés bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki.⁸ Ez a „*bármely kérdés*” mint határozatlan jogfogalom valójában nagyon sok fejtörést okozhatott a jogalkalmazóknak, és legfeljebb csak körülményes jogértelmezéssel lehetett – akár a *contra legem* értelmezés veszélyét is felvállalva – megállapítani azt, hogy mely tárgykörökben lehet vizsgálni.

A hatályos szabályok szerint vizsgálóbizottságot csak az Országgyűlés „*ellenőrzési feladatkörében felmerülő*” kérdésekre lehet felállítani. Mivel a parlament ellenőrzési funkciója alapvetően a kormányzat ellenőrzésére vonatkozik, ez az új rendelkezés már tisztább képet teremt, mint a korábbi. Korábban a „*bármely kérdés*” fogalom leegyszerűsítő megközelítése ahhoz vezetett, hogy elbizonytalanodott a határvonal a parlamenti ellenőrzés és a vizsgálati jog között. Ugyan elvi szinten a vizsgálati jognak is fogalmilag az ellenőrzéshez kellett volna kapcsolódnia (annak részeként), valójában a határozatlan fogalom miatt a vizsgálati jog részben eloldódhatott az ellenőrzési funkciótól, ha a vizsgálat tárgya nem a végrehajtó hatalom volt.

Szintén fogalmi elem jelenleg, hogy csak *közérdekű kérdésben* lehet vizsgálatot lefolytatni. Bár ennél pontosabban nyilvánvalóan nem lehet ezt az elhatárolási elemet megfogalmazni, előfordulhat, hogy adott esetben nem könnyű megállapítani a közérdekűség fogalmát. Közszerelőkhöz vizsgálata esetén továbbá – a szélesebb körű bírálhatóságuk okán is – eleve szélesebb körben eshet latba a közérdekűség, mint másoknál.

További lehatárolási elem, hogy csak *interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható* ügyben lehet vizsgálatot lefolytatni. Itt ezen ellenőrzési eszközök és a vizsgálat jellege közötti különbség a fontos. A vizsgálat lefolytatása ugyanis hosszabb folyamatot feltételez, amely összetett, akár bonyolult vizsgálódást igényel. Ezekben az esetekben részletesebb elemzés várható, többször össze kell ülni, esetleg szakértőt vagy más személyt is meg kell hallgatni az üléseken. Az interpelláció és a kérdés viszont alapvetően eseti jellegű,

⁷ Ogytv. 24. § (1) bekezdés

⁸ Alkotmány 21. § (1) bekezdés

egyszerűbben alkalmazható ellenőrzési eszköz, amely éppen az egyszerűségénél fogva lehet alkalmas egyes kérdésekben a vizsgálatok kiváltására. Azonban még így is felmerül a kérdés, hogy például egy relatíve egyszerű, de esetleg több szálal érintő ügyben, amely például két-három interpellációval intézhető el, alakítható-e vizsgálóbizottság, ez ugyanis nem derül ki egyértelműen. Mindazonáltal nem az ellenőrzési eszköz maga lesz az érdekes, hanem az ellenőrzés tényleges lehetősége és hatékonysága. Megjegyzendő, hogy míg a vizsgálóbizottságok megalakítása kétségkívül nehezebbé vált, interpellációt és kérdést továbbra is relatíve egyszerűen lehet kezdeményezni.

Szintén fogalmi elem, hogy *nem hozható létre vizsgálóbizottság egyedi jogi felelősség megállapítására*. Ez a rendelkezés kizárja, hogy olyan céllal kezdeményezzenek vizsgálatot, amely akár polgári, akár büntető, akár másfajta jogi felelősség megállapítását célozza. Ugyanakkor nem teljesen egyértelmű, hogy a vizsgálat – célzat nélkül – vezethet-e jogi felelősség megállapítására. A jogintézmény funkciójából és a hatalommegosztás elvére való utalásból elvileg az következik, hogy nem, azonban ez még önmagában nem fogja kizárni, hogy akár burkolt módon a vizsgálatot folytató bizottság ne deklarálja valaki jogi felelősségét valamely ügyben. Értelemszerűen azonban még az ilyen típusú deklaráció lehetősége ellenére sem tud a bizottság szankciót vagy bármilyen más jogkövetkezményt megállapítani. Bármely deklaráció továbbá azokat a hatóságokat, bíróságokat, más szerveket eleve nem fogja kötni, amelyeknek ténylegesen a hatáskörébe tartozik a jogi felelősség, illetve a jogkövetkezmény megállapítása. Mindezek alapján pedig valójában bármiféle jogi jellegű – nyílt vagy burkolt – bizottsági felelősség-megállapítás szükségképpen inkább politikai természetű, illetve hatású felelősség-megállapítás lesz. Az ellenőrzési jog valójában éppen a politikai felelősség elvi megállapítására irányul, azonban hangsúlyozni kell azt, hogy a bizottság a politikai felelősség elvi megállapításán túl sem alkalmazhat semmilyen tényleges politikai következményt.

További elhatárolási kérdés, hogy nem lehet vizsgálóbizottságot létrehozni olyan ügyben, amely az *Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, illetve az önkormányzatok* hatáskörébe tartozik. Ennek kapcsán kérdéses, hogy miért nem szerepel a felsorolásban például az alapvető jogok biztosa, amely – az Állami Számvevőszékhez hasonlóan – szintén a parlament szakosított ellenőrző szerve. A más hatóságokkal való hatásköri kollízió elkerülése, illetve a hatalommegosztás célját szolgálja az a kitétel is, mely szerint nem lehet vizsgálóbizottságot létrehozni olyan ügyben, amely folyamatban lévő büntető-, szabálysértési, polgári vagy hatósági eljárás tárgya. A döntés előkészítésének szakaszában álló ügyre vonatkozó kizárás pedig elsősorban a felesleges prejudikálás kizárását célozza.

A vizsgálati tevékenységhez kapcsolódó további fontos új fejlemény még a vizsgálati együttműködés keretén belül a megjelenési kötelezettségre és a meg nem jelenés következményeire vonatkozó szabályozás. A vizsgálóbizottság és az állandó bizottság ülésén felhívásra kötelező megjelenni, más bizottságok esetében azonban csak felkérheti a bizottság a címzettet a megjelenésre, és akkor sem lesz kötelező a megjelenés, nincs következmény. Ha a címzett a vizsgálóbizottság vagy az állandó bizottság ülésén nem jelenik meg, akkor a kötelezettségeinek megszegéséről az Országgyűlés soron következő ülésén a plenáris ülést vezető elnök – a bizottság elnökének jelzése alapján – tájékoztatja a nyilvánosságot, tehát

egyfajta pellengérré állítás történik.⁹ Némileg szigorúbb jogkövetkezményt ír elő a szabálysértési törvény nemzetbiztonsági ténymegállapító vizsgálat esetében, mikor kimondja, hogy aki a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti ténymegállapító vizsgálat során adatszolgáltatási kötelezettségének, megjelenési kötelezettségének, illetve nyilatkozattételi kötelezettségének önhibájából nem tesz eleget, szabálysértést követ el.¹⁰ A szigorúbb szankciót nyilvánvalóan a kérdéskör nemzetbiztonsági jelentősége indokolja.

3. Bizottsági jelentések, felelősség, jogorvoslat

Alapvetésként annyi fogalmazható meg, hogy bár a (vizsgáló)bizottságok vizsgálati jelentésének, mint egyfajta aktusnak nincs külső személyekre kötelező ereje, személyiségi jogokat azonban sérthet. A bizottsági eljárás keretében tett egyéb intézkedések, felhívások viszont a külső jogalanyokra is kötelezőek lehetnek.

A személyiségi jogok vagy más jogsérelmek bírósági úton történő érvényesítéséhez az lenne szükséges, hogy akár a bizottság, akár maga az Országgyűlés rendelkezzen ún. passzív perbeli legitimációval, perelhetőséggel.¹¹ Ezzel azonban egyik sem rendelkezik, lévén egyik sem minősül költségvetési szervnek és egyiket sem tételezi jogszabály jogi személyként.¹² Emiatt viszont a bíróság előtti jogérvényesítés alapvető akadályba ütközik. A személyiségi jogaiban sértett személy legfeljebb csak a bizottságot vagy az Országgyűlést kérheti formátlan jelleggel, hogy valamilyen módon ismerje el és orvosolja a jogsértést. A gyakorlatban a vizsgálóbizottságok jelentéseivel szemben több alkalommal is kezdeményeztek már egyébként bírósági eljárást, azonban az ezekben hozott döntések változatos képet adnak az országgyűlési bizottságok perképességével kapcsolatban. A döntések közötti eltérés nem a bírói gyakorlat egységességének hiányára, hanem a változó jogszabályi környezetre volt visszavezethető.¹³

Mivel sem az Országgyűlés, sem a bizottság nem perelhető, óhatatlanul is felmerül a képviselők mögöttes felelősségének kérdése a bizottságban kifejtett, és adott esetben a személyiségi jogok sérelméhez vezető tevékenységük miatt. A felelősség kérdésének körében a képviselőt közjogilag a mentelmi jog felelőtlenségi alakzata védi. Ez azt jelenti, hogy a képviselő bíróság vagy hatóság előtt – képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően –

⁹ Ogytv. 25. § (3) bekezdés

¹⁰ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 261/A. §-a

¹¹ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 48. §

¹² Az Ogytv. 123. § (1) bekezdés alapján az Országgyűlés Hivatala költségvetési szervnek és ezáltal jogi személynek minősül (tehát perelhető is), ennek azonban jelen esetben nincs jelentősége, mivel a bizottságok nem az Országgyűlés Hivatalának részei.

¹³ Ld. ERDŐS 2014. 23. Erdős leírja, hogy lényegében az Országgyűlés magánjogi jogalanyiságát mondta ki a Legfelsőbb Bíróság a BH1997.276. határozatában, amelyet a régi, 1992. évi államháztartási törvényre alapított. Ez alapján az Országgyűlés költségvetési szerv, tehát jogalany volt. Az államháztartási törvény ugyanis azt mondta ki, hogy központi költségvetési szerv az, amely a költségvetési törvény mellékletében önálló címet alkot, és ez az Országgyűlésre igaz volt. Ugyanezt a logikát erősítette meg a BH2004.52. határozat is, ekkor azonban már az Országgyűlés nem önálló címet, hanem csak fejezetet alkotott az akkori költségvetési törvényben, tehát többé nem lehetett költségvetési szervnek tekinteni, és nem volt perelhető.

nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség tehát kizárja a közjogi felelősségnek a bizottságról a képviselőre való áthárítását,¹⁴ azonban a szabály nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére, a személyiségi jogi jogsértésekre sem, így ez az összefüggés külön vizsgálendő.¹⁵

A polgári jogi felelősség akár kiterjedhet a képviselőnek a (vizsgáló)bizottságban leadott szavazatára is. Ezzel kapcsolatban Erdős Csaba jegyzi meg, hogy önmagában egy szavazat még nem jár mások polgári jogainak sérelmével, több képviselő azonos tartalmú szavazata azonban már alkalmas lehet a jogsértésre, és ennek kapcsán akár alperesi pertársaság is kialakulhatna.¹⁶ Másrészt azonban figyelembe kell venni azt is, hogy nem a képviselő, hanem a bizottság hozza meg azt a határozatot, hogy a maga részéről elfogadja a jelentést és azt a plénum elé terjeszti. Továbbá igaz, hogy a bizottsági döntés mögött egyéni szavazatok állnak, azonban az egyéni felelősség megállapítását nehezíti, hogy bizottsági szavazáskor kézfelemeléssel szavaznak, és a jegyzőkönyv csak az össz-számokat rögzíti. Ettől függetlenül is Erdős arra a következtetésre jut, hogy a polgári jogi felelősséget nem lehet továbbhárítani a képviselőkre olyan szervek, így a bizottságok esetén, amelyek perképeséssel eleve nem rendelkeznek. A bizottságok vizsgálati tevékenysége keretében megjelenő elvi felelősség kérdése tehát – mint látható – túlnyúlik a szűkebb értelemben vett közjogon és egyszerre hordoz polgári, de akár még büntetőjogi relevanciájú elemeket is.¹⁷

Végül fontos még kitérni a bizottságok jelentései kapcsán a jogorvoslati lehetőségek aktuális kérdésére is. Az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat még azt az elvet rögzítette, hogy a jelentések ellen is biztosítani kell a jogorvoslati lehetőséget. Ennek alapja az AB határozat érvelése alapján az volt, hogy vizsgálóbizottságok tevékenysége közhatalmi jogalkalmazói tevékenység, mivel a vizsgálóbizottság más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntéseket hoz. Kimondta, hogy egy parlamenti szerv aktusa (a jelentés) kapcsán nem a megjelölés, hanem annak tényleges joghatása a releváns, márpedig egy bizottsági jelentés – mint fentebb említettem – tényleges személyiségi jogsérelmet okozhat. A régi Alkotmány kimondta, 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.¹⁸ Mindezekből volt aztán levezethető, hogy funkcionális értelemben a bizottsági jelentések akár speciális „hatósági” döntésekként is felfoghatóak adott esetben.¹⁹ Az AB határozat e megközelítésének helyességét mindazonáltal annak idején több szerző is vitatta.²⁰

Ezzel szemben az Alkotmánybíróság gyakorlatában elmozdulás volt megfigyelhető az utóbbi időben, amikor is a parlamenti fegyelmi jogkörben hozott határozatok esetében arra az

¹⁴ A szabad mandátum elvére tekintettel a képviselő meghatározott szavazat leadására egyébként sem kötelezhető.

¹⁵ Ogytv. 73. § (1)-(2) bekezdés

¹⁶ Ld. Polgári perrendtartás 51. § b) pont

¹⁷ ERDŐS 2014. 34-35.

¹⁸ Alkotmány 57. § (5) bekezdés

¹⁹ Erdős Csaba szerint e gondolatmenet alapján minden parlamenti aktus, pl. az ülésvezetési aktusok is „hatósági” döntések, ha alkalmasak arra, hogy mások jogait sértsék. Ld. ERDŐS 2014. 81.

²⁰ Pl. HALMAI 2004. 103.

állásontra helyezkedett, hogy e döntések nem bírósági, nem hatósági és nem is közigazgatási döntések, ezért a jogorvoslat hiánya ezek esetén nem ütközik az Alaptörvénybe.²¹ Ezzel a fegyelmi határozatok lényegében sui generis jellegűnek lettek tekinthetők. Ezzel az AB elszakadt korábbi gyakorlatától, érvelésével lényegében annak nyitva utat, hogy valamennyi országgyűlési bizottsági aktus vonatkozásában tagadni kell azok „hatósági” jellegét. Erdős Csaba szerint emiatt ez a megállapítás kiterjesztendő a vizsgálati jelentésekre is.²²

Talán e logikát követte a hatályos szabályozás is, amely jelenleg kategorikusan kizárja a jelentés jogorvoslattal való megtámadhatóságát, mikor kimondja, hogy a jelentés, valamint az abban foglalt megállapítások bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg.²³ A jelentéssel, illetve a jelentés alapján elfogadott országgyűlési határozattal érintett személynek a jelentés rá vonatkozó megállapítására írásban tett észrevételeit az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni.²⁴ Ez a szabályozás tehát mindössze csak nyilvánosságot biztosít az esetleges sérelmek esetére, tényleges jogorvoslast viszont nem.

Mindazonáltal a fentiek alapján szerencsésebb lenne, ha a magyar rendszerben is lenne – a pusztán nyilvánosságon túlmenően – valamilyen kontroll-lehetőség a jelentésekkel szemben. A kontrollt gyakorló szerv kiválasztására többféle megoldás is felmerül elvi szinten. Egyrészt a német modell, ahol az Alkotmánybíróság feladatkörébe tartozik ennek a kontrollnak az ellátása. Másik megoldás lehet, hogy az Országgyűlésen belül legyen egy külön erre a célra létrehozott speciális kontrollforum, esetleg egy másik bizottság. Akad továbbá olyan elképzelés is, hogy ilyen esetekben maga a plénum járjon el.²⁵ Negyedik megoldási lehetőség lenne az amerikai modell, amely a hagyományos bírósági útra tereli a kérdést.

Az első modell meghonosíthatóságával kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy a magyar alkotmányjogi gyakorlatban a magyar AB jó ideje következetesen igyekszik elzárkózni az Országgyűlés „belügyeibe” való beavatkozástól (ld. többek között például a törvényjavaslatok alkotmánybírósági kontrolljának kérdését), és ez a tendencia nem tűnik különösebben kifogásolhatónak.²⁶

A második eset jó megoldásnak tűnik, viszont lényeges lehet, hogy független, pártatlan szakértők és ne politikusok legyenek túlsúlyban a második bizottság összetételében, és a képviselők inkább csak az információáramlás kapcsán kapjanak érdemi szerepet.²⁷ Megjegyzendő e tekintetben, hogy a jogorvoslati jog kapcsán a magyar Alkotmánybíróság sem feltétlen követeli meg a „magasabb fórum” általi elbírálás kötelezettségét; a lényeg az, hogy más személy vagy testület járjon el a kérdésben, mint amely eredetileg eljár.

²¹ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, az ebben foglaltakat megerősítette még a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat is.

²² ERDŐS 2014. 83.

²³ E rendelkezéssel kapcsolatban probléma, hogy a jogorvoslati lehetőség kizárását csak a vizsgálóbizottságok által készített jelentések viszonylatában végzi el, holott nemcsak vizsgálóbizottság folytathat le vizsgálatot.

²⁴ Ogytv. 26. § (4) bekezdés

²⁵ Ld. Kiss László különvéleményét a 3026/2013. (XI. 18.) AB határozatban.

²⁶ Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Erdős Csaba, aki szerint célszerűbb lenne, ha a kontrollt az Alkotmánybíróság látná el. Ld. ERDŐS 2014. 85.

²⁷ Ld még ERDŐS 2014. 84.

A harmadik megoldást tekintve, álláspontom szerint a teljes plenáris eljárás bevezetése sem a leghatékonyabb módszer, és az aktuális tendenciák közé sem illeszthető be, tekintettel arra, hogy jelenleg épp – pl. a részletes viták vagy a törvényalkotási bizottság kapcsán – a bizottsági munka szerepének erősödése figyelhető meg. Fontos ugyanakkor jelezni, hogy az Ogytv. értelmében az Országgyűlés az elé terjesztett jelentést jelenleg is megtárgyalja és annak elfogadásáról vagy elutasításáról határozatot hoz.²⁸ Ez bizonyos értelemben persze kontrollt jelent a vizsgálat felett, azonban ez a kontroll a vizsgálóbizottság céljának megvalósításához kapcsolódó kontroll, nem pedig a vizsgálóbizottság tevékenysége során bekövetkezett esetleges jogsértések reparációjára irányuló kontroll. Az esetleges jogsérelmek részletesebb vizsgálatát viszont már a plénum nem lenne képes hatékonyan elvégezni.

Járható út lenne viszont a negyedik megoldás is, vagyis hogy személyiségi jogi jogsérelem esetén ténylegesen nyíljon meg a lehetőség a bírósághoz való fordulásra, ennek érdekében azonban szükséges lenne megteremteni a bizottságok passzív perképesességét is.

Külön említeni kell még a bizottsági vizsgálat keretében tett egyéb intézkedések, felhívások (pl. megjelenési, adatszolgáltatási kötelezettség) kérdését abból a szempontból, hogy a külső jogalanyokra ezek is eleve kötelezőek lehetnek, viszont lényegében ezek is jogorvoslati lehetőség nélkül maradnak. Sente Zoltán megállapítja többek között, hogy alkotmányos problémát jelent, hogy a vizsgálóbizottságok (és általában a bizottságok) határozatainak olyan részeivel, állításaival szemben sincs jogorvoslati lehetőség, amelyek nyilvánvalóan jogsértők, például rágalmazók vagy becsületsértők.²⁹

A fentiek alapján megállapítható, hogy bár némileg megváltoztak azok a súlypontok, amelyeket a magyar parlamenti bizottságok vizsgálati tevékenysége kapcsán a korábbiakban megismertünk, azonban az is megállapítható, hogy általánosságban a parlamenti bizottságok vizsgálati tevékenysége a korábbi mederben halad.

Felhasznált irodalom

ERDŐS Csaba: Az Országgyűlés döntési autonómiájának aktustani megközelítése. PhD-értekezés, 2014

HALMAI Gábor: Államszervezeti és hatásköri aktivizmus? *Fundamentum* 2004/1.,

SZENTE Zoltán: Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I., Századvég, Budapest 2009.*

²⁸ Ogytv. 26. § (3) bekezdés

²⁹ SZENTE 2009. 765.