

MAGYAR ZSÓKA

A Hárszabályon túl – Az Országgyűlés parlamenti jogi előadás-sorozatáról

A Parlamenti Szemle előző számában beszámoltunk az Országgyűlésben szervezett új szakmai programról, amely „A Hárszabályon túl” címet viseli. Az elmúlt öt előadás alapján joggal mondhatja a szervező – amely nem más, mint az Országgyűlés Hivatala –, hogy sikerült rendhagyót alkotnia. Valóban többről van szó, mint az Országgyűlés alkotmányos feladatait felvonultató képzésről. A rendezvény-sorozat célja nemcsak egy-egy közjogi témájú előadás bemutatása, hanem az is, hogy láthatóvá tegye magát az előadót, és szemléletformálódásának útját: ki volt a meghatározó mentor vagy tanár, aki elindította az alkotmányjogi pályán, mi volt az a mozzanat, ami e téma felé irányította az érdeklődését.

Nemcsak az előadás tartalma a fontos, hanem az is, ahogy az előadó elhelyezi magát abban a koordináta rendszerben, ami a rendezvény szempontjából a rendszerváltozás utáni jogalkotást jelenti. Jól megfigyelhető, hogy a tapasztaltabb oktatók a pályafutásuk során megszerzett ismereteknek köszönhetően gyakrabban tesznek kritikai észrevételeket, míg fiatalabb kollégáik frissebb, modernebb megközelítésből láttatnak egy problémát. Az előadások valamennyi egyetem számára lehetőséget adnak, hogy az alkotmányjogi tanészük tudományos tevékenységét a hallgatóság az Országgyűlés falai között ismerhesse meg. Legyen szó akár egy olyan nagy múltú egyetemről, mint például az ELTE és a pécsi egyetem, vagy akár egy ifjabb jogászképzésről, mint amilyen a győri Széchenyi István Egyetemen folyik. A rendezvények idejére a parlament nemcsak a politikai aréna szerepét tölti be, hanem egy olyan találkozási helyet is jelent, ahol a jogalkotók, a jogot hallgatók, a jogot oktatók ismerhetik meg egymás nézeteit.

Jelen recenzió célja, hogy A Hárszabályon túl legutóbbi három előadásáról beszámoljon, lezárva ezzel a két éven át tartó rendezvény-sorozat alapozó szemeszterét. Tematikáját tekintve mindegyik előadás valamilyen alkotmányjogi alapvetést állított a középpontba, úgy mint a hatalommegosztás, a törvényalkotási eljárás vagy az Országgyűlés ellenőrző szerepe.

1. Smuk Péter és Erdős Csaba előadása – Az Országgyűlés a hatalommegosztás rendszerében, a parlament döntési autonómiája

Smuk Péter és Erdős Csaba a győri Széchenyi István Egyetem oktatói „duett-előadás” keretében fejtették ki nézeteiket „Az Országgyűlés a hatalommegosztás rendszerében, a parlament döntési autonómiája” címmel. Smuk Péter személyes alkotmányjogi indíttatásával kapcsolatban elmondta, hogy az egyetemi közélet szervezésében mindig aktív szerepet vállalt, majd a győri jogász szakkollégium beindításával már egyfajta mikro demokráciát kellett működtetnie. Ezeknek köszönhetően a demokratikus eljárásokban való szocializálódás a mindennapjai részévé vált. Erdős Csaba a közjogi érdeklődése kialakulása útján az inspiráló győri tanszéki környezetet emelte ki, amelynek alapját olyan neves oktatók adták, mint Kukorelli István, Bihari Mihály, Halmai Gábor és Papp Imre. Kutatásait a népszavazásokkal és a parlamenti fegyelmi joggal kezdte, míg eljutott egy újszerű módszertan kifejlesztéséig: az országgyűlési aktustan alkalmazásáig.

Erdős Csaba a montesquieu-i institutionális hatalommegosztás rendszerét vizsgálva azt állapította meg, hogy máig nem ért véget ennek a felfogásnak a fejlődése, amit például az autonóm államigazgatási szervek és a Költségvetési Tanács léte is bizonyít. A funkcionális felfogás a három szükségszerű állami hatalomgyakorlási formát keresi minden állami szervben és akként osztályozza őket, hogy melyik dominál egyik vagy másik intézménynél. A parlamentek vonatkozásában a temporális hatalommegosztás is tetten érhető abban az értelemben, hogy az alkotmányokba foglalt örökkévalósági klauzulák révén egy parlament a következő parlament tevékenységét is befolyásolhatja. Ugyanerre a következtetésre juthatunk akkor, ha a sarkalatos törvények által szabályozott jogintézmények módosítására gondolunk. Az országgyűlés vonatkozásában azonban elsősorban az úgynevezett politikai hatalommegosztás dominál, amely a kormányformából eredő szükségszerűség. Ennek mentén parlamentáris és prezidenciális kormányformákat különíthetünk el. A prezidenciális kormányformák esetében a törvényhozás és a végrehajtás nem fődik össze, a parlamentáris kormányformáknál a törvényhozó hatalom valamilyen módon determinálhatja a végrehajtó hatalom megbízatását akár a miniszterelnök megválasztásával vagy a megbízatásának megszűnéséről való döntéssel. A politikai hatalommegosztás másik értelme, hogy a kormányzattal szemben egy olyan semleges állami szerv áll, amely elsősorban jogi és nem politikai érveket alkalmaz. Tipikusan ilyen az alkotmánybíróság.

A rendszerváltozáskor kiépített modellhez képest az alkotmánybíróság jogköreit illetően elmozdulás figyelhető meg a parlamenti autonómia irányába. A mindenki által kezdeményezhető, utólagos absztrakt normakontroll lehetősége megszűnt, helyébe az egyedi jogséremlerekre koncentrált alkotmányjogi panaszjárások léptek. Amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, az Alkotmánybíróság nem

vizsgálhatja a központi költségvetést, az adótörvényeket, az illetéktörvényeket, a vámtörvényeket, a helyi adókat megállapító törvényeket. Az Alaptörvény csak szűk kiskaput nyit, mivel az Alkotmánybíróság kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal, a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül ezeket a törvényeket.¹ A legfontosabb vonatkozó alapjog, a tulajdonhoz való jog ebben a felsorolásban azonban nem szerepel. Egy jelentős alapjogi terület alkotmányos védelem nélkül maradt, ezért ebben a vonatkozásban kitágult az országgyűlési autonómia.

Amennyiben az Országgyűlés törvényhozó funkciója szempontjából az Alkotmánybíróságot tekintettük a parlament legfőbb közjogi ellensúlyának, ehhez képest a Költségvetési Tanács arra is rendelkezik jogkörökkel, hogy ne utólag, hanem a parlamenti döntést megelőzően járjon el. Előzetes hozzájárulása nélkül nem lehet megalkotni Magyarország éves költségvetését.² A Költségvetési Tanács tehát átveszi az alkotmányos kontroll szerepét, de hangsúlyozandó, hogy ez egy előzetes és nem egy utólagos döntés, vagyis nem a megsemmisítés lehetőségét hordozza, hanem eleve a parlamenti döntés blokkolására képes. A költségvetés el nem fogadásához komoly közjogi következmény fűződhet. Ha a tárgyévi költségvetést az adott év március 31-ig nem alkotja meg az Országgyűlés, a köztársasági elnök feloszlathatja a Tisztelet Házat.³ A Költségvetési Tanács tagjai – illetőleg a köztársasági elnök adott esetben közös döntéssel – akár az Országgyűlés feloszlatását is el tudják érni.

Smuk Péter abból a tételből indult ki, hogy parlamentáris rendszerekben a végrehajtó és a törvényhozó hatalom politikailag összefonódik. Az Alkotmánybíróság ezt a tényt rögzítette a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában. Ha a végrehajtó hatalmat a parlament bizalma köti, illetve visszafelé nézve a politikailag kontrollált képviselők úgy szavaznak, ahogy azt a miniszterelnök vagy a pártvezetőjük kéri, akkor ez a két hatalmi ág igazából nem különül el egymástól, a politikai összefonódás létrejön. Ebből az következik, hogy a hatalommegosztás a végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti frontvonalról áttolódik, behúzódik a parlamenten belülré. A Házon belüli hatalommegosztás bástyái az ellenzéki jogok, azok az intézmények és hatáskörök, amelyekkel az ellenzék élni tud a kormánytöbbség akarata ellenére vagy éppen azzal szemben. Az ellenzék jogain keresztül olyan parlamenti hatáskörök gyakorolhatók, amelyeket a hatalommegosztás tekintetében úgy értelmezhetünk, hogy a törvényhozó hatalom ellenőrzi a végrehajtó hatalmat, így tehát a mindenkori ellenzék ellenőrzi a kormányoldalt vagy a kormányzatot általában.

A parlament sajátos szerepe, hogy a választóktól kapott demokratikus legitimitációt továbbadja azoknak a tisztségviselőknek, azoknak a közhatalmi pozícióknak,

1 Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

2 Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés.

3 Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont.

amelyeket maga választ. Ezeknek a személyi döntéseknek a meghozatala során – az Alkotmánybíróság szóhasználatával élve⁴ – az egyoldalú politikai befolyást kell megelőzni. A kiszűrésére szolgáló technika más közjogi szereplők bevonása az Országgyűlés személyi döntéseibe. Amikor a köztársasági elnöknek van jelölési joga, akkor ezt a jelölési jogot nem lehet megkerülni, például az ombudsmanválasztásnál vagy a legfőbb bíró választásánál. Ebben az esetben a köztársasági elnök közreműködni köteles, a parlament nem tud kizárólagosan döntést hozni. Az alkotmánybírósági tagok megválasztásánál létrejöhethet egy kompromisszumhelyzet, amelyben az ellenzékkal a kormányoldal megállapodik, és az egyoldalú politikai befolyást meg tudja osztani azzal, hogy egyik és másik oldal is jelöl alkotmánybíró.

Az Alkotmánybíróság kimondta⁵ – és ezzel Dr. Smuk Péter előadóként maga is egyetértett –, hogy nemcsak a kormánytöbbségtől származhat egyoldalú politikai befolyás, hanem az Országgyűlés egészétől is. Az Országgyűlés akár százszázalékos konszenzusos döntéssel is képes olyan döntést hozni, amellyel egyoldalú politikai befolyást gyakorol, ilyen esetek előfordultak a médiaszabályozás tekintetében.

Az előadás újdonsága volt, hogy a szervezők szavazásra bocsátottak egy, a témával kapcsolatos kérdést a közönség körében, amelyre az előadók az előadás végén reagáltak. A kérdés úgy hangzott, hogy „Egyetért-e azzal, hogy az Alaptörvény módosításainak tartalmát az Alkotmánybíróság vizsgálhassa abból a célból, hogy biztosítsa az Alaptörvény tartalmi egységességét?” A 140 fős részvétel mellett 108 igen szavazat, 20 nem szavazat és 12 tartózkodó szavazat született. A hallgatóság jelentős többsége – több mint kétharmada –amellett foglalt állást, hogy az Alaptörvény módosításának tartalmát az Alkotmánybíróság vizsgálhassa vagy felülvizsgálhassa az Alaptörvény egységessége érdekében. Erdős Csaba szerint ez egy jelzés arra vonatkozóan, hogy milyen intézményekben bízunk. A szakmai szempontokat az Alkotmánybíróság érvényesíteni tudja, tehát a koherencia biztosítása nyilvánvalóan egy alkotmányjogi szakmai kérdés is, amellett, hogy a hatalommegosztás rendszerét átrendezné. Az Alkotmánybíróság maga is megfogalmazta, hogy a taláros testület nem válhat alkotmányozó hatalommá.⁶ Smuk Péter álláspontja szerint külön hatásköri felhatalmazás nélkül nem adható alkotmányozó hatáskör az Alkotmánybíróságnak. Ha az Alaptörvény a taláros testület jogkörét ilyen irányba megnyitná, akkor az egy történeti alkotmány használatával olyan értelmezési eredményeket adhatna, amely a jövőbeli alkotmányozó számára alkotmányos problémákat rejtene magában. A nemzetközi példák alapján az alkotmánybíróságok általában konzultációs vagy pedig az eljárási szabályok betartásával kapcsolatos hatáskörökkel működnek közre az alkotmányozásban, nem pedig tartalmi felülvizsgálattal.

4 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

5 Ld. (4. lj.).

6 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.

2. Petrétei József előadása – Törvényalkotás és a speciális eljárások

Petrétei József a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem professzora, egyetemi tanár. Elsősorban egyetemi tanárnak tartja magát, ugyanakkor szakmai életútjában volt egy – ahogy ő fogalmazott - „rövid kitérő”, amikor igazságügyi miniszteri, majd igazságügyi és rendészeti miniszteri pozíciót töltött be. Ivancsics Imrét és Kiss Lászlót tekinti mentorainak. Az alkotmányjogot a német tanulmányai során sajátította el mélyebben, az államszervezeti területet kezdte el behatóbban tanulmányozni.

Petrétei József szerint a törvényhozás az államhatalom egyik megjelenési formájának is tekinthető, vagyis a törvényalkotás hatalomgyakorlás. A törvényhozó hatalmat a népképviselői szerv gyakorolja, és ez a hatalomgyakorlás arra vezethető vissza, hogy a törvényekben rögzült akarat államakaratnak tekinthető és mindenkire kötelező. A törvényalkotási folyamatból egy ország demokratikus jogállami jellegére is következtethetünk. A legfontosabb kormányzati döntések törvényben nyernek rögzítést, a mindenkori kormánypolitika a törvényekben tapintható ki. A törvény tulajdonképpen megalvadt politikát jelent.

A törvényhozás a problémaimpulzusait elsősorban a politikaalakító akarattól kapja, ez a többséget alkotó politikai pártot vagy pártokat jelenti, ezen belül is az úgynevezett választási ígérek megvalósítását, az ebben foglaltak valóra váltását tükrözi. A folyamatok másik jelentős részét a kötelező törvényalkotás esetei teszik ki. Ilyennek tekinthetjük a nemzetközi szerződésből vagy akár az Európai Unióból érkező implementációt megkövetelő jogalkotást, illetve az Alaptörvény által előírt törvényalkotási kötelezettségeket stb.

A professzor szerint a jogalkotás legnagyobb hiányossága a hatásvizsgálatok mellőzése, illetve az elkészített hatásvizsgálatok használhatósága. Emellett felhívta a figyelmet a jogalkotási folyamat rövidejére is. Az Országgyűlés a tavalyi évben 230 törvényt fogadott el. Ez azt jelenti, hogy a parlamentnek hét törvényt kell megtárgyalnia egy héten. Szerinte ilyen jogalkotási tempó mellett a koncepcionális kérdéseket már nem az általános vitában, hanem az előkészítő fázisban kellene tisztázni. Véleménye szerint az elfogadott törvények száma Magyarországon igen magas. A törvények nagy száma azt mutatja, hogy sok a módosító törvény, amely a jogalkotási eljárás során elkövetett hiányosságokból fakad, így például abból, hogy a jogalkotó figyelmen kívül hagyott bizonyos szakmai szempontokat vagy érdekeket a folyamat során.

A professzor kritikát fogalmazott meg a kivételességi eljárással szemben. A kivételes eljárás intézményét ismerte a korábbi Házsabály is, és a képviselők kétharmadának szavazatával tette lehetővé,⁷ a hatályos szabályozás szerint ehhez most egyszerű többség is elegendő. Bár van bizonyos korlát, mert elrendelésére félévente legfeljebb négy alkalommal kerülhet sor, szükség van hozzá a képviselő

7 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 125. § (1) bekezdés.

által benyújtotthoz a képviselők legalább egyötödének támogató aláírására,⁸ de véleménye szerint, nem helyes, ha a kormány ezt felhasználva le tudja rövidíteni egyes törvények parlamenti elfogadását. A demokrácia, a jogállamiság és az alkotmányosság is azt követeli meg, hogy a törvényhozás a parlament feladata legyen, és biztosított legyen az a lehetőség, hogy a kisebbség is megtárgyalhassa ezeket a törvényjavaslatokat, és alternatívát fogalmazhasson meg.

Az előadás zárását követően Petrétei József a korábbi előadás során Smuk Péter és Erdős Csaba által feltett fogaskerek-kérdésre válaszolt: „Hogyan látja az Országgyűlés jelenlegi fő funkcióját, a magyar parlament vitaparlament vagy munkaparlament, inkább vitáznak vagy inkább dolgoznak a képviselők?” Az úgynevezett munkaparlament, illetőleg vitaparlament helyett helyesebbnek és talán magyarságosabbnak tartaná a dolgozó és vitatkozó vagy szónokló parlament kifejezést. A dolgozó parlamentnek –véleménye szerint – az a lényege, hogy a parlamenti munka súlypontja a bizottságokra tevődik át. Ezzel szemben a vitatkozó vagy szónokló parlament lényege, hogy a plenáris vitákban az ellenzék fő feladata, hogy alternatívákat mutasson be.

A professzor úgy látja, hogy a magyar parlament inkább dolgozó parlament, hiszen a bizottságok rendszere a hatályos szabályozás szerint ebbe az irányba mutat. Ha a működés mostani formáját tekintjük, akkor viszont inkább a vitatkozó parlament jegyei fedezhetőek fel.

A hallgatóság kérdése arra vonatkozott, hogy a részletes vita új formája erősebbé tette-e a bizottságokat, illetve mi volna a módja, hogy a bizottsági módosító javaslatok és ezáltal a bizottsági munka jelentősége nőjön. A professzor szerint a bizottságokban érdemi munka tudna folyni, ha meglenne mind a két oldal részéről a kompromisszumra való törekvés, a konstruktivitás. A bizottságok lefolytatják a részletes vitát, az általuk javasolt módosító indítványok, jelentések bekerülnek a Törvényalkotási bizottsághoz, és a Törvényalkotási bizottság is kialakít egy álláspontot, majd az egész folyamat átkerül ismét a plénumhoz. Ezt az időt tartja rendkívül rövidnek. A törvényhozás parlamenti jelentőségét éppen az adja, hogy kellő idő legyen arra, hogy akár a kormánypárti, akár az ellenzéki képviselők kifejthessék a meggyőződésüket.

3. Salamon László és Schanda Balázs előadása – Az Országgyűlés ellenőrző szerepe

A rendezvénysorozat alapozó szemeszterének utolsó előadását „duett-előadás” keretében Salamon László alkotmánybíró és Schanda Balázs, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem professzora tartotta. A szervezők megköszönték az előa-

8 Házszabály 61. § (1) és (5) bekezdés, 62. § (1) bekezdés.

dásokon való rendszeres részvételt. Azoknak az érdeklődőknek, akik egyetlen egy előadást sem mulasztottak el, az Országgyűlésről szóló szakmai kiadvánnyal kedveskedtek. Azok pedig, akik rendszeresen látogatták a rendezvényeket, de nem tudtak valamennyi előadásra részt venni, egy névre szóló tanúsítványt kaptak a kurzus elvégzéséről.

A személyes bevezető beszélgetés keretében Salamon László alkotmánybíró elmondta, hogy mindig nagy érdeklődéssel fordult a politikai küzdelmek jogi eszközökkel történő megvívása felé. A rendszerváltozás után érzett arra indíttatást, hogy a közéletbe bekapcsolódjon és az ügyvédi tevékenységét szüneteltesse. Inspiráló személyiségként Antall Józsefet emelte ki, aki különleges közjogi műveltséggel rendelkezett, és imponáló tudása nemcsak rá, hanem másokra is hatott.

Schanda Balázs professzor a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jogi Karán az Alkotmányjogi Tanszéken oktat, címzetes egyetemi tanár. Pályája alakulása szempontjából meghatározónak tartotta Schmidt Péter professzort és Kukorelli István professzort, aki doktori témavezetője, szakdolgozat-konzulense is volt. Szorosabb érdeklődési területe a vallásszabadság intézményvédelmi kérdései.

Schanda Balázs három tételt fogalmazott meg az Országgyűlés ellenőrző szerepével kapcsolatban. Az egyik a végrehajtó hatalom ellenőrzésének funkciója, ennek átalakulása. A második a bizalom kérdése, ami tulajdonképpen a kormányformák lényegét érinti. A harmadik pedig az a kihívás, amit az önálló szabályozó szervek jelentenek a kormányformák számára, és az, hogy ezek milyen kérdéseket vethetnek fel éppen a parlamenti ellenőrzés szempontjából.

Az elmúlt évtizedek alakulásában megállapítható, hogy a parlamenti ellenőrzés szerepét átveszik más intézmények, éppen olyan intézmények, amelyek kívül esnek a szoros államszervezet keretein; nevezetesen a média. Végző soron nem a parlamenti ellenőrzés eszközeitől várjuk a politikai felelősség megállapítását, hanem az a cél, hogy a választásokon a választópolgárok véleményét befolyásolni tudják.

Egyetlen igazán éles eszköz marad a parlamenti ellenőrzés eszköztárában, amely tényleges erővel rendelkezik, és ez a konstruktív bizalmatlansági indítvány. Történetiségét tekintve ez az intézmény a '48. évi III. törvénycikkben testet öltő rendezés, a kormányforma kiinduló pontját jelenti, a kormány parlamenti felelősségét adja.

Schanda professzor szerint az önálló szabályozó szervek létrehozásával a szabályozás lehetővé teszi, hogy a parlamenti felelősség eszközei alól kivonja a végrehajtó hatalom darabkáit. Az önkormányzatoknál és a Nemzeti Bank esetében lehetnek erre közjogilag elfogadható indokok. Az Energiahivatal esetében azonban nem lát olyan alapjogi szempontot vagy valamilyen más államszervezeti megfontolást, ami miatt indokolható lenne, hogy ezt a feladatot a végrehajtó hatalom központi intézményétől, a kormánytól leválasszuk.

Salamon László a leghatékonyabb ellenőrzési eszközöknek az interpellációt, illetve a vizsgálóbizottságokat tartja. A vizsgálóbizottságok felállítását ugyanakkor diszfunkcionálissá válhat, ha a kezdeményezők célja nem elsősorban a vizsgálat

tárgyát képező probléma eredményes feltárása, hanem a politikai ellenfél folyamatos támadása és az ügy folyamatos napirenden tartása. Arról, hogy egy adott esetben a kezdeményezett vizsgálat igazi célja nem a felmerülő problémának a hatékony feltárása, már a felállítani javasolt vizsgálóbizottság elnevezése is árulkodik, különösen akkor, ha a javasolt elnevezés már magában foglalja – idézőjelben mondva – az ítéletet is.

A korábbi Házsabály a parlamenti kisebbség jogainak védelmében előírta, hogy ha a képviselők egyötöde kezdeményezi, a vizsgálóbizottságot létre kell hozni. Ebből az is következett, hogy mindaddig, amíg a „bármely ügy” fogalmi körének korlátozására sor nem került, azok a vizsgálóbizottsági kezdeményezések, melyek mögött a képviselők legalább egyötöde állt, automatikusan, külön döntés nélkül kerültek az Országgyűlés tárgysorozatába. A parlamenti többség a számára elfogadhatatlannak ítélt kezdeményezéseket megakadályozni nem tudta ugyan, tárgyalásukat azonban igen. A vizsgálóbizottság létrehozását ugyanis a Házsabály szerint meg kellett előznie a kezdeményezés valamelyik ülésre történő napirendre vételének, megtárgyalásának, majd csak ezt követhette a bizottság létrehozásáról szóló szavazás. Mivel pedig a napirendet az Országgyűlés többségi döntéssel állapítja meg, a napirendre vétel elmaradása jó néhány esetben akadályává vált a bizottság tényleges létrehozásának.

A bizottság működésének további akadályát jelenthette, ha az Országgyűlés – erre való együttműködés hiányában – nem választotta meg a már határozatilag felállítani rendelt vizsgálóbizottság tagjait, illetve tisztségviselőit, ami a bizottság tényleges megalakítását és így tényleges működése megkezdését megghiúsította. 2012-től a 20/2010–2014. számú ügyrendi bizottsági állásfoglalás, tekintettel arra, hogy ekkorra már a „bármely kérdés” fogalmi korlátozása a 64/1998–2002-es ügyrendi bizottsági állásfoglalással megtörtént, előírta, hogy a kezdeményezéseket a tárgysorozatba vétel érdekében a házsabályi értelmezésekért felelős bizottságnak meg kell vizsgálnia, és külön döntést kell hoznia a tárgysorozatba vételről. Ettől kezdődően a vizsgálóbizottsági kezdeményezés tárgysorozatba vételére csak akkor kerülhetett sor, ha az indítvány nem sértette a Házsabályban, illetve később az országgyűlési törvényben meghatározott alkalmazási határokat.

A jelenlegi jogi szabályozás, az országgyűlési törvény 24. § (1) bekezdése meghatározza azt a tárgykört, amire nézve a vizsgálóbizottság alkalmazható és kijelöli alkalmazásának egyéb határait. Ez a rendelkezés erőteljesen korlátozza a vizsgálóbizottságok diszfunkcionális alkalmazását. A (2) bekezdés a vizsgálóbizottságok kezdeményezését csoportosan gyakorolható képviselői jogként határozza meg, kimondva, hogy erre a képviselők egyötöde jogosult. Megszűnt továbbá az a régi házsabályi rendelkezés, amely a képviselők egyötödének kezdeményezésére kötelezővé tette vizsgálóbizottság létrehozását. Ez utóbbi változás tulajdonképpen a parlamenti jogból kiiktatott egy olyan ellentmondásos szabályt, mely áttételesen diszkrepanciában állott a szabad mandátum elvével.

A jelenlegi szabályozás fenntartja azt a korábbi előírást, hogy a vizsgálóbizottság létrehozására irányuló határozati javaslatához nem lehet olyan módosító javaslatot benyújtani, amely a vizsgálóbizottság elnevezésére, a vizsgálat tárgyára vonatkozik. Továbbra is lényeges a vizsgálóbizottság pártpolitikai erőviszonyok fölé emelését biztosító szabály, jelesül, hogy a vizsgálóbizottság paritásos bizottság. Lényeges, hogy a kormány, illetve annak irányítása alatt álló államigazgatási szerv tevékenységét vizsgáló bizottság elnöki tisztét az ellenzékhez tartozó képviselőnek kell betöltenie.

A hallgatóság kérdése arra vonatkozott, hogy mi a véleményük a kormánypárti interpellációkról, azonnali kérdésekről. Az ellenőrzés kizárólag az ellenzék joga vagy általános képviselői jog? Schanda Balázs szerint eredendően nem erre a célra született az interpelláció intézménye, de egy el nem fogadott válasz nyomán a miniszter nem bukik meg. Akkor lenne igazán harapós jogintézmény az interpelláció, hogy ha egyszer nem fogadná el az Országgyűlés választ, és akkor a miniszter tényleg bukna, a kormánykoalíció szétszakadna. A jelenlegi szabályozás alapján a legrosszabb, ami történhet egy kormány számára az az, hogy egy bizottsághoz, – ahol egyébként többsége van – kikerül a kérdés, a téma. Az interpellálónak annyi a nyeresége, hogy a téma még egy hónapig napirenden marad, tehát még egy sajtótájékoztatóval vissza lehet erősíteni néhány hét múlva a témára. Salamon László szerint az interpelláció egy jellegzetesen felelősségérvényesítő jogintézmény. Nyilvánvalóan nem az a tipikusan funkcionális használata, hogy adott kormányeredmények bemutatására – ahogy a parlamenti jogi szleng mondja –, alákérdezésre használják. Ugyanakkor jogi akadálya nincs, és a parlamenti küzdelmek világában ez a fajta kettősség nem ritka.

Összefoglalva a bemutatott három előadást elmondható, hogy a rendezvénysorozatnak sikerült olyan témákat találnia, amely lehetőséget adott az előadóknak arra, hogy nemcsak elméleti, de a parlamenti jog gyakorlati problémáit is górcső alá vegyék. Legyen az önálló műfaj vagy egymásra is reflektáló „duett” előadás, a hallgatóság ismételtelen olyan tudás birtokában távozhatott, amelyet sem tankönyvekből, sem az egyetem nem lehet elsajátítani. Külön kiemelendő, hogy az előadók között szerepelt két olyan oktató is, Petrétei József és Salamon László, akik nem kizárólag a tudomány szempontjából, hanem saját munkatapasztalatukat is feldolgozva tudták ráirányítani egy-egy gyakorlati problémára a figyelmet. Az alapozó szemeszter, a rendezvénysorozat első féléve betöltötte a rendeltetését, valóban megalapozta a további előadások megértéséhez szükséges ismereteket.

Magyar Zsóka óraadó tanár • Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar