

Bírósági döntések parlamenti eljárásokról - Magyarország

50/2003 (XI. 5.) AB határozat - országgyűlési bizottsági vizsgálatok¹

Szabó Zsolt

Az Országgyűlésnek a saját magán, a saját szervein és az általa irányított szerveken kívüli körre kiterjedő vizsgálatokat folytató bizottságaira vonatkozó általános szabályokat, valamint a hatékony működésük feltételeit törvényben kell megállapítania, amelyben a vizsgálattal érintettek számára a személyiségi jogok védelmét és a jogorvoslathoz való jogot biztosítani kell.

A parlamenti vizsgálati tevékenység szabályozatlanságát kimondó határozat tárgya – nem először – az országgyűlési eljárásrendi autonómia határainak kérdésköre volt. A jogállamiság elve az alkotmány alapján álló és kikényszeríthető parlamenti eljárásrendet követel, a népszuverenitás és hatalommegosztás elve pedig háborítatlan parlamenti autonómiát, eljárásrend-alkotási szabadságot. A kettő konfliktusában – nemegyszer, és a jelen ügyben is – parlamenten kívüli személyek, állampolgárok jogai sérülnek. Meddig mehet el a parlamenti többség, közérdekre hivatkozva, az egyéni érdekek korlátozásában? Kinek a feladata meghúzni ezt a határvonalat? Erre adott választ a testület, egyszerre gyakorolva normakontroll hatáskörét, és igazságot téve egy házszabályi természetű jogvitában.

Mindemellett az Alkotmánybíróság megvizsgálta a parlamenti jogi aktusokkal szembeni alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségét, ezzel együtt pedig rávilágított a parlamenti jogi aktusokkal szemben igénybe vehető jogorvoslat hiányára. A határozat fontos mérföldkő volt a parlamenti autonómia és a hatalommegosztás meghatározásához vezető úton, még ha később nem is az általa megszabott irányba haladt a testület gyakorlata.

1. Előzmények

2002. június 18-án, mindössze néhány héttel az akkori miniszterelnök, Medgyessy Péter hivatalba lépését követően, a Magyar Nemzet közölte egy Kádár-rendszerbeli szigorúan titkos tiszt lapját, kijelentve, hogy az illető nem más, mint maga a miniszterelnök. A kibontakozó politikai botrányban az ellenzék vizsgálóbizottság felállítását kezdeményezte „a miniszterelnök titkosszolgálatokkal összefüggő tevékenységének és múltjának” tényei és következményei vizsgálata céljából. Ezt követően a kormánypártok – ellenlépésként - hamarosan egy másik vizsgálóbizottság felállítását is kezdeményezték, amelynek célja 1990-től kezdődően a teljes politikai osztály állambiztonsági tevékenységének vizsgálata volt. Az Országgyűlés 2002. július 9-i ülésnapján mindkét kezdeményezésnek zöld utat adott, valamint a bizottságokat meg is alakította, azaz tagjait és tisztségviselőit is megválasztotta.

Az indítványozók által megsemmisíteni kért „kormánypárti” országgyűlési határozat, azaz a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően

¹ A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja keretében készült.

kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság felállításáról szóló 41/2002. (VII. 12.) OGY határozat (a továbbiakban: Ogyh1.) a Magyar Közlöny 2002. július 12-i számában jelent meg. A vizsgálóbizottság (a sajtóban a bizottság elnöke után: Mécs-bizottság) célja az 1990. május 2-át követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek (kormánytagok és államtitkárok) az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének megvizsgálása volt. Az Ogyh1 szerint a vizsgálóbizottság megbízatása feladatának elvégzéséig, de legkésőbb 2002. szeptember 30-ig tart. A bizottság 2020 július 10- és szeptember 2. között 8 ülést tartott, ám ezek egyikes sem tartott tovább 2 percnél, napirendet nem állapítottak meg, irományt nem tárgyaltak. A bizottság 2002. július 24-én levélben értesítette az 1990. május 2-át követően kormányzati szerepet betöltő 194 politikust arról, hogy személyük a vizsgálóbizottság vizsgálati körébe esik, ugyanakkor a bizottság levélben megkereste a Történelmi Hivatal elnökét, a belügyminisztert, a honvédelmi minisztert, nyilatkozzanak arról, hogy a felügyeletük alá tartozó szervezetek nyilvántartásában szerepel-e a vizsgálati körbe eső 194 személy neve. A bizottság által jelentés elfogadására és benyújtására nem került sor.

Az ügy kapcsán az adatvédelmi biztos is megállapította, hogy adatkezelésre – leszámítva az érintett beleegyezésének esetét - csak törvény adhat felhatalmazást, az országgyűlési határozat pedig nem törvény, még csak nem is jogszabály. Törvényi szabályozás nélkül az Országgyűlés nem jogosult határozat formájában, eseti megbízást adni személyes adatok kezelésére.

A vizsgálattal érintett személyek közül többen absztrakt normakontrollal és alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz, kérve – többek között - a bizottságot létrehozó országgyűlési határozat megsemmisítését.

A határozat meghozatala során az Alkotmánybíróság - az Alkotmány házszabályi autonómiára, valamint alapjogok védelmére és jogorvoslathoz való jogra vonatkozó rendelkezésein túl - a Házszabály eseti bizottságokra vonatkozó általános, és vizsgálóbizottságokra vonatkozó különös rendelkezéseit, valamint a jogalkotási törvény normatív határozat, mint belső szervezetszabályozó norma megalkotására vonatkozó rendelkezéseit is értelmezte.

Az Országgyűlés Házszabályáról szóló, az eljárás időpontjában hatályos 46/1994 (XI. 30.) Ogyh. 34-36. §-ai alapján az Országgyűlés „bármely kérdés” megvizsgálására vizsgálóbizottságot küldhetett ki, a bizottság feladatát, elnevezését, tagjainak számát és megbízatásának terjedelmét az Országgyűlés az eseti bizottság felállításakor határozza meg. A vizsgálóbizottság tevékenységéről jelentést készít, amelynek tartalmaznia kell 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 vizsgálat által érintett szerv vagy személy észrevételeit a lefolytatott vizsgálat módszereire és megállapításaira vonatkozóan, valamint - esetlegesen - javaslatot a szükséges intézkedésekre.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) rendelkezett az állami irányítás egyéb jogi eszközeiről. Ezek között a normatív határozat olyan szervezetszabályozó belső norma, amelyben - többek között - az Országgyűlés saját működését szabályozza. Ez volt

a Hárszabály mint országgyűlési határozat elfogadásának jogi alapja. A Hárszabály ennél fogva az Országgyűlésen kívüli személyekre vonatkozó normatív rendelkezéseket nem állapíthatott meg.

2. Indítvány

Az Alkotmánybírósághoz az ügyben négy indítvány is érkezett, ezek között az Ogyh1 alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozók egyaránt voltak. Az eljárások absztrakt normakontroll és alkotmányjogi panasz formájában indultak meg.

Az első, 2002. szeptember 13-i indítvány az Ogyh1. alkotmányellenességének utólagos megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte, mert - álláspontja szerint - az Ogyh1. ellentétes a jogbiztonság és a hatalommegosztás követelményével, továbbá sérti az érintettek alkotmányos érdekeit, és hátrányos megkülönböztetést tartalmaz. Az indítvány szerint az Ogyh1. mint a Jat. alapján az állami irányítás egyéb jogi eszköze, olyan normatív rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek nem az Országgyűlés által irányított szervekre, illetve a képviselőkre vonatkoznak, valamint az Ogyh1. olyan alapjogokat érint, amelyek csak törvényben rendezhetők, korlátozhatók. A hatalommegosztás elvére hivatkozva kifogásolta az indítványozó, hogy az Ogyh1. olyan tevékenység végzéséről rendelkezett, amely nem tartozik sem az Országgyűlés, sem az országgyűlési bizottságok hatáskörébe, az szerinte a bíróság feladata. Az indítványozó emellett azt állította, hogy az Ogyh1.-gyel vizsgálat alá vont személyek jó részénél az adatok már nem közérdekű adatok, azokra kiterjed a személyes adatok alkotmányos védelme, s ezért felhasználásukhoz az érintett beleegyezése vagy törvény rendelkezése szükséges.

Az Alkotmánybíróság 2002. november 8-án befogadott egy második beadványt, amelyben az indítványozó - az első indítványban is szereplő alkotmányossági kifogások megfogalmazásán túl - úgy érvelt, hogy Ogyh1. új személyi körre terjesztette ki az átvilágítást, és ezt részben visszamenőleg, részben diszkriminatív módon tette.

2002. november 18-án az Ogyh1. visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményező alkotmányjogi panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó az Ogyh1.-gyel kapcsolatban az alábbi alkotmányossági kifogásokat fogalmazta meg: sérti az Alkotmány 2. §-ában foglalt jogállamiság követelményét, mert országgyűlési bizottságnak nincs hatásköre az Ogyh1. által érintett személyi kör vizsgálatára; ellentétes az Alkotmány 8. § (2) bekezdésével, amely szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg; az Alkotmány 54. § (1) bekezdésébe ütközik, mert az eljárás alá vont személyek nem alanyai, hanem tárgyai az eljárásnak; sérti az 57. § (1) és (5) bekezdését, mert nem garantálja sem a bírósághoz fordulás jogát, sem a jogorvoslathoz való jogot; ellentétes az Alkotmány 59. § (1) bekezdésével, mert nem rendelkezik a bizottság által begyűjtött és felhasznált adatok kezeléséről. A panaszt előterjesztő személyesen is érintette a vizsgálóbizottság tevékenysége, mivel 1990-1994 között különböző tisztségekben kormányzati politikai szerepet töltött be. Az indítványozó álláspontja szerint nem áll módjában bírósághoz fordulni, és nincs más jogorvoslati lehetősége. Mivel a

bizottság nem készített jelentést, az indítványozó a bizottság megszűnésének napját tekintette az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló 60 napos időtartam kezdőnapjának.

Végül 2002. november 25-én újabb indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz az előzőekkel összefüggő tárgykörben. Az indítványozó kezdeményezte mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Álláspontja szerint törvényben és nem országgyűlési határozatokban kell szabályozni az országgyűlési vizsgáló- és eseti bizottságok tevékenységét és jogait, mivel az ilyen bizottságok működése kiterjedhet a nem az Országgyűlés által irányított szervekre és személyekre is. Személyek alapvető jogait korlátozó eljárási és anyagi normák törvéynél alacsonyabb jogforrási szinten születhetnek, ezek a jogforrások még jogszabálynak sem minősülnek, továbbá nem biztosított a vizsgálóbizottság döntéseivel kapcsolatban sem a bírói út, sem a jogorvoslat. Az indítványozó emellett kezdeményezte az Ogyh1., valamint a bizottsági tagok és tisztségviselők megválasztásáról szóló országgyűlési határozat egészének, továbbá a Házsabály vizsgálóbizottsági jelentés tartalmi elemeire vonatkozó rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A megsemmisítésre vonatkozó kezdeményezését azzal indokolta, hogy ezek a határozatok törvényi alap nélküliek. A Házsabály 36. § (5) bekezdésének megsemmisítését az indítványozó azért kezdeményezte, mert álláspontja szerint országgyűlési határozat nem adhat felhatalmazást arra, ami a Házsabály támadott rendelkezésében szerepel.

3. A rendelkező rész és az azt alátámasztó indokolás

Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette, és azokat egy eljárásban bírálta el. Elsőként az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértését állapította meg, mivel az nem szabályozta törvényben az Országgyűlési bizottságok által végzett vizsgálatok szabályait, hatékony működésük feltételeit, a vizsgálatok során a közügyek megvitatásának szabadságát, a személyiségi jogok védelmét, valamint a bizottságok által hozott jogsértő döntések elleni jogorvoslathoz való jogot. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2004. március 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság azonban oly mértékű visszásságot látott a vizsgálóbizottság működésében, hogy a mulasztás megállapítása mellett alkotmányellenesnek minősítette és – elfogadásának napjára visszamenőleges hatállyal - megsemmisítette az Ogyh1-et. A vizsgálóbizottság tagjainak és tisztségviselőinek megválasztásáról szóló határozatot azonban hatályában fenntartotta, és visszautasította a házsabály vizsgálóbizottsági jelentésre vonatkozó tartalmi előírásainak megsemmisítésére vonatkozó indítványt is. Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az Ogyh1-gyel felállított vizsgálóbizottság alkotmányellenesen járt el az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben (az indítványozóról adatok gyűjtése és továbbítása).

3.1. Az országgyűlési bizottsági vizsgálatok szabályozása terén mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség

Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség körében elsősorban azt vizsgálta, hogy az országgyűlési bizottságokra vonatkozó szabályozás hiányos-e olyan mértékben, hogy az érintett alapvető jogok (bírószághoz fordulás joga, jogorvoslathoz való jog, személyes adatok védelméhez való jog, közérdekű adatok nyilvánossága) érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve, hogy a hiányos szabályozás ezek érvényesítését veszélyezteti, és ez alkotmányellenességet okoz.

Annak érdekében, hogy azonosítsa az esetlegesen hiányzó szabályozás jogforrási szintjét, az Alkotmánybíróság szélesebb alkotmányjogi összefüggésben vizsgálta az országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrzési funkcióját, és annak – az akkor hatályos Hárszabályon alapuló - jogi szabályozását, az országgyűlési bizottságok ellenőrző, vizsgálati funkcióját meghatározó rendelkezésekre koncentráva. A testület arra a következtetésre jutott, hogy az Országgyűlés bizottságainak ellenőrző tevékenysége, ezen belül vizsgáló funkciója sem az Alkotmány, sem a Hárszabály alapján nem kötődik egy meghatározott bizottsági típushoz. Semmi sem zárta tehát ki a hatályos szabályozás alapján, hogy az állandó bizottságok, az ideiglenes eseti bizottságok és az ideiglenes vizsgálóbizottságok egyaránt folytassanak vizsgálatokat, és ellássanak ellenőrző funkciót. Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy általában az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a vizsgálati eljárásról, az igénybe vehető eszközökről és módszerekről sem a Hárszabály, sem más jogi norma nem tartalmaz koherens és részletes szabályozást. A Hárszabály alapvetően a bizottságok önszabályozására bízza a vizsgálati eljárások rendjének meghatározását.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt is, hogy az Alkotmány milyen követelményeket támaszt a jogalkotóval szemben az országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrző tevékenységének garanciális szabályozása érdekében. E körben két alkotmányos szabályt azonosított: a jogállamiság elvét (és a hozzá köthető hatalommegosztás elvét), valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jogot (mint a közügyek megvitatása szabadságának feltételét).

A testület szerint egyrészt a hatalommegosztás elvéből következik a kormányzati munka és így a végrehajtó hatalom országgyűlési ellenőrzése bizottsági vizsgálatok és miniszterek beszámoltatása által, amelyek az Országgyűlés információszerzését biztosítják, ami elengedhetetlen az ellenőrző funkció érvényesüléséhez. Másrészt a kellő informáltság, a tények ismerete a szólásszabadság egyik feltétele: csak akkor van esély a téves nézetek kiszűrésére, ha szabad vitában ütközhetnek ellentétes vélekedések. Az Országgyűlés a közügyek megvitatásában is kiemelkedő és mással nem helyettesíthető szerepet tölt be, ennek egyik lényeges fórumát jelentik a közügyekben vizsgálatot folytató országgyűlési bizottságok.

E szempontok alapján határozható meg egy további kérdésre, az országgyűlési bizottsági vizsgálatok és a bírósági eljárások viszonyára adandó válasz. A határozat érvelése szerint a két eljárás lényeges különbségeket mutat. A vizsgálatot végző parlamenti bizottságok nem pártatlanok (hiszen javarészt pártok képviselői alkotják őket), nem folytatnak ítélező tevékenységet, valamint nem az igazságszolgáltatás, hanem az Országgyűlés részei, a kormányzati politikai felelősség megállapításának eszközei, valamint a közügyek megvitatásának színterei. Az Alkotmánybíróság külföldi példákat is megvizsgált a vizsgálóbizottsági tevékenység és a büntetőeljárás egymáshoz való viszonyának tisztázása

érdekében, elsősorban az Egyesült Államok, Franciaország, Olaszország és Belgium szabályozását áttekintve.

Az Alkotmánybíróság következtetése szerint az Alkotmány 21. § (3) bekezdésében foglalt garancia, amely szerint az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, és mindenki köteles a bizottságok előtt vallomást tenni, önmagában nem elégséges. Ennek konkretizálása érdekében további jogi garanciák szükségesek: joghátrányt kilátásba helyezése a norma jogellenes megszegőivel szemben, illetve a norma, valamint a szankció végrehajtásának garantálása, emellett az országgyűlési bizottsági vizsgálatok bírósági eljárásokhoz való viszonyának tisztázása.

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt is, hogy vannak-e olyan alkotmányos korlátai az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységének, amelyek jogi szabályozást igényelnek, a parlamenti bizottsági vizsgálatok sem lehetnek ugyanis korlátlanok. A testület ilyennek találta a magánszféra, magántitok, jó hírnév, személyes adatok védelmét, az állam indok nélküli beavatkozása az emberek magánéletébe ezek, és ezeken keresztül az emberi méltóság sérelmét jelenti. Ebből következik, hogy az Alkotmány 21. § (3) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint mindenki köteles az országgyűlési bizottságok által kért adatokat rendelkezésre bocsátani, kizárólag más alkotmányos rendelkezésekkel összhangban érvényesülhet. Az országgyűlési bizottságok sem jogosultak saját szabad elhatározásuk alapján bármilyen ügyben, bárkiről, bármilyen információt megismerni.

A magánszféra védelmével szorosan összefüggő kérdés, hogy a vizsgálati tevékenységet végző országgyűlési bizottságok eljárása során miként érvényesülnek a más eljárásokban, különösen a büntetőeljárásokban megkövetelt alkotmányos garanciák. A bíróságok és a parlamenti bizottságok funkcionális elkülönülése következtében a parlamenti bizottsági vizsgálatokra is vonatkozik az az alkotmányossági követelmény, hogy a bűnössé nyilvánítást (elítélést) csak bíróság végezheti, mégpedig a büntetőjogi felelősség határozatban történő megállapításával. A magyarországi szabályozásban azonban nem tisztázott a vizsgálat alá vont, vallomástételre kötelezett, illetve meghallgatásra meghívott személyek jogállása. Az Alkotmány 21. § (3) bekezdése szerint az országgyűlési bizottságok előtt mindenki köteles vallomást tenni. Ugyanakkor alkotmányossági szempontból nyilvánvaló, hogy az önvádra kötelezés tilalmának, valamint az ártatlanság vélelmének alkotmányos elvének a büntetőeljárásokon kívül más eljárásokban is feltétlenül érvényesülnie kell. A vallomástétel megtagadásának joga, illetve az igazmondási kötelezettség azonban már a vallomásra kötelezett személy eljárási pozíciójától függ. E tekintetben más eljárásjogi szabályok vonatkozhatnak a „felekre”, az „ügyfelekre”, a „tanúkra”, a „terheltekre” stb. A testület szerint a hatályos magyar normatív szabályozás más eljárási hiányosságokban is szenved, például, hogy nem rendelkezik a jogi képviseltről (vö. sértetti képviselő, védelemhez való jog). Azokban az államokban, amelyekben a törvények a büntetőeljárási szabályok értelemszerű alkalmazását rendelik el a parlamenti vizsgálóbizottsági eljárásokban (példa: német alaptörvény), ezt részben azért teszik, hogy a büntetőjárási garanciák megfelelően védjék az eljárás résztvevőit.

A jogorvoslathoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül, következésképpen az e tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek

jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat biztosítása – mint minden hatósági döntés ellen - alkotmányos követelmény. A jelenlegi magyarországi szabályozás ugyanakkor nem teszi kötelezővé, hogy a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok az állampolgárok jogait, kötelezettségeit befolyásoló döntéseiket, intézkedéseiket formalizált határozatban jelenítsék meg, és nincsenek normatív előírások a bizottsági döntésekkel szembeni jogorvoslatokról. Az országgyűlési bizottságok döntéseivel szemben semmiféle jogorvoslati eljárás megindítására nincs lehetőség, mivel az országgyűlési bizottságok nem rendelkeznek perképesességgel, és nem tekinthetők közigazgatási szervnek sem.

Mindezeket alapul véve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az állandó és az ideiglenes országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrzési tevékenységének jogi szabályozása rendkívül hiányos. Egyfelől hiányoznak a bizottsági vizsgálat hatékonyságát biztosító jogszabályi feltételek, és a bizottsági vizsgálat sui generis voltát (a bírósági eljárásokhoz, a közigazgatási, illetve a büntetőeljárásokhoz való viszonyát) rögzítő szabályok, másfelől nincsenek olyan jogi garanciák, amelyek az állampolgárok alapvető jogait (magánszférához való jogot, eljárási jogosultságokat, jogorvoslati jogot stb.) védik a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságokkal mint jogalkalmazó közhatalmi szervekkel szemben.

Ez a mulasztás a testület szerin alkotmányellenes helyzetet eredményezett, egyrészt azért, mert a hiányos szabályozás nem biztosítja az Alkotmány 21. § (2) és (3) bekezdésében elismert országgyűlési bizottsági vizsgálatok hatékony érvényesülését, így sérülhet az Országgyűlésnek a hatalommegosztásból folyó parlamenti ellenőrzési funkciója, és csorbulhat a közügyek vitatásának szabadsága. Az alkotmányértő mulasztás másrészt azért állapítható meg, mert a szabályozatlanság veszélyezteti a következő személyiségi jogokat és magánéleti szabadságot, valamint kizárja a jogorvoslati jog érvényesülését, és kétségessé teszi az alapvető jogállami eljárási garanciák megvalósulását a bizottsági vizsgálatok során.

A mulasztás megszüntetéséhez Országgyűlés általi törvényalkotásra van szükség, mivel egyrészt az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, másrészt az országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrző tevékenysége érinti olyan jogalanyok jogait, illetve kötelezettségeit, akik, illetve amelyek nem tartoznak az Országgyűlés által irányított szervek vagy az Országgyűlés saját szervei közé. A bizottságokat megillető alapjog-korlátozó jogosítványok tartalma nem nyugodhat sem a szabályozatlanságból fakadó esetlegességen, sem az országgyűlési bizottságok saját szempontjait előtérbe helyező önszabályozáson. Ebből következően az Alkotmánybíróság nem csupán a Házsabály szabályozási hiányosságait állapította meg, hanem azt is, hogy a mulasztást törvényi szinten kell pótolni.

3. 2. Az utólagos (absztrakt és konkrét) normakontrollra vonatkozó indítványok

Több absztrakt normakontroll-indítvány, valamint a 850/D/2002. számon nyilvántartásba vett alkotmányjogi panasz (konkrét normakontroll) is felvetette a vizsgálóbizottságot létrehozó Ogyh1 alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróságnak ezért először abban kellett állást foglalnia, hogy van-e hatásköre a támadott országgyűlési határozat absztrakt alkotmányossági vizsgálatára. A testület addigi gyakorlata szerint hatáskörébe kizárólag az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő, normatív tartalmú határozatok felülvizsgálata tartozik, egyedi

aktusokat nem vizsgál. A hatáskör vizsgálatánál ugyanakkor nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege (a határozat célja, érintett jogalanyok köre, a magatartási szabályok jellege vagy időbeli kiterjedése) az irányadó.

Az Ogyh1. jogforrási jellegének megállapítása érdekében az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az országgyűlési határozat normatív rendelkezéseket tartalmaz-e. A vizsgálóbizottságok az Országgyűlés szervezetének részét képezik, a bizottságok létrehozataláról, átalakításáról, megszüntetéséről, valamint a bizottságok feladatainak meghatározásáról szóló határozatok az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ogyh1. rendelkezéseinek jelentős része az Országgyűlésnek a saját működését és az általa irányított szervek feladatait az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősülő határozatokkal szabályozza, emellett azonban olyan rendelkezéseket is magában foglal, amelyek az Országgyűlés szervezetén és irányítási jogkörén kívülálló jogalanyokra tartalmaznak kötelező normatív szabályokat. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Ogyh1. megfelel az Alkotmánybíróság absztrakt utólagos normakontroll-hatáskörét meghatározó ismérveknek.

Az Alkotmánybíróságnak emellett állást kellett foglalnia abban a kérdésben, hogy az Ogyh1. állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolása nem zárja-e ki az alkotmányellenesség utólagos vizsgálatát alkotmányjogi panasz alapján, mivel az alapján kizárólag jogszabályok felülvizsgálata lehetséges, ugyanis állami irányítás egyéb jogi eszköze nem állapíthat meg az állampolgárok számára jogokat és kötelezettségeket. Az alkotmányjogi panasz előterjesztője - egyebek mellett – ugyanakkor éppen azt kifogásolta, hogy az Országgyűlés törvényi szabályozási körbe tartozó kérdésekben alkotott normatív határozatot, s abban alapvető jogok korlátozásáról rendelkezett. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ilyen esetben az alkotmányjogi panaszt érdemben el kell bírálni.

Ezt követően a testület megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságát. Ennek feltétele az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az volt, hogy alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következzen be a jogsérelem. A konkrét ügyben kétségtelenül megállapítható volt, hogy a létrehozott vizsgálóbizottság normákat (az Ogyh1.-et és jogszabályokat) alkalmazó intézményként tevékenykedett, intézkedései, döntései ezért jogalkalmazásnak minősültek. Az Ogyh1. III. pontja alapján például a vizsgálóbizottság feladatai közé tartozott, hogy az alkotmányjogi panasz előterjesztőjéről adatokat gyűjtsön, amit a bizottság meg is kezdett. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az egyéni jogsérelem megállapításához nem szükséges annak feltárása, hogy a bizottság milyen adatokhoz jutott, önmagában az adatkérés megalapozza az egyéni érintettséget.

Az Abtv. 48. § (2) bekezdésében foglalt, az alkotmányjogi panasz előterjesztésére nyitva álló hatvan napos határidő kezdetét az Alkotmánybíróság a vizsgálóbizottság megszűnésének napjában (2002. szeptember 30.) határozta meg, mivel formális határozatokat a vizsgálóbizottság nem hozott, jogorvoslat pedig sem az Ogyh1-ben, sem jogszabályban nem volt biztosítva. A bizottság tevékenységével okozott esetleges jogsérelmek orvoslására vonatkozó szabályozás hiányosságait nem lehet az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének hátrányára figyelembe venni, ő ugyanis - egyebek mellett - éppen ezeket a hiányosságokat kifogásolta.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra jutott, hogy a benyújtott alkotmányjogi panaszt érdemben el kell bírálni. Bár az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem hatályos jogszabály tekintetében nincs helye utólagos és absztrakt normakontroll-eljárásnak, ha annak egyedüli eljárásjogi következménye - az alkotmányellenesség megállapítása esetén - a norma hatályvesztésének kimondása lehetne, az Abtv. 48. §-a szerint az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján elvégezheti hatályon kívül helyezett jogszabályok felülvizsgálatát. Az alkotmányjogi panasz alapján indult eljárás és absztrakt normakontroll-eljárás között pedig nem az Ogyh1. alkotmányosságának megítélése, hanem az esetleges jogkövetkezmények tekintetében lehet különbség. Az Alkotmánybíróság ezért az Ogyh1. hatályosságának vizsgálatát nem tekintette olyan előkérdésnek, amelytől az - absztrakt és konkrét normakontrollt egyaránt magában foglaló - érdemi utólagos alkotmányossági vizsgálat függ.

Ami a normakontroll-indítványok tartalmi megítélését illeti, az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta meg, hogy az Országgyűlés megfelelő szintű jogi normát alkotott-e, azaz adhatott-e állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő normatív országgyűlési határozatban felhatalmazást országgyűlési vizsgálóbizottságnak az Ogyh1.-ben meghatározott vizsgálatokra, ráadásul úgy, hogy a vizsgálatok eljárási rendjének megállapítását a bizottság önszabályozására bízta. Az Alkotmánybíróság párhuzamot vont az Ogyh1 és egy, a testület által korábban a 41/1993. (VI. 30.) AB határozatban vizsgált, és a jogbiztonság követelményét és az alapvető jogok törvényi szabályozásának követelményét sértőnek talált 1/1993. (II. 27.) OGY elvi állásfoglalás között. Megállapította, hogy mindkettő olyan, formailag állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő norma, amely az Országgyűlés szervezetén és irányítási jogkörén kívülálló jogalanyokra tartalmaz kötelező magatartási szabályokat. Ahhoz, hogy az Országgyűlés határozattal az Országgyűlésen, annak szervein, továbbá az általa irányított szerveken kívüli személyekre és szervezetekre vonatkozó vizsgálatot végző bizottság felállításáról rendelkezzen, illetve bizottságot ilyen vizsgálati feladattal ellásson, törvényi garanciák kelljenek. Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy az Országgyűlés bizottságai a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntető törvény hatálybalépéséig is folytathatnak vizsgálatokat, de ezeknek az érintett személyek önkéntes együttműködésén kell alapulniuk.

A testület lényegesnek ítélte meg azt a tényt is, hogy – ellentétben az egyes fontos, valamint közbizalmi és közvélemény-formáló tisztségeket betöltő személyek ellenőrzéséről szóló 1994. évi XXIII. törvénnyel létrehozott, hasonló célú tényfeltáró testülettől - az Ogyh1. alanyi körébe olyan személyek is beletartoztak, akik a vizsgálat idején már nem töltötték be fontos közjogi pozíciót, és nem is jelölti minőségükben került sor a vizsgálatra.

Az Alkotmánybíróság fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az Ogyh1. ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével és 8. § (2) bekezdésével, így az indítványokban felvetett egyéb kifogásokat érdemben nem bírálta el.

Az Ogyh1. alkotmányellenességének megállapítását követően az Alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesség jogkövetkezményeit kellett megállapítania, amihez elsőként az Ogyh1. hatályosságát vizsgálta. Bár az Ogyh1. nem rendelkezik kifejezetten az időbeli hatályáról, a bizottság megbízatásának végét feladatának elvégzésében - de legfeljebb 2002. szeptember 30-

ában állapította meg, ezáltal az Ogyh1.-ben foglalt rendelkezések 2002. szeptember 30-án - erre irányuló kifejezett rendelkezés hiányában is - a határidő lejártával hatályukat veszítették. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett megvizsgálnia, hogy alkotmányellenessé nyilvánított, de már hatályon kívüli norma esetében milyen jogkövetkezmény jöhet számításba. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyanis az utólagos és absztrakt normakontrollra irányuló indítvány esetében nem kerül sor a már nem hatályos norma érdemi alkotmányossági vizsgálatára, ha annak egyedüli eljárásjogi következménye - az alkotmányellenesség megállapítása esetén - a norma hatályvesztésének kimondása lehetne. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság a norma alkalmazását tiltja meg konkrét ügyekben vagy általában.

A konkrét ügyben azonban az Alkotmánybíróság figyelembe vette egyrészt azt, hogy az Ogyh1. formailag nincs hatályon kívül helyezve, másrészt azt, hogy bár az Ogyh1. formailag állami irányítás egyéb jogi eszközének minősül, ugyanakkor az Alkotmány és a Jat. alapján törvényi szabályozási körbe tartozó kérdésekről rendelkezik, továbbá az általános alkalmazási tilalom kimondása ok nélküli volna, mivel az Ogyh1.-beli normatív rendelkezések alkalmazására már nem kerülhet sor. Ezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogforrási szint alapvető szabályainak megsértésével megalkotott, formailag nem hatályon kívül helyezett, de már nem is alkalmazható Ogyh1. megsemmisítése szolgálja leginkább az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből következő jogbiztonságot, ezért azt ex tunc hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az Ogyh1. alkotmányellenességének kimondásával a 850/D/2002. számon nyilvántartásba vett alkotmányjogi panaszt megalapozottnak találta. Ugyanakkor, mivel az Ogyh1 megsemmisítése nem jelent jogorvoslatot a panaszos számára (ami pedig az alkotmányjogi panasz lényegi eleme lenne), az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ogyh1.-gyel létrehozott bizottság az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló konkrét ügyben alkotmányellenesen járt el. Magát a jogorvoslatot pedig - a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatban alkalmazott megoldáshoz hasonlóan – az Országgyűlés a mulasztást pótló törvényben állapítja majd meg.

3.3. A Házsabály egyes rendelkezéseire irányuló absztrakt normakontroll-indítvány

Az indítványozó szerint a Házsabály 36.§ (5) bekezdése azért alkotmányellenes, mert felhatalmazást ad arra, hogy egy másik országgyűlési határozat, illetve országgyűlési bizottsági döntés szabályozza a bizottsági eljárás rendjét, vizsgálati módszereit, a bizottsági jelentés tartalmát, valamint a vizsgálat által érintett szervek és személyek jogait. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor nem a vizsgált szabály ad felhatalmazást a bizottsági eljárási rend és vizsgálati módszerek szabályozására, valamint a vizsgálat által érintettek jogainak és kötelezettségeinek meghatározására. Önmagában a vizsgálóbizottsági jelentés kötelező tartalmi elemeinek házsabályi felsorolása nem sérti a jogalkotásnak az Alkotmányban és a Jat.-ban meghatározott rendjét, és összhangban áll az Alkotmánynak a Házsabályról szóló, a Ház szabályozási autonómiájáról rendelkező 24. § (4) bekezdésével. Az Alkotmánybíróság ezért a Házsabály 36. § (5) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt elutasította.

3.4 Az Ogyh1-gyel létrehozott vizsgálóbizottság tagjainak és tisztségviselőinek megválasztásáról szóló Ogyh-ra irányuló normakontroll-indítvány

Mivel az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kizárólag személyi kérdésekben hozott országgyűlési határozatok, így az országgyűlési bizottsági tisztségviselők és tagok megválasztásáról szóló határozatok is a Jat. 46. § (2) bekezdése szerinti egyedi aktusnak minősülnek, ezért nem tekinthetők az állami irányítás egyéb jogi eszközének. Az Alkotmánybíróság ezért ezt az indítványt hatáskör hiánya miatt visszautasította.

4. Jogdogmatikai értékelés

Az Alkotmánybíróság a határozat meghozatala során aktivista oldalát mutatta: de facto korlátozta az Országgyűlés autonómiáját, amikor mulasztást állapított meg az Országgyűlés belső, de külső kihatással is rendelkező eljárásának, a bizottságok vizsgálati tevékenységének szabályozásában, valamint megsemmisített egy vizsgálóbizottságot létrehozó országgyűlési határozatot (utóbbi döntés vitatható, hiszen a határozat meghozatalakor az Ogy1 már nem volt hatályban). Mindemellett szélesítette a jogorvoslathoz való jog fogalmát. A testület „házsabálybíróként” is fellépett, hiszen azon túl, hogy a házsabályozás – éppen a jogorvoslatok tekintetében – hiányos voltát kimondta, még – nem lévén erre más fórum - döntött is egy konkrét jogsérelem tárgyában. Ez az új, a magyar alkotmányjogtól idegen, ugyanakkor de lege ferenda szükséges hatáskör azonban a későbbiekben nem donborodott ki a testület tevékenységében.

Erről az útról azonban a testület később le is tért. Egy évtizeddel később – az országgyűlési fegyelmi döntésekkel kapcsolatos jogorvoslat hiányának megítéléskor - már azt mondta ki, hogy „mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.”² Azaz az Alkotmánybíróság nem házsabálybíró, és maga nem is kíván azzá válni. A szakirodalomban ugyanakkor – német mintára - rendre felmerül³ az Alkotmánybíróság felruházása házsabálybírói jogkörrel, amennyiben alkotmányos jog vagy érték is sérül a házsabállysértéssel.

A határozat megkísérelte levezetni az országgyűlési vizsgálat során készült bizottsági jelentéssel szembeni jogorvoslati jogot az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből, amely csak bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekkel szemben követelte azt meg. A testület kreatív értelmezése szerint a vizsgálóbizottsági döntések „állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésnek”, így hatósági döntésnek minősülnek, ennél fogva biztosítani kell ellenük a jogorvoslathoz való jogot. Ez alapján egyébként bármely

² 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 39. bek.

³ Lásd a következő munkákban kifejtett érvelést: Smuk Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat, Budapest, 2008., Szabó Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok*, Patrocinium, Budapest, 2011, Erdős Csaba: *Parlamenti autonómia*. Gondolat, Budapest, 2016.

parlamentari aktus, akár az ülésvezetési aktus is hatósági döntésnek minősül, és jogorvoslat tárgya lehet.⁴ Nem meggyőző tehát a határozatnak az a következtetése, amely a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenységét, dogmatikai megalapozás nélkül, közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősíti.

A vizsgálóbizottsági jelentés nem jogi, hanem politikai „ítéletet” mond ki, így a parlamenti vizsgálat hatékonyságát, valamint az Országgyűlés önálló hatáskör-gyakorlását, ezáltal pedig a hatalommegosztás elvét veszélyeztetné, ha a jelentést bíróság előtt vitatni lehetne. A bírósági eljárás célja az igazságszolgáltatás, a bűncselekmények elkövetőinek megbüntetése, míg a vizsgálóbizottságok a közügyek megvitatásának, a közérdekű problémák feltárásának színterei. Ebből a szempontból a német megoldás megfelelőnek tűnik: a vizsgálóbizottságok jelentése teljesen ki van vonva a bírósági felülvizsgálat alól.⁵ A bíróság a jelentés alapjául szolgáló tényeket szabadon bírálhatja el, a bizottsági jelentés a bíróságokat nem köti. A jelentéssel érintett személy bírósági úton felléphet az őt ért sérelem kapcsán azzal a konkrét személlyel szemben, aki a jogsérelmet okozta. Más kérdés, hogy a vizsgálóbizottság eljárási jellegű, azaz például eljárási szankciót kiszabó határozataival szemben szükség van jogvédelemre. Az ilyen döntések elleni rendes bírósági utat meg kell nyitni, a büntetőeljárás szabályai szerint.

Említést érdemel, hogy van olyan álláspont, amely szerint házszabályi jogi jogorvoslati fórumnak a parlamenten belül van a helye. Emellett érvel László alkotmánybíró, aki a fenti 2013-as határozathoz fűzött különvéleményében azt javasolja, hogy belső parlamenti jogi vitákban az „első fokú” jogorvoslati fórum a bizottság, a második fokú a plenáris ülés legyen. Elveti ugyanakkor a külső jogorvoslati fórum lehetőségét, amely szerinte „értelemszerűen és nyilvánvalóan már hatalommegosztási dilemmákat/problémákat is felvetne.”⁶ Az Alkotmánybíró fenti, 2013-as többségi határozatával ellentétesen határozott az EJEB *Karácsony és társai* ügyben (42461/13) hozott ítélete, amely az EJEE jogorvoslatához való jogot kimondó 13. cikkét a parlamenti jogban is alkalmazhatónak találta.⁷ Időközben ugyan az Országgyűlés a Kiss-féle megoldással kétfokú belső fórumrendszert vezetett be fegyelmi jogi vitákban, de ez nem változtatott az EJEB nagykamara döntésén. Úgy tűnik, ha a jogalkotó vagy az Alkotmánybíró nem gondoskodik hazai házszabályi vitákat eldöntő fórumról, szupranacionális fórumok előtt csapdónak le az ilyen jellegű jogviták, hiszen az indítványozók megtalálják az oda vezető utat. Még akkor is, ha elvben a nemzeti parlamenti szuverenitás körébe tartozó kérdéstről van szó.

A határozat gyenge pontja a nemzetközi összevetés elnagyoltsága. A határozat megemlíti az Egyesült Államok, Franciaország, Olaszország, Németország és Belgium szabályozását, azonban mind az ország-, mind a példaválasztás esetleges és hiányos. A vizsgálóbizottság döntésével szembeni jogorvoslat kérdéskörében a határozat bizonyítás nélkül jelenti ki, hogy ilyenre „számos állam törvénye lehetőséget biztosít”. Az ezt követően felhozott példák nem meggyőzők, a külföldi szabályozás felszínes ismeretéről tanúskodnak. A valóban elégtelen hazai szabályozás ellenpontjaként felhozható lett volna a francia alkotmány vonatkozó

⁴ Erdős Csaba: Az alkotmányjogi panasz a parlamenti jog területén, *Jog Állam Politika*, 2014/2 szám.

⁵ Német alaptörvény 44. cikk

⁶ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indoklás [86].

⁷ A döntés megítélése az Egyezmény parlamenti jogra való alkalmazásában nem egységes, a kritikai érvelést lásd *Szente Zoltán*: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? *Állam- és Jogtudomány* 2015/2. 74-90.

szakasza, vagy a német alaptörvény részletes, 4 bekezdésből álló, vizsgálóbizottságokról szóló szakaszának, vagy akár több ország (Belgium, Dánia, Hollandia, Portugália, Lengyelország, Németország) kifejezetten vizsgálóbizottságokról szóló törvényének elemzése. Hasznos adalékot jelentett volna a határozathoz a bírósági és parlamenti vizsgálatok azonos ügyben történő, egyidejű megengedhetőségéről vagy kizárásáról szóló külföldi szabályozási példák vizsgálata. A fenti országokban a rendelkezések mellett a gyakorlat is tanulságokkal szolgált volna.

5. A határozat utóélete

Az AB határozatot követően közel tíz évig kellett várni a mulasztás pótlására, a végleges megoldással az Országgyűlés nem sietett. A vizsgálatok azonban addig sem álltak le: a vizsgálóbizottságokat létrehozó országgyűlési határozatok rendre tartalmaztak egy klauzulát, amely szerint a bizottság meghallgatásai és adatkezelése „az érintett személyes, önkéntes együttműködésen” alapul, szankcionálási lehetőség nélkül, és erre az eljárás során az elnöknek fel kell hívnia a figyelmet. Ezt az eljárást az ügyrendi bizottság javasolta, 45/2002-2006 ÜB számú állásfoglalásában.

A parlamenti aktusok ellen igénybe vehető jogorvoslat hiányának problémája később is felbukkant alkotmányos gyakorlatunkban. Az elméleti kérdésfelvetéseken⁸ túl több konkrét esetben is problémát okozott, hogy sem a parlamenten belül, sem azon kívül nincs olyan kontrollmechanizmus, amely a parlamenti jogi aktusokkal szemben igénybe vehető lenne.⁹ Kontrollmechanizmusok ugyan elszórtan megjelennek, például a parlamenti fegyelmi jog terén, ahol belső parlamenti (azaz „pártos”) jogorvoslati fórumok (bizottság, majd plénum) döntenek, azaz a politikai többség dönt. Ezek azonban nem állnak össze koherens rendszerré.

A 2014-ben hatályba lépett Országgyűlésről szóló törvény (Ogytv.) elfogadásával a jogalkotó a határozatból eredő mulasztásának is eleget kívánt tenni (egy évtizeddel meghaladva az eredetileg kitűzött határidőt). Az Ogytv. kimondta a parlamenten kívüli személyek – korábban pusztán házszabályon alapuló, ezért elégtelen szintű - együttműködési kötelezettségét: előírta, hogy a vizsgálóbizottság a vizsgálati tevékenységével összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező személyt, szervet vagy szervezetet a vizsgálati tevékenységében való közreműködésre (adatszolgáltatás, megjelenés és nyilatkozattétel) kötelezheti.¹⁰ Ezzel voltaképpen egy új eljárásjogi státusz jelent meg a parlamenti jogban, az „együttműködésre kötelezett” személyé, aki lehet akár a vizsgált tárgykörön kívül álló, de arról tudomással bíró tanú, vagy a vizsgálat által érintett, „kvázi-terhelt” egyaránt. A hármas kötelezettség emlékeztet a büntetőeljárásból ismert tanúzási kötelezettségre, az igazmondási kötelezettség kivételével. Ennek kimaradása egyben azt is jelentheti, hogy hamis tanúzást vizsgálóbizottság előtt nem lehet elkövetni.

⁸ Szabó Zsolt: Lehet-e az Alkotmánybíróságból „Házszabály-bíróság”?, *Közjogi Szemle*, 2017/4, 55-61.o.

⁹ A problémáról részletesebben lásd *Erdős, 2016*

¹⁰ Ogytv. 25.§ (1)-(2)

Kérdés azonban, hogy az előírt kötelezettség, amely valódi szankció híján lex imperfectának tekinthető, hogyan tesz eleget a vizsgálatok hatékonyságának biztosítását is elváró alkotmánybírói határozatnak. Ha ugyanis az együttműködésre kötelezett személy törvényben előírt kötelezettségének nem tesz eleget, mindössze azzal kell szembenéznie, hogy kötelezettségeinek megszegéséről az ülést vezető elnök - a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatása alapján - az Országgyűlés soron következő ülésén való bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot.

Az Ogytv. hiányosságaként értékelhetjük azt is, hogy nem tartalmaz az együttműködésre kötelezettek vonatkozásában adat- és jogvédelemre vonatkozó rendelkezéseket, nem tisztázott az együttműködésre kötelezett személy jogállása, különös tekintettel az alkotmányos garanciákra (önvádra kötelezés tilalma, védelemhez való jog, ártatlanság véelme). Az alkotmánybírói határozata ugyanis nem csak a törvényi szintű szabályozás, és a hatékonyság biztosítását írta elő, hanem a vizsgálattal érintettek jogvédelmét is. A jelentéssel, illetve a jelentés alapján elfogadott országgyűlési határozattal érintett személynek az új törvény szerint mindössze ahhoz van joga, hogy a jelentés rá vonatkozó megállapítására írásban tett észrevételeit az Országgyűlés honlapján (tehát nem a jelentésben!) közzé tegyék. A jogvédelemnek a nyilatkozat megtagadhatósága, az észrevételek megjeleníthetősége körében széleskörűbben is érvényesülnie kellene. Bár ez a megoldás nem tekinthető a bemutatott alkotmánybírói határozat elvárása szerinti hatékony jogorvoslatnak, nézetem szerint helyesen döntött a jogalkotó, amikor a vizsgálóbizottság jelentését kivonta a bírósági felülvizsgálat alól, hiszen az nem jogi felelősséget állapít meg, hanem politikai felelősséget vizsgál.¹¹

Az új, Ogytv.-ben foglalt vizsgálóbizottsági szabályozás tehát eleget tett az Alkotmánybírói határozat legfontosabb szabályozási előírásának: kimondta a bizottsággal történő együttműködési kötelezettséget, emellett pontosította a vizsgálat feltételeit, mindezzel hatékonyabbá tette a jövőbeli parlamenti vizsgálatokat. Egyidejűleg azonban korlátozta a vizsgálatindítás lehetőségét, mivel a vizsgálati feltételek igencsak leszűkítik a vizsgálati lehetőségeket (pl. interpellációval nem tisztázható kérdés lehet csak vizsgálat tárgya, folyamatban lévő hatósági vagy bírósági ügy nem lehet vizsgálat tárgya), és a vizsgálatindítási jogot kivette az ellenzék kezéből (a képviselők egyötöde nem kérheti, csak javasolhatja a vizsgálóbizottság létrehozását).

A mulasztás pótlásának gyakorlati tapasztalataira nem támaszkodhatunk: egyáltalán nem kerül sor vizsgálóbizottság felállítására és tényleges vizsgálati cselekményre az Ogytv. hatálybalépése óta. A mulasztásnak a jogalkotó oly módon tett eleget, hogy lehetőleg ne is induljanak parlamenti vizsgálatok – lehetséges, hogy ez is volt a politikai cél.

6. Irodalom

¹¹ Szabó Zsolt: Vizsgálóbizottságok új szabályozása; Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség – válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére, KRE-ÁJK, 2012.

- Erdős Csaba: Az alkotmányjogi panasz a parlamenti jog területén, Jog Állam Politika, 2014/2 szám.
- Erdős Csaba: Parlamenti autonómia. Gondolat, Budapest, 2016.
- Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban. Gondolat, Budapest, 2008.
- Szabó Zsolt: Lehet-e az Alkotmánybíróságból „Házaszabály-bíróság”?, Közjogi Szemle, 2017/4, 55-61.o.
- Szabó Zsolt: Parlamenti vizsgálóbizottságok, Patrocinium, Budapest, 2011,
- Szabó Zsolt: Vizsgálóbizottságok új szabályozása; Rixer Ádám (szerk.): Állam és közösség – válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére, KRE-ÁJK, 2012.
- Szente Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? Állam- és Jogtudomány 2015/2. 74-90.