

**A házszabályi rendelkezés értelmező
gyakorlat különös tekintettel, a
vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos
szabályozásra
(OTDK dolgozat)**

Jelige: WnJH6ev9t9

I. Bevezető, az Alaptörvény hatása

A házszabályi rendelkezés értelmező gyakorlat egy nagyon izgalmas téma, ám eddig sajnos még nem kapott kellő figyelmet. Tanulmányom megírása során elsősorban személyes tapasztalataimra, jogi végzettségű kollégáimmal folytatott diskurzusokra támaszkodtam, mivel ebben a tárgykörben relatíve kevés tanulmány született.

A vizsgálóbizottsági szabályozással kapcsolatosan pedig nem célozom a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos szabályozás, valamint a szabályozás esetleges visszasságainak teljes körű bemutatása, csupán az Alkotmányügy igazságügyi és ügyrendi bizottság joggyakorlatát szeretném a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos állásfoglalásokon keresztül bemutatni (IX. fejezet).

Az Országgyűlés az Alaptörvény 5. cikkének (7) bekezdése alapján a jelen levő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házszabályban határozza meg működésének, tárgyalási rendjének részletes szabályait. A Házszabályt két jogforrás alkotja, a Határozati házszabályi rendelkezések, és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.). A Határozati házszabályi rendelkezések országgyűlési határozat formájában jelenik meg, ami „csupán” egy közjogi szervezet-szabályozó eszköz. A ház kétharmados többséggel fogadja el, és kötelező erővel bír az Országgyűlésre nézve.

E határozat egy jogalkotási kuriózum, hiszen egyedülálló, mivel határozati formája ellenére kvázi törvényként működik. Formája sem hasonlít a többi országgyűlési határozatra, hiszen szerkezetileg úgy épül fel, mint egy jogszabály. E megállapítások egyrészt azzal indokolhatóak, hogy a Házszabályt az Ogytv.-vel együttesen alkotja. Rendelkezései jogszabályokra jellemző formában vannak meghatározva, §-okra, bekezdésekre tagolódnak, annak ellenére, hogy az Országgyűlés határozatai jellemzően

pontokba vannak szedve. Kötelező érvényű szabályokat határoz meg, pedig az Országgyűlés határozatainak általában célkitűzéseket, program jellegű rendelkezéseket tartalmaznak pl: „Az Országgyűlés felkéri a Kormányt arra, hogy a ... érvényesülésének jogszabályi feltételeit teremtsen meg” vagy „Az Országgyűlés elkötelezi magát a ... értékek védelmében” stb.

2012. január elsején hatályba lépett az Alaptörvény, ami számos változást idézett elő Magyarország közjogi rendszerében, így a Hárszabály sem kerülhette el az Alaptörvényhez igazítását, főként, ha figyelembe vesszük azt a tényt is, hogy sok esetben még a korábbi Alkotmányunkkal sem volt összhangban a Hárszabály. A Hárszabály ebben az időben még egységes formában közjogi szervezetszabályozó eszköz volt.

A Hárszabályban voltak olyan rendelkezések melyeket az Alaptörvény alapján már törvényben kellett szabályozni. Az Alaptörvény 7. cikk (3) bekezdése például kimondja, hogy *„Az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységét, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettségét sarkalatos törvény szabályozza”*.

Érdekes tény, hogy a korábbi Alkotmányunk is tartalmazta a vizsgálóbizottságok előtti megjelenési kötelezettséget, (valamint az Alkotmány szintjén szerepelt a vallomás-tételi kötelezettség is) tehát az alkotmánysértő helyzet nem az Alaptörvény hatályba lépése miatt állt elő.

Ezzel kapcsolatosan az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság már az 50/2003. Ab. határozatban megállapította. Elmarasztalta az Országgyűlést, mert az nem teremtette meg az országgyűlés bizottságai vizsgálati tevékenységének törvényi feltételeit.

Tehát az Ogytv. megalkotására vonatkozó igény már 2003-ban felmerült (2004. március 31.-ig kellett volna a jogalkotási kötelezettségnek eleget tenni, ezzel szemben az Ogytv., csak 2012. április 21.-én lépett hatályba).

Nem szabad megfeledkezni az Alaptörvény 5. cikkének (8) bekezdéséről sem *„Az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezéseket sarkalatos törvény határozza meg”*), e rendelkezés is indokolta az Ogytv. megalkotását.¹

Természetesen a Hárszabály más rendelkezései esetében is felmerülhetett az Alkotmányellenesség kérdésköre, erre pedig a következő, meglehetősen érdekes példát

¹ Smuk Péter: A Tisztelet Hárszabályai, 2012 in: Kodifikáció és közigazgatás 2012/2. szám, 6. o

szeretném felhozni. E példát arra tekintettel választottam, hogy egyrészt meglehetősen nagy médianyilvánosságot kapott, másrészt, amennyiben a kollíziót nem sikerült volna megoldani, úgy a jogrendszer egészére kihatással lehetett volna.

2011. 12.30.-án a Jobbik – az akkor hatályos Hárszabály 109. § (1) bekezdése alapján megerősítő népszavazást szeretett volna kezdeményezni az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseiről, és az egyházügyi törvényről. A kezdeményezés alapja az akkori Hárszabály e rendelkezése volt: „109. § (1) *Az Országgyűlés által elfogadott, de a köztársasági elnök által még alá nem írt törvény népszavazással történő megerősítését legkésőbb a zárószavazás befejezésekor, írásban lehet kérni. Az Országgyűlés a zárószavazást követő ülésen a határozati javaslat tárgyalására vonatkozó rendelkezések (112. §) szerint határoz a népszavazásra bocsátásról*”. A megerősítő népszavazásról, tehát az Országgyűlés csak a következő ülésen határoz. Amennyiben e rendelkezést alkalmazták volna, akkor sem az egyházügyi törvény, sem az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései nem léptek volna hatályba. A korábbi alkotmány 26. § (6) bekezdése értelmében: *”A népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök csak akkor írja alá, ha azt a népszavazás megerősítette*” és ugyebár a törvény csak az után léphet hatályba, hogy kihirdették, ahhoz, pedig, hogy egy törvényt ki lehessen hirdetni, azt a köztársasági elnöknek alá kell írni.

A 28/C. § (1) bekezdése alapján pedig: *„Mérlegelés alapján országos népszavazást a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési képviselők egyharmada vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés rendelhet el.”*. Annak érdekében, hogy az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései és az egyházügyi törvény hatályba tudjanak lépni – így elkerülvén az Alaptörvény hatályba lépésének megghiúsítását, valamint azt a helyzetet, hogy ne legyen hatályos egyházügyi szabályozás – 2012. december 30.-án több órára ült össze a Hársbizottság. A normakollíziót végül úgy oldották fel, hogy megállapították a Hárszabály 109. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét (*azaz az Országgyűlés alkotmányértését*), emiatt eltekintettek az alkalmazásától. A régi Alkotmány szerint ugyanis a népszavazás elrendeléséhez a képviselők egyharmadának a kezdeményezése szükséges, míg a Hárszabály megfogalmazása szerint akár egyetlen képviselő beadványa is elegendő ahhoz, hogy az országos népszavazás kérdéséről az Országgyűlés határozni tudjon.

Mivel a vonatkozó rendelkezések alkalmazásától alkotmányellenesség jogcímén eltekintettek, így az átmeneti rendelkezések és az egyházügyi törvény is hatályba léphettek. A Hárszabály alapján az Országgyűlés nem rendelkezik jogkörrel arra, hogy a Hárszabály rendelkezésének alkotmányellenessége esetén egy rendelkezést ne lehessen alkalmazni. Azonban a házbizottság az alkotmányosság biztosítása érdekében mégis így döntött. E döntést azzal támadták, hogy nem felelt meg a házrszabályszerűség követelményeinek, egyes vélemények szerint e döntés maga is alkotmányellenes volt, azonban fontos szem előtt tartani azt a tényt, hogy e döntés meghozatala nélkül a közjogi rendszer került volna válságba, hiszen az Alaptörvény sem tudott volna időben hatályba lépni.

Az előbbiekből következik, hogy elkerülhetetlen volt a korábbi egységes – határozati formában történő – szabályozás megbontása. Így 2012. április 20. óta a Ház belső működésére vonatkozó szabályait az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény és a Határozati házrszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994 (IX.30) Ogy. határozat szabályozza.

Az Országgyűlés Hárszabályát e két együttesen alkotja. A Határozati házrszabályi rendelkezések tartalmazza a határozati formában megjelenő házrszabályi rendelkezéseket (határozati házrszabály), az Ogytv. szóló törvény tartalmazza a törvényi formában megjelenő házrszabályi rendelkezéseket.

II. Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság házszabály-értelmező gyakorlata

Az Országgyűlés működését az Ogytv., és a határozati házszabály együttesen határozza meg. Sajnálatos módon azonban egyes rendelkezéseik nem elég pontosak, ebből kifolyólag állandó értelmezésre szorulnak. Ezt a funkciót az Ogytv. 61. §-a több szervre delegálja. Ezen szervezeteknek hatáskörük van arra, hogy mind a határozati házszabályt, mind pedig az Ogytv.-t értelmezzék. Ezek a szervek a következők:

1. Az (1) bekezdés értelmében van az Országgyűlés ülését levezető elnök hatáskörrel rendelkezik a vitás házszabályi rendelkezés értelmezésére. Szükség esetén a döntés meghozatala előtt egyeztethet a Házbizottsággal is, az értelmezést illetően. Ezen kívül lehetősége van a Házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz, az Alkotmányügyi igazságügyi és ügyrendi bizottsághoz (továbbiakban: Alkotmányügyi bizottság) fordulni is, abból kifolyólag, hogy a házszabályi rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan állást foglaljon.
2. Ha az Országgyűlés valamely Bizottságának ülésén merül fel vita az egyes házszabályi rendelkezések értelmezésével kapcsolatosan, akkor az adott bizottság elnöke rendelkezik jogkörrel a vitás házszabályi rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan. Az érintett bizottság elnökének továbbá lehetősége van az Alkotmányügyi bizottsághoz fordulni az érintett rendelkezés értelmezése céljából.
3. A legfontosabb hatásköre a házszabályi rendelkezések értelmezésével kapcsolatosan az Alkotmányügyi bizottságnak van.

Az Alkotmányügyi bizottság abban az esetben foglal állást, ha a levezető elnök, vagy valamely Bizottság elnöke a Hárszabályi rendelkezések értelmezésével kapcsolatosan hozzá fordul. A bizottságnak akkor is állást kell foglalnia, ha azt az országgyűlés valamely tisztségviselője (pl: elnök, alelnök, jegyző stb..), bármely képviselőcsoport, országgyűlési bizottság, valamint ha 10 független országgyűlési képviselő kérelmezi az állásfoglalást.

Az Ogytv. 49. §-ának (1) bekezdése egy speciális esetet fogalmaz meg. Amennyiben az Országgyűlési képviselő (az ügyrendi javaslat kivételével) az ülést vezető elnök ülésvezetését, illetve döntését kifogásolja, akkor az ülést vezető elnök figyelmeztetés nélkül megvonhatja tőle a szót. Ebben az esetben azonban a képviselő jogorvoslattal élhet, az Alkotmányügyi bizottság eseti jellegű állásfoglalását kérheti a döntéssel kapcsolatban.

Az Alkotmányügyi bizottság általános érvényűen, vagy eseti jelleggel foglalhat állást az adott hárszabályi rendelkezés értelmezésével kapcsolatosan. Azt, hogy az adott állásfoglalás általános érvényű, vagy eseti jellegű, azt az Alkotmányügyi bizottság saját hatáskörében dönti el. Az állásfoglalás értelemszerűen akkor lesz eseti jellegű, ha az adott szituáció, amellyel kapcsolatosan a hárszabályi rendelkezéseket értelmezni kell, olyan speciális jellegű, hogy az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásának alkalmazására, az adott rendelkezéssel kapcsolatos későbbi esetekben nem lesz szükség.

Az eseti jellegű állásfoglalást kizárólag a döntéssel érintett esetben kell alkalmazni. Amennyiben más esetben merül fel az érintett rendelkezés értelmezése, akkor az eseti állásfoglalást nem bír kötelező érvénnyel.

Ezzel szemben általános érvényű állásfoglalás elfogadására akkor kerül sor, amikor a Ház zavartalan működésének biztosítása megkívánja, hogy az adott hárszabályi rendelkezést az Alkotmányügyi bizottság által meghatározott módon kelljen értelmezni, nemcsak az állásfoglalással érintett esetben, hanem minden az érintett rendelkezésre vonatkozó későbbi esetben is. Ebben az esetben az Alkotmányügyi bizottság a jogalkotói mulasztást hivatott kiküszöbölni, hiszen amennyiben elég pontos rendelkezést alkotott volna az Országgyűlés, akkor nem lenne szükség az általános érvényű állásfoglalás megalkotására.

Az Ogytv rendelkezései alapján, valamint a bizottság ülései jegyzőkönyveit tanulmányozva, és az Alkotmányügyi bizottság több olyan ülését megtekintve, ahol

általános érvényű, vagy eseti jellegű állásfoglalás elfogadására került sor, a következő gyakorlatot véltem megállapítani:

Amennyiben valamely képviselőcsoport (vagy 10 független képviselő) indítványozta az állásfoglalást, rendszerint a képviselőcsoport előterjeszt egy javaslatot az állásfoglalás tartalmára vonatkozóan. Ebben az esetben az Alkotmányügyi bizottság elnöke is előterjeszt egy javaslatot, melyet a bizottság munkatársai készítenek elő.

Amikor pedig nem egy képviselőcsoport indítványozza az állásfoglalást, akkor csak a bizottság elnöke terjeszt elő javaslatot.

Az Alkotmányügyi bizottság megvitatja a javaslatot, majd pedig sor kerül a szavazásra. Amennyiben nem csak a bizottság elnöke terjeszt elő javaslatot, akkor elsőnek a képviselőcsoport által előterjesztett indítványról szavaznak, a majd pedig az elnök által előterjesztett indítványról.

Ha a képviselőcsoport által előterjesztett indítvány szövege elfogadásra kerül, akkor a bizottság elnöke javaslatát nem lehet elfogadni.

Amennyiben csupán az Alkotmányügyi bizottság elnöke terjeszt elő az állásfoglalás tartalmára vonatkozó indítványt, akkor értelemszerűen csak az ő indítványáról határoznak.

Az adott állásfoglalás elfogadása során az érintett házszabályi rendelkezést során a jogértelmezés általános szabályait kell alkalmazni, tekintetbe véve a parlamenti hagyományokat, és a sajátos, politikai légkört.

Az általános érvényű állásfoglalást az Országgyűlés ülésén a levezető elnök ismerteti, az eseti állásfoglalást pedig az Alkotmányügyi bizottság írásban teszi közzé.

Az általános érvényű állásfoglalás ismertetésétől, illetve az eseti állásfoglalás kiküldésétől számított tizenöt napon belül bármelyik képviselőcsoport, valamint bármely független képviselő (ha legalább 10 képviselő támogatja kérelmét) kérheti az Országgyűlés döntését. A döntés irányulhat az állásfoglalás elutasítására, vagy fenntartására. A Ház a kérelem beérkezését követő harminc napon belül dönt a kérelemmel kapcsolatosan. Amennyiben az állásfoglalás elutasításra kerül, abban az esetben el kell tekinteni az alkalmazásától.

Az Ogytv. 61. §-ának (6) bekezdése értelmében. Országgyűlés ellenkező tartalmú határozatáig az Alkotmányügyi bizottságnak a házszabályi rendelkezéssel kapcsolatos

állásfoglalását alkalmazni kell. E rendelkezésnek akkor kiemelt a jelentősége, amennyiben általános érvényű állásfoglalásról van szó, hiszen az általános érvényű állásfoglalást az adott házszabályi rendelkezés alkalmazásakor mindig figyelembe kell venni.

Az említett rendelkezésből következik az is, hogy az Országgyűlés határozatában az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalását hatályon kívül tudja helyezni.

Az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásával kapcsolatos döntésre vonatkozó eljárást a határozati házszabály 143. §-a tartalmazza. Amennyiben az Országgyűlés döntését kéri, akkor az Országgyűlés a plenáris ülésen dönt. Először az indítványozók közül szólalnak fel (képviselőcsoport tagja, független képviselő). Ezt követően pedig a bizottság képviselője ismerteti magát az állásfoglalást, valamint annak indokait. Majd a képviselőcsoportok is kifejtik véleményüket az állásfoglalással kapcsolatban, valamint az a független képviselő is kifejtheti véleményét, aki elsőnek jelentkezik (minden egyes hozzászólásra 5 perc áll rendelkezésre. Ezután a képviselőcsoportonként egy képviselő, valamint a legelsőként jelentkező független képviselő újból felszólalhat. Végezetül pedig az indítványozó képviselője, valamint az Alkotmányügyi bizottság képviselője is felszólal. A felszólalások végeztével az Országgyűlés egyszerű többséggel hozza meg döntését.

Az Ogytv. 61. § (6) bekezdése egyúttal a jogorvoslati jogot is biztosítja az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásával kapcsolatban, ugyanis az esetlegesen jogsértő állásfoglalás hatályon kívül helyezésére való jogosultságot is biztosítja.

Ezen kívül természetesen politikai okokból is hatályon kívül helyezheti az Országgyűlés az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalását, ám erre sor kerülhet a megváltozott életviszonyokból kifolyólag is. Példának okáért a Házszabály átalakításával, Ogytv.-re és határozati házszabályra történő bontásával az életkörülmények megváltoztak, így az Alkotmányügyi bizottság általános érvényű állásfoglalásai közül már sok nincs érvényben, vagy a Házszabály részévé vált. Ilyen volt a 45/2002-2006 ÜB. állásfoglalás is, amivel a későbbiekben részletesen is foglalkozni fogok.

Az általános érvényű állásfoglalások a házszabályi rendelkezések részét képezik, bár attól fizikailag elkülönülnek. Ebből kifolyólag az általános érvényű állásfoglalások tartalmával együtt kell értelmezni az Ogytv.-t, és a határozati házszabályt.

III. Az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásainak a helye a jogrendszerben

Tisztázni kell, hogy mi minősül házszabályi rendelkezésnek. Az Alaptörvény 5. cikkének (7) bekezdése alapján „*az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét*”. A határozati házszabály értelemszerűen teljes egészében házszabályi rendelkezésnek minősül. Az Ogytv. esetében a helyzet nem ilyen egyszerű, mivel egyrészt e törvény nem kizárólag az Országgyűlés belső működésére vonatkozó szabályokat tartalmaz. Az Ogytv. 146. §-ának (5) bekezdése azonban meghatározza, hogy a törvény mely rendelkezései minősülnek házszabályi rendelkezésnek.² Ilyenek például az Országgyűlés megalakulására vonatkozó, vagy az ülések nyilvánosságával kapcsolatos rendelkezések. Az Európai Unió együttműködéssel kapcsolatos, a képviselők jogállásával, vagy javadalmazásával kapcsolatos rendelkezések példának okáért nem minősülnek házszabályi rendelkezésnek.

Alapjában véve megállapítható, hogy házszabályi rendelkezésnek az Ogytv. azon rendelkezései minősülnek, melyek eljárási tárgyalási szabályokat tartalmaznak. Érdekes tény, hogy a törvény az Országgyűlési Őrséggel kapcsolatos szabályokat is házszabályi rendelkezésnek minősítik, pedig az Országgyűlési Őrség egy fegyveres szerv, mely a rendőrségi törvény alapján kényszerítőeszközöket, sőt lőfegyvert is használhat.

Fontosnak tartom meghatározni azt is, hogy a jogforrási hierarchiában hol helyezkednek el az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásai. A határozati házszabály esetében az általános érvényű állásfoglalások –mivel kvázi a Házszabály részét képezik, a rendelkezések tartalmát azokkal együttesen kell értelmezni – a közjogi szervezet-szabályozó eszköz szintjén helyezkednek el.

² Smuk Péter: A Tisztelt Ház szabályai, 2012, in :Kodifikáció és közigazgatás 2012/2. szám 6.o

Az Ogytv. rendelkezéseinek értelmezése tárgyában hozott általános érvényű állásfoglalások esetében a helyzet összetettebb. Mivel a Jogalkotási törvény értelmében az Országgyűlés rendelkezik törvényalkotási jogosultsággal, így az Alkotmányügyi bizottság nem alkothat általános érvényű magatartási szabályt. Így az Ogytv. rendelkezéseinek értelmezése esetén sem helyezkedhetnek el az általános érvényű állásfoglalások a törvény szintjén. Ebből pedig az a megállapítás következik, hogy az általános érvényű állásfoglalások a jogforrási hierarchiában a közjogi szervezetszabályozó eszközök szintjén helyezkednek el.

Az esetei jellegű állásfoglalások pedig értelemszerűen egyedi határozatnak minősülnek. Mivel az általános érvényű állásfoglalások közjogi szervezet-szabályozó eszköznek minősülnek, így – bár ennek még nem volt gyakorlata – így az állásfoglalások Alaptörvény ellenességének vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatáskörrel rendelkezik. A fentiekből egyrészt az következik, hogy az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásainak vannak korlátai. Fontos megemlíteni, hogy ezek a korlátok az alkotmányosság követelményéből fakadnak, ám sajnos ezen korlátok megsértése is előfordulhat. A korlátok a következők:

1. Az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalása értelemszerűen nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.
2. Az állásfoglalásban az Alkotmányügyi bizottság nem vonhatja el az Országgyűlés Házsabály megalkotására vonatkozó hatáskörét. Ebből az következik, hogy az adott rendelkezés lényegi tartalmával nyilvánvalóan ellentétes értelmezést az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásában nem lehet megállapítani. Erre példa lehet a 20/2010-2014 Aiüb. állásfoglalás, melyre a későbbiekben részletesen ki fogok térni.
3. Az Alkotmányügyi bizottság csak a házsabályi rendelkezésekkel kapcsolatosan foglalhat állást. Mivel az Ogytv. 61. §-ában adott felhatalmazás csupán a házsabályi rendelkezésekre terjed ki, így az Ogytv. esetében csak azokat a rendelkezéseket illetően lehet állást foglalni, amik házsabályi rendelkezésnek minősülnek. Mivel a határozati házsabály teljes egészében a Házsabály részét képezi, így a Határozati házsabállyal kapcsolatos állásfoglalás esetén nincs ilyen korlát.

4. Az állásfoglalás nem állapíthat meg olyan személyekre nézve kötelezettséget, akik nem az Országgyűlés szervezetén belül helyezkednek el. Ez abból következik, hogy az általános érvényű állásfoglalás közjogi szervezetszabályozó eszköz.

Egyedi határozatban az Országgyűlés nem állapít meg magánszemélyekre kötelezettséget, így az eseti jellegű állásfoglalás sem teheti ezt meg.

IV. Az Alkotmányügyi bizottság és a Német Bundestag Mandátumvizsgáló, mentelmi és házszabály bizottsága joggyakorlatának összehasonlítása

Ebben a fejezetben szeretném összehasonlítani a magyar és a német gyakorlatot. Választásom abból fakad, hogy a német jogrendszer nagy hatással volt a magyar jogrendszer fejlődésére, így célszerű a házszabály-értelmező gyakorlat kapcsán a német házszabály-értelmezést összehasonlítani a magyarral.

A Bundestag házszabályával kapcsolatos értelmezési probléma esetén a Bundestag ülésén, az elnök rendelkezik döntési jogkörrel.³ Ez részben eltérés a magyar és a német gyakorlat között (az Országgyűlésben az ülést vezető elnöknek is jogosultsága van az értelmezésre, tehát az Országgyűlés alelnökeinek is). Bizottsági ülésen pedig az Ogytv. szabályaihoz hasonlóan, a bizottság elnöke rendelkezik értelmezési jogkörrel.⁴

A kezdeményezők köre nagymértékben megegyezik, az eltérés annyi, hogy a Bundestag esetében, hogy a képviselők öt százaléka kezdeményezheti az állásfoglalás elfogadását.⁵ Ez szigorúbb feltételeket támaszt a magyar szabályoknál. A magyar szabályozás szerint ugyebár 10 képviselő kezdeményezheti az állásfoglalás elfogadását. Ha 386 képviselővel számolunk, akkor magyar viszonylatban 19 képviselőre lenne szükség az állásfoglalás kezdeményezéséhez.

Van egy olyan indítványozó is, aki a magyar jogban nincs jelen: a Mandátum vizsgáló, mentelmi és házszabály bizottság (a továbbiakban: 1. Bizottság, a Bundestag Kézikönyve alapján⁶) tagjainak egynegyede is kezdeményezheti az 1. bizottság állásfoglalását.⁷

ABundestagban az 1. Bizottság az a bizottság, amely jogosult a házszabályi rendelkezések értelmezésére. Érdekesség, hogy az 1. Bizottság erre vonatkozó indítvány nélkül is jogosult a házszabály értelmezésére.⁸

³ „Kisfaludy Zoltán: A házszabály értelmezése a Németországi Szövetségi Köztársaság parlamentjében in: Külföldi jogi szemle 2002. 6. szám 365. o

^{4,7} u. o. 366. o

⁹ u. o. 367. o

Érdekesség, hogy az 1. Bizottság eseti érvénnyel nem hoz döntést, abból kifolyólag, hogy feloldja az aktuálpolitikai igények, és a Bundestag belső működésének biztosítása közötti ellentmondást.⁹ A bizottság csak általános érvényű döntéseket hoz, melyek az Alkotmányügyi bizottság általános érvényű állásfoglalásaihoz hasonlóan kvázi a házszabály részévé válnak.¹⁰

^{9 11} Dr. Kisfaludy Zoltán: A házszabály értelmezése a Németországi Szövetségi Köztársaság parlamentjében in: Külföldi jogi szemle 2002. 6. szám 368. o

V. Az Alkotmányügyi bizottság házszabályi rendelkezés értelmező gyakorlatának és az Alkotmánybíráskodásnak a párhuzamai

Az alapvető jogok tartalmát sok esetben az Alkotmánybíróság fejtette ki joggyakorlata során. Elég csupán a 23/1990 Ab. határozatra gondolni, melynek értelmében az élethez való jog magában foglalja a halálbüntetés tilalmát is.

Az alapvető jogok lényeges tartalmát az Alkotmánybíróság abból kifolyólag tudta kifejtetni, mert a határozatai kötelező érvényűek, betartásuk mindenki számára kötelező. Ezért az, amit az Alkotmánybíróság a határozataiban kifejtett, azoknak a megállapításoknak érvényesülnie kell a jogalkalmazás, és a jogalkotás során.

Azt sem szabad elfelejteni, hogy az Alkotmánybíróság határozatai a jogforrási hierarchiában az Alaptörvény szintjén helyezkednek el, ebből kifolyólag semmilyen jogszabály nem lehet velük ellentétes (ez alól kivételt képezhet egy új Alaptörvény, valamint az Alaptörvény esetleges módosítása)

Az Alkotmányügyi bizottság pedig a házszabályi rendelkezések értelmezésével kapcsolatosan hoz kötelező érvényű állásfoglalásokat, melyek közül az általános érvényű állásfoglalásokat a Ház működése során minden esetben figyelembe kell venni, a házszabályi rendelkezések alkalmazása során kötelező jelleggel érvényesülnek (míg az eseti jellegű állásfoglalások csak az állásfoglalással érintett esetben bírnak kötelező erővel). Ám mivel az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásai a közjogi szervezetszabályozó eszközök szintjén helyezkednek el a jogforrási hierarchiában, csupán az Országgyűlés szervezetén belül bírnak kötelező érvénnyel.

Az Alkotmányügyi bizottságnak, és az Alkotmánybíróságnak e funkciói meglehetősen hasonlóak. Hiszen a házszabályi rendelkezések az Országgyűlés működésére vonatkozó szabályokat tartalmazzák, így tekinthetők az Országgyűlés kvázi alkotmányának is. Ezen állítás megállja a helyét, hiszen az Alaptörvény Országgyűlésre vonatkozó rendelkezéseit az Ogytv., valamint a határozati házszabály fejt ki, az Alaptörvényben

biztosított felhatalmazás alapján. Az Alkotmányügyi bizottság pedig ezen jogforrások értelmezésével kapcsolatos feladatot lát el. Az értelmezés során meghatározza, hogy az adott házszabályi rendelkezést, hogyan kell értelmezni. Ezen túl pedig az egyes rendelkezések tartalmát kiegészíti, bővebb tartalommal ruházza fel.

E tekintetben párhuzam van az Alkotmányügyi bizottság házszabályi rendelkezés értelmező gyakorlata és az Alkotmánybíróság jogértelmező gyakorlata között. Hiszen az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során ugyanezt a funkciót tölti be. Azzal, hogy egy adott kérdésben határozatot alkot, az adott rendelkezés, (esetleg alapjog) bővebb tartalmát fejti ki, ezáltal kibővítve az Alaptörvény rendelkezéseit.

Azt sem szabad elfelejteni, hogy az Alkotmánybíróság az Országgyűlés vagy annak állandó bizottsága, a köztársasági elnök, illetve a Kormány indítványára az Alkotmánybíróság valamely konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezi az Alaptörvény rendelkezését, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből.

Az Alkotmányügyi bizottság pedig akkor foglal állást, ha az Országgyűlés valamely tisztségviselője, állandó bizottsága, bármely képviselőcsoport, vagy legalább 10 független képviselő kezdeményezi.

Megállapítható, hogy még az indítványozók körében is van egyezés: az Országgyűlés állandó bizottsága, mind az Alkotmánybíróság Alaptörvény értelmezését, mind pedig az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalását kezdeményezheti.

A hasonlóság abban is megmutatkozik, hogy az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalását, valamint 2012. január 1 óta az Alkotmánybíróság döntését is csupán meghatározott indítványozók kérhetik, tehát egyik esetben sincs helye az actio popularisnak.

VI. Az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásainak és az Országos Választási Bizottság állásfoglalásainak az összehasonlítása

Fontosnak tartom az Alkotmányügyi Bizottság állásfoglalásait összehasonlítani az Országos Választási Bizottság (OVB) állásfoglalásaival. Vizsgálatomat a 2012. október 30.-án hatályos szabályozásra korlátozom. A választási bizottságok a választópolgárok független, kizárólag a törvénynek alárendelt szervei. Elsődleges feladatuk a választási eredmények megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének, pártatlanságának a biztosítása, szükséges esetben pedig a választások törvényességének helyreállítása.

Az OVB a választási bizottságok csúcsszerve. Legfontosabb feladatai a választási eredmények összesítése, választási kifogásokkal kapcsolatos hatáskörébe tartozó döntések, állásfoglalások meghozatala.

Vizsgálatom szempontjából az OVB állásfoglalásai bírnak jelentőséggel. Az OVB állásfoglalást ad ki a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése, valamint az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében, az állásfoglalás iránymutató jellegű, ellene jogorvoslatnak helye nincs, a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

Az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásai, és az OVB állásfoglalásai abból a szempontból hasonlóak, hogy mindkét szerv jogértelmező funkciót lát el. Míg az Alkotmányügyi bizottság a Házsabály értelmezése érdekében foglal állást, addig az OVB a választási eljárással kapcsolatos jogszabályokat értelmezi az állásfoglalásaiban.

Az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásai kötelező érvényűek, az állásfoglalásban meghatározott értelmezési módot az adott rendelkezés alkalmazása során mindegyképpen figyelembe kell venni, az adott rendelkezést csak az állásfoglalásban meghatározott módon lehet értelmezni. Az OVB állásfoglalásai ezzel szemben nem bírnak kötelező érvénnyel, „csupán” iránymutatásul szolgálnak. Ám a helyi és területi választási bizottságok rendszerint az OVB állásfoglalásokban meghatározottak alapján járnak el.

Az OVB állásfoglalásokat a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásaival szemben ilyen követelmény nincs. Elegendő, ha az általános érvényű állásfoglalást az Országgyűlés soron következő ülésén az ülést vezető elnök ismerteti. Eseti jellegű állásfoglalás esetén pedig az, hogy az Alkotmányügyi bizottság elnöke írásban közzé teszi. Ám a közügyek nyilvánosságának követelménye az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásai esetén is érvényesül, az állásfoglalások az bizottság honlapján elérhetőek, tartalmuk megismerése így is biztosított.

A választási eljárásról szóló törvény értelmében az OVB állásfoglalásaival szemben jogorvoslatnak helye nincs. Az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásaival szemben nincs meghatározva konkrét jogorvoslat, ám az Ogytv. meghatároz olyan lehetőségeket, melyek gyakorlatilag jogorvoslatnak minősülnek. Ugyebár amennyiben megvonja az ülést vezető elnök az ülésvezetést kritizáló képviselőtől a szót, akkor a döntés jogszerűségét illetően a képviselő az Alkotmányügyi bizottság eseti jellegű állásfoglalását kérheti. A bizottság bármely állásfoglalásával kapcsolatban lehet az Országgyűlés döntését kérni, ami irányulhat az állásfoglalás elutasítására is. Amennyiben az Országgyűlés az állásfoglalást elutasítja, akkor az állásfoglalást nem kell alkalmazni. E két lehetőség véleményem szerint mindenképpen jogorvoslatnak minősül.

Az Alkotmányügyi bizottság általános érvényű állásfoglalásai közjogi szervezet-szabályozó eszköznek minősülnek, ebből kifolyólag Alaptörvény ellenességük vizsgálata az Alkotmánybíróság eljárásának tárgya lehet. Az OVB állásfoglalásaival szemben jogorvoslatnak helye nincs, ez pedig magában foglalja azt is, hogy az állásfoglalás Alaptörvény ellenessége Alkotmánybírósági eljárás tárgya nem lehet.

VII. A parlamenti vizsgálóbizottságok szabályozása

A vizsgálóbizottságok jelentős, és a parlamenti ellenőrzés szempontjából kiemelten fontos szerepkörére tekintettel célszerűnek tartom, hogy az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásainak áttekintését e témára korlátozzuk, ezáltal a dolgozat témakörét részben kiterjesztve a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos szabályozásra is. Az egyes állásfoglalások részletes áttekintése előtt célszerű a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos hatályos szabályozás áttekintése is.

Először is fontos tisztázni a parlamenti vizsgálóbizottság fogalmát. A parlamenti vizsgálóbizottság olyan parlamenti szerv, amelyek által a parlament a plenáris ülés által adott eseti meghatalmazás alapján lezárt ügyekben történő információgyűjtés, az adott kérdésben politikai felelősség megállapítása, minderről a plenáris ülés tájékoztatása, és esetleges döntési javaslat kidolgozása céljából önállóan, közvetlenül élhet Alaptörvényben, Hárszabályban, egyéb törvényben meghatározott információs jogaival a Kormány, közigazgatási szervek, valamint ezekkel összefüggésben harmadik személyek tekintetében.¹¹

A vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos szabályokat több jogforrás tartalmazza. Az Alaptörvény 7. cikkének (3) bekezdése Alaptörvényi szintű garanciát biztosít az országgyűlés vizsgálóbizottságainak számára, egyúttal deklarálja, hogy a parlamenti vizsgálóbizottságok tevékenységét, valamint az előttük való megjelenési kötelezettséget sarkalatos törvény szabályozza, ezáltal a legmagasabb szintű jogi garanciával biztosítja a vizsgálóbizottságok működését.

A vizsgálóbizottságok tevékenységének részletes, törvényi szintű szabályait az Ogytv. (sarkalatos törvény) tartalmazza. A törvény 24. §-a értelmében a parlament bármely, az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, közérdekű, interpellációval, kérdéssel nem tisztázható ügy megvizsgálására vizsgálóbizottságot hozhat létre.

¹¹ Szabó Zsolt: Parlamenti vizsgálóbizottságok, 2011, Budapest, Patrocinium 26.o

Nem lehet vizsgálóbizottságot létre hozni egyedi jogi felelősség megállapítására, valamint olyan ügyben sem, ami az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, vagy az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A vizsgálat nem terjedhet ki olyan ügyre, melyben a döntés előkészítési szakaszban van, vagy ha az folyamatban levő, polgári, büntető, vagy szabálysértési eljárás tárgya.

A vizsgálóbizottságot létre kell hozni, amennyiben a képviselők legalább egyötöde indítványozza. Ebből kifolyólag a parlamenti kisebbség egyik legfontosabb lehetősége, hiszen e szabály lehetőséget biztosít számukra a kormányzati többség tevékenysége ellenőrzésére is. Fontos azonban megemlíteni azt a tényt is, hogy az Ogytv. a 2014.-ben esedékes választások után az új Országgyűlés megalakulásának a napján úgy fog módosulni, hogy a vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők egyötöde kezdeményezheti, ebből kifolyólag a parlamenti többség mérlegelésére bízva a vizsgálóbizottság létrehozásának lehetőségét. Ebből kifolyólag megállapítható, hogy az Országgyűlés, - bár átmenetileg igen -, gyakorlatilag nem tett eleget az 50/2003. Ab. határozat alapján felmerülő jogalkotási kötelezettségének.¹² Az ezzel kapcsolatos aggályaimat a 20/2010-2014 Aiüb. általános érvényű állásfoglalás kapcsán fejtem majd ki.

A vizsgálóbizottságot országgyűlési határozattal hozzák létre. E határozathoz azonban nem lehet olyan módosító javaslatot benyújtani mely a vizsgálóbizottság elnevezését, vagy a vizsgálat tárgyát változtatná meg.

A vizsgálóbizottság tagja értelemszerűen csak országgyűlési képviselő lehet. A bizottság tagjait paritásos alapon kerülnek megválasztásra. Amennyiben a bizottság feladta a Kormány, vagy az irányítása alatt álló államigazgatási szerv ellenőrzése, abban az esetben a bizottság elnöke ellenzéki képviselő. Ha a vizsgálat több kormányzati ciklusra is kiterjed, (amennyiben más kormányok váltották egymást), akkor az elnöki feladatokat az érintett kormányok ellenzékeiből kikerülő képviselők társelnökként látják el.

A 25. § értelmében a vizsgálóbizottság a vizsgálati tevékenységgel összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező személyt, szervet, szervezetet a vizsgálati tevékenységben való együttműködésre kötelezheti.

¹² Smuk Péter: A Tisztelt Ház szabályai, 2012, in: Kodifikáció és közigazgatás 2012/2. szám 24.o

Az együttműködésre kötelezett adatszolgáltatási, közreműködési, valamint nyilatkozattételi kötelezettség terheli. Amennyiben az együttműködésre kötelezett az együttműködési kötelezettségnek nem tesz eleget, akkor a kötelezettség megszegéséről a plenáris ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja a nyilvánosságot. Véleményem szerint ez a jogkövetkezmény nem elégséges, legalább szabálysértésnek, esetleg vétségnek kéne minősülnie az együttműködési kötelezettség megszegésének, és szükség esetén az együttműködésre kötelezett rendőrség általi elővezetésének lehetősége is indokolt lenne.

Ezzel kapcsolatosan fontos megemlíteni, hogy az 50/2003 AB. határozat szerint az együttműködésre kötelezett jogait és kötelezettségeit is törvényben kéne meghatározni, ebből kifolyólag az Ogytv.-ben rögzített vizsgálóbizottsági szabályozás sem felel meg teljes mértékben az Alkotmánybíróság által lefektetett követelményeknek.

Nemzetközi viszonylatban szinte minden országban rendelkezik a vizsgálóbizottság szankció kiszabási lehetőséggel, ahol a vizsgálóbizottságok létrehozásának lehetőségét az alkotmány szintjén határozzák meg.¹³ A szankciót kiszabhatja a vizsgálóbizottság, vagy akár bíróság is. A döntés ellen bírósági jogorvoslatnak van helye.¹⁴ Németországban, Ausztriában, Belgiumban a rendőrség kényszerítő eszközöket is igénybe vehet az együttműködésre kötelezettel szemben. Németországban a kötelezettség megszegése esetén pénzbírságot is ki lehet szabni.¹⁵

A vizsgálóbizottság tevékenységéről jelentést készít. A jelentés többek között tartalmazza a vizsgálóbizottság feladatát, az eljárási rendet, a bizottság által alkalmazott vizsgálati módszereket, a feltárt tényeket, bizonyítékokat, az együttműködésre kötelezetteknek a bizottság ülésén tett észrevételeit (a vizsgálati módszerekkel, megállapításokkal kapcsolatosan), valamint a vizsgálóbizottságnak az vizsgált ügyvel kapcsolatos megállapításait, intézkedési javaslatait.

Az Országgyűlés a jelentést megtárgyalja, és annak elfogadásáról (vagy elutasításáról) határozattal dönt.

A jelentés, valamint az abban foglalt megállapítások bíróság, vagy más hatóság előtt nem támadhatóak meg. Azonban a jelentéssel (és a jelentés alapján elfogadott

¹³ Szabó Zsolt: Parlamenti vizsgálóbizottságok, 2011, Budapest, Patrocinium 144. o

¹⁴ u. o. 229. o

¹⁵ u. o. 230-231. o

országgyűlési határozattal) érintett személyeknek a jelentés rá vonatkozó megállapításával kapcsolatos írásbeli észrevételeit az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni.

VIII. Az 50/2003 (XI. 5.) Alkotmánybírósági határozat

Fontosnak tartom, hogy egy fejezet erejéig kitérjek az 50/2003. számú Alkotmánybírósági határozatra. E határozat egyrészt megerősítette az Ogytv. megalkotására vonatkozó igényt, másrészt jelentős kihatással volt az Alkotmányügyi bizottság vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos állásfoglalásaira is.

Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügy kapcsán e határozatban megállapította az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességét, mivel a korábbi Alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdése ellenére nem teremtette meg a parlamenti bizottságok vizsgálati tevékenysége törvényi feltételeit. A határozat értelmében a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség abban a tekintetben is fennállt, hogy a vizsgálatok során nem érvényesült a közügyek megvitatásának szabadsága, valamint mert nem részesültek megfelelő védelemben a személyhez, magánszférához fűződő jogok, valamint azért, mert nem volt biztosítva a vizsgálati tevékenységgel szemben a jogorvoslati lehetőség, amennyiben a bizottsági vizsgálattal kapcsolatos jogalkalmazói döntés személyes jogot, vagy jogos érdeket érintett.

A törvényi feltételek megteremtésének feltételeire az Alkotmánybíróság 2004. március 31.-ét állapította meg határidőként. Ezzel szemben az Ogytv. elfogadására 2012. április 21.-én került csak sor.

A törvényi feltételek megállapítása pont abból kifolyólag lett volna már 2003.-ban is szükséges, mivel a Hárszabály (2012. április 21 előtt), valamint az adott vizsgálóbizottságot létrehozó határozat csupán egy közjogi szervezet-szabályozó eszköz volt, így az Országgyűlés szervezetén kívül elhelyezkedő személyekre nem. Ebből kifolyólag elegendő lett volna az együttműködésre kötelezettre, valamint a harmadik személyekre vonatkozó szabályokat törvényben szabályozni. A vizsgálóbizottság megalakulására, jelentéstételére, tevékenységére vonatkozó szabályok továbbra is

megfelelő forma lehetett volna a közjogi szervezet-szabályozó eszközként létező Házsabály.¹⁶

Az Alkotmánybíróság a jogorvoslati jog biztosítását abból kifolyólag látta szükségesnek, mivel a vizsgálóbizottság jelentését jogalkalmazói döntésnek tekintette. Ez abból kifolyólag érdekes álláspont, mivel a vizsgálóbizottság jelentése nem tartalmaz szankciót, sokkal inkább politikai állásfoglalásnak tekintendő.¹⁷

Azt sem szabad elfeledni, hogy amennyiben lehetőség lenne a vizsgálóbizottságok jelentései bírósági felülvizsgálatára, az sértené a hatalommegosztás elvét, valamint az Országgyűlés ellenőrzési hatáskörét, a vizsgálati tevékenység hatékonyságát.¹⁸

¹⁶ Szabó Zsolt: Parlamenti vizsgálóbizottságok, 2011, Budapest, Patrocinium 204. o.

¹⁷ u. o. 167. o.

¹⁸ u. o. 168. o.

IX. Alkotmányügyi bizottság egyes vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos állásfoglalásai

Az Országgyűlés saját hatáskörében dönti el, hogy milyen bizottságokat hoz létre, azonban vannak olyan bizottságok melyeket a Házsabály alapján létre kell hozni. Az Ogytv. (korábban pedig az egységes Házsabály) csak a házsabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottságról rendelkezik, ennek nevét nem határozza meg. A 2006-2010-es ciklust megelőzően e bizottságot Ügyrendi bizottságnak hívták, 2006-tól pedig Alkotmányügyi igazságügyi és ügyrendi bizottságnak.

Nézeteim szerint legfontosabb állásfoglalás mindenképpen a 64/1998-2002. ÜB. állásfoglalás, mivel az abban megállapítottak az Ogytv. részévé váltak. Az állásfoglalás értelmében: *„Vizsgálóbizottság kiküldésének alapjául szolgáló, a Házsabály 34. § (1) bekezdésében említett „bármely kérdés” csak az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, olyan közérdekű kérdés lehet, amely interpellációval, kérdéssel (azonnali kérdéssel) nem tisztázható”* Az állásfoglalás azt is kimondta, hogy egyedi jogi felelősség megállapítására sem hozható létre vizsgálóbizottság, valamint olyan ügyben, sem ami az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, vagy az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. Ez az értelmezés mindenképpen korlátozó jellegű, hiszen a parlamenti vizsgálati jogot meglehetősen korlátozza, mivel hiányzik belőle a fogalmak kellőképpen pontos megfogalmazása. Ebből kifolyólag pedig korlátozza a parlament ellenőrzési jogkörét, mivel bármi tisztázható más eszközzel.¹⁹ Ezen állásfoglalás véleményem szerint alkotmányossági aggályokat vetett fel a parlament ellenőrzési jogkörének korlátozásával. Fontos azonban megemlíteni, hogy az Ogytv. 24. §-a az említett állásfoglalást törvényerőre emelte.

Az állásfoglalás további fontos szabályokat is megállapított. Ebben az állásfoglalásban deklarálták, hogy a vizsgálóbizottságot az Országgyűlésnek határozattal kell létrehozni, továbbá az állásfoglalásban adatvédelmi szabályok is meghatározásra kerültek.

¹⁹Szabó Zsolt: Parlamenti vizsgálóbizottságok, 2011, Budapest, Patrocinium 164.o

A 45/2002-2006. ÜB. állásfoglalás szintén jelentős volt. Ezen állásfoglalás értelmében a Parlament, az 50/2003 AB. határozatban meghatározott a szükséges törvényi garanciák hiányában is létrehozhat vizsgálóbizottságokat (természetesen az Ogytv. megteremtette a szükséges törvényi garanciákat), Valamint a parlament állandó bizottságai is folytathatnak vizsgálati tevékenységet

Az állásfoglalás kimondta, hogy a vizsgálóbizottságokat létrehozó Országgyűlési határozatnak (vagy a bizottság működési rendjének) meg kell felelnie az 50/2003 AB. határozatnak, ezáltal biztosítva az alkotmányosságot az adatkezelések, a meghallgatásokat vizsgálható szervek illetve személyek tekintetében. A 45/2002-2006. ÜB. állásfoglalás deklarálta, hogy a bizottságok vizsgálati rendjét megállapító törvény létrehozásáig kell a benne foglaltakat alkalmazni, tehát az Ogytv. megalkotására már az Ügyrendi Bizottság joggyakorlata is igényt támasztott.

Ennek ellenére az tény, hogy az állásfoglalás – részben – szembehelyezkedett az Alkotmánybíróság döntésével, ami alkotmányossági aggályokat vet fel. Mivel az Alkotmánybíróság döntései mindenkire kötelezőek, így az Ügyrendi Bizottságra is kötelező érvénnyel bírtak, ennek ellenére – ha burkoltan is – de ellentmondott az Alkotmánybíróság döntésének.

Az 55/1998-2002. ÜB. állásfoglalás értelmében bármely állandó bizottság foglalkozhat olyan kérdéssel, melynek a tárgyában vizsgálóbizottságot hoztak létre. Azonban a vizsgálóbizottság hatásköre nem vonható el. A vizsgálóbizottság által lefolytatott eljárás tárgyában - más bizottság nem – csak a vizsgálóbizottság tehet jelentést. Ennek ellenére a vizsgálat tárgyában törvényjavaslatot, határozati javaslatot, politikai nyilatkozattervezetet valamint módosító javaslatot lehet tenni.

Az 1/2010-2014 AIÜB. állásfoglalás megerősítette, hogy az Országgyűlés bizottságai (az ezt kizáró jogszabályi rendelkezés hiányában) erre vonatkozó országgyűlési döntés nélkül is jogosultak vizsgálati tevékenységet folytatni. Ennek értelmében pedig az állandó bizottság is – saját döntési jogkörében - létrehozhat vizsgálati feladatkörrel rendelkező albizottságot. Az állásfoglalás azt is megerősítette, hogy az 50/2003 AB. határozat, és a 45/2002-2006 ÜB. állásfoglalás értelmében az állandó bizottságok is végezhetnek vizsgálati tevékenységet.

Nagy jelentősége van az Alkotmányügyi bizottság 20/2010-2014. AIÜB. általános érvényű állásfoglalásnak is. Az Országgyűlés elnöke kérelmezte az állásfoglalást a vizsgálóbizottságok felállításával kapcsolatos rendelkezések értelmezése érdekében.

A kérelem a „*Simicska Lajos és Nyerges Zsolt körüli, valamint a Fidesz-kormány mögött álló gazdasági cégbirodalom állami megrendeléseinek jogszerűségét átvilágító országgyűlési vizsgálóbizottság létrehozásáról*” szóló határozati javaslat tárgysorozatba vételéhez (H/7158) kapcsolódott.

Az Alkotmányügyi bizottság állásfoglalásában megállapította, hogy a vizsgálóbizottságok létrehozására irányuló határozati javaslatok tárgysorozatba vételével kapcsolatban az Alkotmányügyi bizottság rendelkezik döntési jogkörrel.

Amennyiben a vizsgálóbizottság létrehozására irányuló határozati javaslat nem felel meg az Ogytv. 24. § (1) bekezdésének, abban az esetben nem lehet tárgysorozatba venni.

Amennyiben a határozati javaslat megfelel az Ogytv. 24. § (1) bekezdésének, és a létrehozását legalább a képviselők egyötöde kezdeményezte, abban az esetben a határozati javaslat tárgysorozatba vétele nem tagadható meg. Egyébként pedig a tárgysorozatba vételről az Alkotmányügyi bizottság (valamint az Országgyűlés a plenáris ülésen, amennyiben a frakcióvezető kezdeményezi a tárgysorozatba vételt), szabad mérlegeléssel dönt.

A fő problémának ezzel az állásfoglalással kapcsolatosan egyrészt azt tartom, hogy a 2014-ben hatályba lépő rendelkezést kvázi a házszabály részévé teszi, ezáltal elvonja az Országgyűlés házszabály megalkotására vonatkozó hatáskörét. A másik probléma pedig az állásfoglalást, és az állásfoglalással „hatályba léptetett” rendelkezéssel kapcsolatosan azt tartom, hogy a vizsgálóbizottság létrehozására irányuló határozati javaslat tárgysorozatba vételéről ki dönt. Fentebb már Az Ogytv. rendelkezései meglehetősen megfoghatatlanok. Mivel a bizottsági helyek eloszlása mindenkor jelzi az Országgyűlésen belüli erőviszonyokat, ebből kifolyólag az Alkotmányügyi bizottságban mindenkor a kormánytöbbség rendelkezik több bizottsági hellyel. Az Ogytv. 24. §-a meglehetősen megfoghatatlan, ezáltal az 1/5-ös kisebbségi jog, a vizsgálóbizottságok létrehozásának a joga gyakorlatilag ellehetetlenül. Az Alkotmányosság azt követelné, hogy a megfelelő kisebbségi jog olyan legyen, hogy a parlamenti többségnek a kisebbségi indítványok gyakorlásával kapcsolatosan ne legyen mérlegelési lehetősége. E követelménynek sajnálatos módon a hatályos szabályozás nem felel meg, ezáltal az ellenzék jogait jelentősen csorbítja.

X. Zárszó

Az Országgyűlés Alkotmányügyi igazságügyi és ügyrendi bizottságának házszabályi rendelkezés értelmező gyakorlata egy nagyon izgalmas jogterület, ami sajnálatos módon nem kapja meg a kellő figyelmet.

Az Alkotmányügyi bizottság joggyakorlatával kapcsolatosan megállapítható, hogy sok esetben túlterjeszkedik a hatáskörén. Állásfoglalásaiban olyan megállapításokat is tesz, melyeket az Országgyűlésnek kellene meghatároznia a Házszabályban. Ám ez nem az Alkotmányügyi bizottság hibája. A probléma abból fakad, hogy a Házszabály sok esetben pontatlan hiányos. Emellett nem szabad elfelejteni, hogy az Országgyűlés a politika játszótere. Ebből kifolyólag az Alkotmányügyi Bizottságnak sok esetben túl kell terjeszkednie a hatáskörén, hiszen az Országgyűlés alkotmányos, a törvényeknek megfelelő működése csak így biztosítható.

A vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos állásfoglalások biztosították a vizsgálóbizottságok működésének feltételeit. Igaz a 45/2002-2006 ÜB. állásfoglalás szembehelyezkedett az Alkotmánybíróság döntésével, ám erre a kisebbségi jog érvényesülése miatt volt szükség. Így biztosítva volt a vizsgálóbizottságok létrehozásának a lehetősége az Ogytv. megalkotásáig is.

Igaz, hogy az Alkotmányügyi bizottság egyes határozataiban korlátozta a vizsgálóbizottságok létrehozásának lehetőségét, ám magát a parlamenti kisebbségi jogot mindig tiszteletben tartotta, sőt védelmezte.

Érdekes tény, hogy az Alkotmányügyi bizottság a parlamenti kisebbségi jog örök szerepéből a 20/2010-2014 állásfoglalással eljutott oda, hogy az ellenzéknek a vizsgálóbizottságok létrehozására irányuló lehetőségét szinte teljesen ellehetetlenítette. Igaz, hogy az Ogytv. 2014-ben hatályba lépő rendelkezései is erre irányultak, ám e lépés számomra akkor is indokolhatatlan marad.

Mindenesetre kíváncsian várom, hogy a megváltozott vizsgálóbizottsági szabályozás hatása hogyan fog kihatni a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatos gyakorlatra.

Irodalomjegyzék:

Dr. Szabó Zsolt: Parlamenti vizsgálóbizottságok, 2011, Budapest, Patrocinium

Dr. Smuk Péter: A Tisztelt Ház szabályai, 2012 in: Kodifikáció és közigazgatás 2012/2. szám, 5.-27. o

Dr. Kifaludy Zoltán: A házszabály értelmezése a Németországi Szövetségi Köztársaság parlamentjében. in: Külföldi jogi szemle 2002. 6. szám, 365.-371. o

Felhasznált jogforrások:

Alaptörvény

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

1997. évi C. törvény a választási eljárásról

2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról

Határozati házszabályi rendelkezések (46/1994 országgyűlési határozat)

50/2003 AB. határozat

55/1998-2002 ÜB. állásfoglalás

64/1998-2002 ÜB. állásfoglalás

45/2002-2006 ÜB. állásfoglalás

1/2010-2014 AIÜB. állásfoglalás

20/2010-2014 AIÜB. állásfoglalás