

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

Dr. Szabó Zsolt:

**A parlamenti vizsgálóbizottságok tevékenysége és
szabályozása Magyarországon és külföldön**

Doktori értekezés

Témavezető: Dr. Trócsányi László

2010

Tartalomjegyzék

<i>Előszó</i>	7
I. A parlamenti ellenőrzés fogalma	11
1. A parlamenti ellenőrzés fogalmi alapjai.....	11
2. A parlamenti ellenőrzés kialakulása, fejlődése	14
3. A parlamenti ellenőrzés fajtái	19
4. A parlamenti ellenőrzés eszközei Magyarországon.....	26
II. A parlamenti vizsgálati jog fogalma	28
1. A parlamenti vizsgálóbizottság fogalmi elemei.....	28
2. A parlamenti vizsgálatok fajtái.....	30
3. Vizsgálóbizottságok és állandó bizottságok.....	33
III. A parlamenti vizsgálóbizottság a politikai rendszerben	40
1. A parlamenti vizsgálat alapkonfliktusa a parlamenti többség és kisebbség között.....	40
2. A parlamenti vizsgálat, mint ellenzéki eszköz	42
3. A parlamenti vizsgálat, mint a parlamenti többség eszköze.....	46
4. Vizsgálóbizottságok és politikai felelősség.....	49
5. Vizsgálóbizottságok és politikai nyilvánosság.....	52
IV. A parlamenti vizsgálat tárgyköre és korlátai	59
1. A vizsgálat közvetlen célja: a plénum tájékoztatása	60
2. A vizsgálati tárgy- és tevékenységi kör pozitív meghatározása (a vizsgálat feltételei).....	61
2.1. Közérdek.....	64
3. A vizsgálati tárgy- és tevékenységi kör negatív meghatározása (a vizsgálat korlátai).....	66
3.1. Jogállamiság	67
3.2. Hatalommegosztás	69
3.3. Személyiségi jogok (adatvédelem).....	75
3.4. A vizsgálat időbeli korlátja.....	79
V. A parlamenti vizsgálati jog kialakulása, fejlődése	82
1. A kezdetektől a XX. század közepéig.....	82
1.1. Az angolszász fejlődés.....	82
1.2. A kontinentális út.....	91
1.3. Magyarország	99
2. A XX. század második felétől napjainkig.....	102
2.1. Anglia	102
2.2. Egyesült Államok	107
2.3. Belgium	109
2.4. Hollandia	111
2.5. Németország	116
2.6. Ausztria.....	125
2.7. Svájc	129
2.8. Franciaország.....	131
2.9. Olaszország.....	132
2.10. Spanyolország.....	134
2.11. Portugália.....	136

2.12. Görögország	138
2.13. Dánia	139
2.14. Lengyelország.....	140
2.15. Csehország.....	143
2.16. Észtország.....	144
2.17. Lettország	145
2.18. Litvánia.....	146
2.19. Szlovénia	147
2.20. Románia.....	149
2.21. Bulgária	150
2.22. Vizsgálóbizottságok a világ többi részén.....	151
2.23. Az Európai Parlament vizsgálóbizottságai	157
2.24. Magyarország	166
2.25. Vizsgálóbizottságok Magyarországon, 1989-2010.....	173
VI. A parlamenti vizsgálati jog forrásai Európában és Magyarországon.....	177
1. A parlamenti vizsgálati jog forrásai Európában.....	177
1.1. Alkotmány	177
1.2. Parlamenti házszabály	182
1.3. Törvény a parlamenti vizsgálatról/a vizsgálóbizottság eljárásáról	186
1.4. Egyéb jogforrások.....	189
1.5. A parlamenti vizsgálóbizottságokra vonatkozó főbb szabályok áttekintése (Európa).....	190
1.6. A parlamenti és a vizsgálóbizottság elnevezései Európa országaiban	191
2. Az Európai Parlament vizsgálóbizottságaira vonatkozó szabályok	192
2.1. EUMSZ 226. cikk (az EKSZ korábbi 193. cikke).....	192
2.2. Az intézményközi határozat (IKH).....	193
2.3. Eljárási szabályzat (házszabály) 176. cikk.....	196
3. A magyar vizsgálóbizottsági jog forrásai	197
3.1. Alkotmány	197
3.2. Az Országgyűlés Házszabálya.....	199
3.3. Az egyes vizsgálóbizottságokat létrehozó országgyűlési határozatok.....	200
3.4. Bizottsági iránymutatások, állásfoglalások.....	201
3.5. Az egyes vizsgálóbizottságok ügyrendje.....	202
3.6. Az Alkotmánybíróság határozatai	203
3.7. A parlamenti vizsgálati jogra vonatkozó hazai szabályozási kísérletek	207
VII. A vizsgálóbizottság eljárásának részletes szabályai.....	212
1. A vizsgálati eljárás szakaszai.....	212
1.1. Az eljárás szakaszai	212
1.2. Vizsgálóbizottság és plénum viszonya	213
2. A vizsgálóbizottság létrehozása.....	215
2.1. A létrehozás aktusa: a határozathozatal	215
2.2. A vizsgálóbizottság létrehozása irányuló indítvány módosítása	219
2.3. A vizsgálóbizottság felállításának további eljárási szabályai	222
3. A vizsgálóbizottság összetétele	225
3.1. A vizsgálóbizottság tagjainak száma	225
3.2. A vizsgálóbizottság tagjainak jogállása, jogai és kötelezettségei.....	226
3.3. A vizsgálóbizottság összetétele	228
3.4. A tagok megbízatásának elnyerése	229
3.5. A tagok helyettesítése	231
3.6. Összeférhetetlenség	232
4. A vizsgálóbizottság működési szabályai (ülésezés, határozatképesség, döntéshozatal) .	233
4.1. Az ülés összehívása.....	233
4.2. A napirend megállapítása	234
4.3. Határozatképesség, döntéshozatal	235
4.4. Ülésezési rend	236

5.	A vizsgálóbizottság tisztségviselői	237
5.1.	<i>A vizsgálóbizottság vezetése</i>	237
5.2.	<i>Az elnöki tisztség elnyerése</i>	238
5.3.	<i>Az elnök hatáskörei</i>	240
6.	Az eljárásban részt vevő egyéb személyek	243
6.1.	<i>Vizsgálati megbízott</i>	243
6.2.	<i>Eljárási felügyelő</i>	244
6.3.	<i>Jelentéstevő (raportőr).....</i>	244
6.4.	<i>Szakértő.....</i>	245
6.5.	<i>Házelnök.....</i>	246
7.	A vizsgálattal érintett személy önálló eljárásjogi státusza.....	246
8.	A bizonyítás a vizsgálóbizottsági eljárásban.....	250
8.1.	<i>A bizonyítás jelentősége a parlamenti vizsgálat során.....</i>	250
8.2.	<i>Akkuzatórius és inkvizitórius bizonyítási logika</i>	253
8.3.	<i>A bizonyítás, mint kisebbségi jog</i>	254
8.4.	<i>Bizonyítékok felhasználása más eljárásokban, hamis tanúzás a vizsgálóbizottság előtt.....</i>	256
8.	Vallomástétel a vizsgálóbizottság előtt.....	257
8.1.	<i>A tanú jogai és kötelezettségei.....</i>	258
8.2.	<i>Köztisztviselők, miniszterek meghallgatása.....</i>	262
8.3.	<i>Idézés.....</i>	264
8.4.	<i>A tanúkihallgatás eljárása (eskütétel, meghallgatás lefolytatása).....</i>	265
8.5.	<i>Kísérő, helyettes</i>	268
8.6.	<i>Nem nyilvános előzetes meghallgatás</i>	268
9.	Adatszolgáltatás, iratbetekintés	269
9.1.	<i>Közhivatalok aktái, megkeresés</i>	270
9.2.	<i>Magánszemélyek, -szervezetek adatai</i>	274
10.	Szankciók a vizsgálóbizottság eljárásában	276
11.	Nyilvánosság és titokvédelem a parlamenti vizsgálati eljárásban	281
11.1.	<i>A nyilvánosság jelentősége a parlamenti vizsgálat során</i>	281
11.2.	<i>Az ülések nyilvánossága és a nyilvánosság korlátozása.....</i>	282
11.3.	<i>A kormány képviselőinek jelenléte az üléseken</i>	285
11.4.	<i>Jegyzőkönyvezés</i>	286
11.5.	<i>Dokumentumok nyilvánosságra hozatala.....</i>	288
12.	A vizsgálóbizottság jelentése	289
12.1.	<i>Az eljárás befejezése a vizsgálati megbízás szerint: a jelentéstétel.....</i>	289
12.2.	<i>A jelentés tartalma</i>	291
12.3.	<i>Kisebbségi vélemény</i>	292
12.4.	<i>Részjelentés, állapotjelentés.....</i>	293
12.5.	<i>A jelentés következményei</i>	294
13.	Jogorvoslat a vizsgálóbizottsági eljárás során.....	297
13.1.	<i>Jogorvoslati lehetőségek az eljárás során.....</i>	297
13.2.	<i>Alkotmányos jogorvoslatok (jogviták az eljárás szereplői között).....</i>	298
13.3.	<i>Jogorvoslatok a vizsgálóbizottság külső személyeket érintő döntései ellen</i>	300
VIII.	Összegzés	304
1.	A parlamenti vizsgálat kialakulása, fogalmi alapjai.....	304
2.	A parlamenti vizsgálat feltételei és korlátai.....	305
3.	A parlamenti vizsgálat nemzetközi modelljei	307
4.	A vizsgálatok gyakorisága történeti összehasonlításban	309
5.	A parlamenti vizsgálati jog szabályozása.....	311
6.	A vizsgálati eljárás főbb kérdései	312

7. Kisebbségi jogok a parlamenti vizsgálati eljárásban	313
8. Egy jövőbeli magyar vizsgálóbizottsági szabályozás lehetséges koncepciója	317
5.1. Alkotmánymódosítás	317
5.2. Hárszabály-módosítás	319
5.3. Törvény az Országgyűlés vizsgálati tevékenységéről	328
<i>English summary</i>	332
<i>A gyakrabban hivatkozott jogszabályok rövidítéseinek jegyzéke</i>	336
<i>Irodalom</i>	337

„Ha egy tanulót befognak valami bűntényért, a többi kész életét feláldozni kiszabadításáért: tömegesen ostromolják a büntetőbíróság épületét, míg az meghajlik a viharosan nyilvánuló közakarat előtt az igazság rovására, mert az igazságnak elvégre is sem torka nincs, amivel ordíthasson, sem ökle, amivel fenyegethessen, sem pedig semmiféle telekkel, házzal vagy bármilyen ingatlannal s következésképp befolyással nem bír Selmecebányán.”

Mikszáth Kálmán: A tót atyafiak

Előszó

Ferdinandy Geyza, a dualizmus korának kiváló jogtudós-közjogásza 1903-ban, parlamenti vizsgálóbizottságokról szóló cikkének elején így írt:

„Nálunk a politikai tényezők és körök teljesen érzéketlenek minden oly alkotmányjogi kérdés iránt, mely nincsen a napi politikával szoros összefüggésben. Hogy úgy mondjam, máról holnapra élünk és csak acut bajoknak palliatív szerekkel való gyógyítására gondolunk, de soha nem tekintünk a jövőbe, hogy fontos kérdéseket akkor rendezzünk, a mikor azok még nincsenek belevonva a pártpolitikai küzdelmek áramlatába, a mikor azok rendezésének szükségességét még nem követelik a mindennapi bajok. (...) Így vagyunk (...) a parlamenti vizsgáló-bizottság kérdésével is.”¹

Ez a több mint száz évvel ezelőtti, kiábrándult megállapítás ma is érvényes. Sok egyéb rendezetlen alkotmányjogi kérdés mellett a parlamenti bizottságok vizsgálati tevékenysége sem nyert mindmáig megfelelő szabályozást, annak ellenére, hogy a gyakorlat megmutatta, hogy megfelelő szintű szabályok nélkül a vizsgálóbizottságok alkalmatlanok a parlamenti ellenőrzés és döntéshozatal hatékony segítésére. A vizsgálatok eredménytelenül zárulnak, tényfeltárással alapozott jelentések helyett politikai törésvonalak szerint széttartó deklarációk születnek, a konzekvenciák levonása, a botrányok nyilvános tisztázása rendre elmarad. Hasonlóan vélekedett az Alkotmánybíróság is, amikor arra kötelezte az Országgyűlést, hogy a parlamenti vizsgálati eljárást törvényben rendezze.² A törvényalkotó számára azonban ez sem jelentett kellő ösztönzést. Az egy-két komolynak nevezhető javaslat rendre elbukott a politikai küzdelem során. A törvényalkotásra megszabott határidő 2004 márciusában letelt, ám az Országgyűlés kötelezettségének a kézirat zárásáig (2010. augusztus) nem tett eleget.

Úgy tűnik, a politikai elit számára is a *status quo* fenntartása jár a legkisebb kockázattal. Minden rendszerszintű változtatás a hatalmi térvésztes lehetőségét hordozza magában, előre nem látható következményekkel a politikai verseny alakulására. Pedig az előre, lehetőség szerint konszenzussal kialakított játékszabályok alapján folytatott politikai versengés a jogállamiság egyik alapvető feltétele. Amíg csak egy aktuális botrány nem teszi azt égetően szükségesé, nálunk – száz évvel ezelőtt csakúgy, mint ma - rendre elmarad a rendezetlen alkotmányjogi kérdések megoldása. Az utóbbi évtizedek külföldi tapasztalatai hasonló jelenségekről árulkodnak. A politikai patthelyzetben stagnáló szabályozási

¹ Ferdinandy, 1903, 422.o.

² 50/2003. (XI. 5.) AB határozat

folyamatokat leginkább botrányok képesek felgyorsítani; a parlamenti ellenőrzési eszközökkel kapcsolatos szabályozatlanság politikai célú kihasználása más országokban is megfigyelhető.³

A 90-es és 2000-es évek magyar parlamenti vizsgálóbizottságai között nincs olyan, amelynek munkáját egyértelműen sikeresnek lehetne elkönyvelni. De a vizsgálatindításra irányuló indítványok többsége el sem jut az elfogadásig: elvesznek a parlamenti ügymenet rengetegében. A megszavazott vizsgálatok sem kezdődnek el a tagok megválasztásának blokkolása miatt, és a nagy nehezen mégis felálló testületek döntésképtelenek a paritásos összetétel miatt, a jelentések nem tükrözik érdemi tényfeltárást. Bár a vizsgálóbizottságok kudarcai hosszú távon sem a mindenkori kormány, sem az ellenzék számára nem hoznak hasznot, a változtatásra mégis nehezen szánja rá magát mindkettő. A kormányoldal nem akar nagyobb teret engedni a vizsgálatoknak, az ellenzék fennálló pozíciójának további szűkülésétől tart.

A negatív tapasztalatok miatt a vizsgálóbizottság intézménye a magyar közvélemény szemében hiteltelenné vált. Bár a jogintézmény becsülete, hitele más országokban is megtépzottnak mondható, legalább van szabályozási válasz a fő kérdésekre. Magyarország azok között az államok között, amelyek ismerik, sőt ellenzéki eszközként szabályozzák a parlamenti vizsgálóbizottság intézményét, egyedülálló abban, hogy a parlamenti vizsgálati jog nincs átlátható módon, megfelelő – alkotmányos, törvényi - szinten szabályozva.

A XXI. század általános tendenciája, hogy a jóléti állam kiépülésével a végrehajtó hatalom tevékenysége szélesedik. A parlament ellenőrző tevékenységének ezzel járó, többnyire a törvényalkotó munka rovására történő, törvényszerű megerősödése miatt az utóbbi évtizedekben a vizsgálóbizottságok világszerte igen kedvelt parlamenti ellenőrzési eszközökké váltak. Szintén új fejlemény a jogintézmény történetében, hogy ahogyan az állam, és a politikum a magánszféra egyre több területére nyomul be, úgy a parlamenti vizsgálatok tárgya is egyre gyakrabban kívül esik az állami szférán, és magánszemélyek, vállalkozások tevékenységét érinti. A vizsgálóbizottság jogszabályalkotást segítő, kvalifikált tudású szervből fokozatosan ellenőrző, a kormányzat politikai felelőssége után nyomozó, majd kívülálló ügyeit is vizsgáló grémiummá vált. Az egyre népszerűbb élő „tárgyalótermi” közvetítések⁴ révén az eljárás nyilvánossága új értelmet nyer, a papírízű eljárások egyszerre politikai show-műsorrá válnak. A nyilvános eljárások során a kívülálló, természetes és jogi

³ Többek között Németországban és Svájcban konkrét ügyek kivizsgálásának kudarcai kényszerítették ki átfogó szabályozás megalkotását a közelmúltban.

⁴ Ezekre Németország, Lengyelország történelme bőven szolgáltat példát, lásd a vonatkozó résznél.

személyeket megfelelő jogvédelemben kell részesíteni; a vizsgálat csak valamely állami aktussal összefüggő tevékenységük esetén (például korrupciós ügyek) lehet indokolható.

E folyamatok során az utóbbi évtizedekben Európa szerte sorra jelent meg a vizsgálóbizottságokra vonatkozó új szabályozás.⁵ Az antidemokratikus rendszerek bukása utáni rendszerváltások során a vizsgálóbizottságok működését általában alkotmányos, vagy házsabályi szinten is igyekeztek garantálni (Spanyolország, valamint a keleti blokk volt szocialista országai).⁶

Dolgozatomban a parlamenti vizsgálati jog nemzetközi és hazai történetét, elméletét, szabályozását, és gyakorlatát kívánom bemutatni. Ezzel a vizsgálóbizottságok jövőbeli hazai szabályozásának körvonalaihoz is adalékot kívánok nyújtani külföldi tapasztalatok, szabályozási modellek, és a hazai gyakorlat alapján. Az első fejezetekben a parlamenti ellenőrzés általános rendszertani bemutatása, majd a vizsgálóbizottság fogalmának, fajtáinak tárgyalása, végül a vizsgálat tárgyköreinek és korlátainak bemutatása mellett e bizottságok politikai szerepét is megvizsgálom, különös tekintettel a nyilvánosság kérésére. Ezt a részt történeti fejezet követi, melyben a parlamenti vizsgálati jog kialakulását és fejlődését mutatom be az európai országokban, a téma szempontjából nem mellőzhető Egyesült Államokban, valamint – röviden, a teljesség igénye nélkül – a világ többi részén, illetve az Európai Parlamentben. Néhány konkrét vizsgálati esetet illusztrációként, a lábjegyzetben tüntettem fel. A hazai fejlődést ezen belül külön ismertetem. A történeti részt a parlamenti vizsgálati jogra vonatkozó hatályos jogforrások (alkotmány, házsabály, vizsgálóbizottsági

⁵ Az Egyesült Királyságban 1979-ben teljesen új, jelenleg is működő parlamenti vizsgálóbizottsági rendszert vezettek be, 2005-ben pedig a parlamenten kívüli közérdekű vizsgálatok rendjét is újraszabályozták. 1996-ban - a Dutruux-ügy vizsgálatának kudarcai nyomán - Belgium, 1997-ben Ausztria szabályozta újra a parlamenti vizsgálatra vonatkozó törvényi szabályozását, utóbbi úgy, hogy házsabály-törvényébe a parlamenti vizsgálatok rendjét szabályozó eljárásrendet illesztett, mellékleként. Dánia 1999-ben, Németország – a szabályozási kísérletek közel fél évszázados kudarcosorozata után – 2001-ben fogadott el parlamenti vizsgálóbizottságok működését szabályozó törvényt. Az elmúlt évek is tartogattak újdonságokat: 2008-ban Hollandiában átfogó felülvizsgálat tárgya volt Európa legelső, 1851-es parlamenti vizsgálóbizottsági törvénye; a számos változás miatt végül új jogszabályt fogadtak el. Ugyanebben az évben a francia alkotmányba - amely sokáig kivételnek számított az európai alaptörvények között azzal, hogy a parlamenti vizsgálóbizottságokról nem tett említést – bekerült a vizsgálóbizottságok szerepéről szóló szakasz. Az Európai Parlament (EP) vizsgálati joga 1993-ban, a Maastrichti Szerződés életbe lépésével az EU-ban elsődleges jogforrási, azaz szerződéses szinten nyert elismerést. Két évvel később, intézményközi megállapodás formájában, megjelentek a részletes eljárási szabályok is. A Lisszaboni Szerződés az eljárási szabályok kialakítása terén megerősítette az EP jogkörét. Az 1995-ös szabályokat felváltó rendszer kidolgozása a 2009-ben megválasztott képviselők feladata lesz.

⁶ Spanyolországban 1984-ben, Portugáliában 1993-ban vizsgálóbizottsági törvényt fogadtak el, és a volt szocialista országok is megalkották a maguk szabályrendszerét a 90-es évek elején: Szlovéniában 1993-ban vizsgálóbizottsági törvényt fogadtak el, Csehországban, hasonlóan az osztrák megoldáshoz, ugyanebben az évben a házsabály-törvényt egészítették ki a parlamenti vizsgálat rendjével, melléklet formájában. Lettországból 2003-ban, Lengyelországban 1999-ben fogadtak el vizsgálóbizottsági törvényt, utóbbi az első tapasztalatok alapján 2005-ben már átfogó módosítás tárgya volt. Ukrajnában is készült több vizsgálóbizottsági törvényjavaslat az utóbbi években, ám az elnöki vétó miatt ezek nem léphettek hatályba.

törvények) bemutatása követi, melyben a magyar helyzetet részletesebben ismertetem, kitérve az Alkotmánybíróság említett határozatára, és az eddigi szabályozási kísérletekre.

Az ezt követő rész a parlamenti vizsgálati eljárás részletes szabályait mutatja be, a bizottság létrehozásától a jelentés plénum általi tárgyalásáig. Az egyes eljárási szakaszokra vonatkozó szabályok tárgyalásánál az előző fejezetben bemutatott külföldi és magyar jogforrásokból vett példákkal mutatom be az egyes jogintézményekre, eljárási helyzetekre vonatkozó lehetséges megoldásokat és gyakorlati tapasztalatokat.⁷ A dolgozat végén, az összegzésben megkíséreltem összefoglalni az előző részek fő következtetéseit, illetve az egyes országokat szabályozási típusok alapján, vizsgálóbizottsági rendszerek szerint csoportokba rendezni. A hazai helyzetet illetően, *de lege ferenda* jelleggel javaslatot teszek egy lehetséges jövőbeli vizsgálóbizottsági szabályozás koncepciójára.

A dolgozat írása során a jogforrások mellett elsősorban külföldi munkákra támaszkodtam, magyar nyelven ugyanis részletes elemzés a témában – egy-két cikktől eltekintve – még nem jelent meg. A német nyelvű szakirodalom különösen bőséges, hiszen a második világháború utáni időszak egyik fajsúlyos parlamenti jogi kérdése az NSZK-ban a vizsgálóbizottságok szabályozása volt, így számos disszertáció, elemző munka készült e tárgyban. Angol és francia nyelven is jelentek meg munkák, valamint sok nemzeti nyelven létezik legalább egy monográfia a parlamenti vizsgálatról.⁸ Emellett elsősorban a vizsgált országok alkotmányát, házsabályát, és amennyiben ilyen volt, vizsgálóbizottsági törvényét tanulmányoztam, melyek az internet segítségével, többnyire a nemzeti parlamentek honlapján elérhetőek. A külföldi jogszabályok, adatok, esetleírások forrása – ahol egyéb forrást nem tüntettem fel – a külföldi parlamenti hivatalokkal folytatott (elektronikus) levelezés volt.

Szeretnék ezúton köszönetet mondani konzulensemnek, Dr. Trócsányi Lászlónak, valamint Dr. Soltész Istvánnak, az Országgyűlés Hivatala főtitkárának a téma kidolgozásához adott biztatásért. A tartalmi kérdésekben adott hasznos tanácsokért köszönettel tartozom Buksza Zsoltnak, Petrétei Józsefnek, Kukorelli Istvánnak, Hack Péternek, Tóth Károlynak és Csink Lórántnak, az egyes idegen nyelvű források megértéséhez nyújtott segítségért Piros Ákosnak, Thuma Alidának, Marco de Leeuw van Weenen-nek, Kontor Csabának, Soltész Annának, Móré Sándornak, Forgács Andrásnak, Pataki Dorottyának, és Lukács Györgynek.

⁷ Ebben a részben valamivel részletesebben foglalkoztam a németországi szabályozással. Egyrészt, mivel a német parlamentáris berendezkedés és politikai rendszermodell a nagy európai minták közül a leginkább hasonlítható a hazaihoz. Másrészt, mivel ott a mienkhez hasonló hosszas tétlenség és elhúzóódó előkészítés után nemrégiben született törvény a parlamenti vizsgálóbizottságokról.

⁸ Például: Hollandia - Dölle, Gronongen, 1985; Belgium Meerschaut, Gent, 1997; 1995; Németország - Glaube-Brocker, Köln, 2004 Lásd az irodalomjegyzéket.

I. A parlamenti ellenőrzés fogalma

1. A parlamenti ellenőrzés fogalmi alapjai

A parlament fő funkciója a törvényalkotás mellett az ellenőrzés, amely a törvényhozói akarat végrehajtására irányuló, megismerő, elemző jellegű politikai tevékenység. A hatalommegosztáson alapuló államberendezkedés modellje szerint a parlament törvényeket alkot, a kormány pedig végrehajtja azokat. A végrehajtás mikéntjéről a parlament az ellenőrzés gyakorlása által győződhet meg, hiszen közvetlen utasítási joga a végrehajtó hatalommal szemben nincs. Az ellenőrzés során a törvényalkotók döntéseiben kifejezésre jutó szándéka kerül összevetésre annak megvalósulásával. Ellenőrzés nélkül a parlament törvényhozó hatalma, ezáltal pedig a „törvények uralma” sem érvényesülhet, és nem biztosítható, hogy a közigazgatás a törvényeknek megfelelően működjön, azaz ne lépje túl hatáskörét, ne kövessen el mulasztást.⁹

John Locke klasszikussá vált elmélete szerint a túlzott hatalmi koncentráció elkerülése érdekében a törvényhozást és a végrehajtást el kell választani egymástól, és fel kell ruházni őket egymás kölcsönös ellenőrzésének jogával. Locke korlátozott hatalomra vonatkozó téziseit az angol parlament erős ellenőrzési, költségvetési jogai inspirálták. Nem véletlen, hogy a parlament, és az általa létrehozott szervek, így a vizsgálóbizottságok ellenőrző tevékenysége a világon először Angliában fejlődött ki.

A hatalommegosztás, és a hatalmi ágak kölcsönös ellenőrzésének elméletét Locke nyomán rendszerszerűen – éppen az angol kormányzati rendszert elemezve - Montesquieu fejtette ki először *A törvények szelleme* című munkájában. A XI. könyv, 6. fejezetében így ír:

„A törvényhozó hatalmat nem illetheti meg az a képesség, hogy megállíthassa a végrehajtó hatalom tevékenységét. A végrehajtásnak ugyanis megvannak a maga természetes korlátai, s ezért felesleges azt külön is korlátozni; nem is beszélve arról, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlásának mindig pillanatnyi ügyek a tárgyai. (...) De ha szabad államban a törvényhozó hatalomnak nem is lehet meg az a joga, hogy megállítsa a végrehajtó hatalmat, joga van és lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy megvizsgálja, miként hajtják végre az általa hozott törvényeket.”¹⁰

⁹ Soltész, 1995, 25. o.

¹⁰ Montesquieu, 2000, 256. o.

Montesquieu szerint tehát szükséges, hogy a végrehajtó hatalom bizonyos önállósággal, diszkrécióval rendelkezzen, melynek gyakorlásába a parlament nem szólhat bele. Így a parlament ellenőrzési célú vizsgálódásainak elsődleges területe a törvények végrehajtása kell, hogy legyen. A parlamenti ellenőrzést tehát Montesquieu csak bizonyos, a kormány önállóságát nem sértő körben ismeri el, és ezzel a mai kontinentális ellenőrzési gyakorlat irányát jelöli ki, szemben az angolszász modellel, amelyben a parlament folyamatban lévő ügyek ellenőrzését is végezheti. A két hatalmi ág viszonyát, és a parlamenti ellenőrzés mértékét kezdettől fogva az ellenőrzöttség és önállóság közötti feszültség jellemzi.

A parlamenti ellenőrzés során a legitim (eleinte rendi jellegű, később demokratikusan választott) parlament ellenőrizheti a hatalmat másfajta legitimáció (öröklés, kinevezés, parlament általi választás stb.) alapján gyakorló kormány tevékenységét, és ez által érvényesítheti a kormány parlament előtti felelősségét.

Angliában, ahol a parlament kezdettől fogva erős volt, a parlament ellenőrzési jogosítványait külön deklaráció, vagy kifejezett elismerés nélkül is magától értetődőnek, meglévőnek tekintették. A „mindent szabad, amire nincs kifejezett tiltás” elve az egész angolszász világ, így az Egyesült Államok parlamenti ellenőrzési rendszerének fejlődésére is jellemző. A hatékony ellenőrzési tevékenység kialakulását itt a kétpártrendszer is elősegítette. A többségben lévő párt egyedül kormányoz, az ellenzékben lévő másik így szükségszerűen az ellenőrzésre összpontosít. Folyamatosan tájékozódik, hogy kompetens, kormányképes alternatív hatalmi tényező legyen a választók előtt, és kormányváltás idején könnyen át tudja venni a kormányrudat. Az angolszász kormányzati rendszerek ezért a parlamenti ellenőrzést a kormányzást fej-fej mellett követő, azzal párhuzamos tevékenységnek ismerik el. Az ellenzék tehát még az előkészítési szakban figyelemmel követheti, ellenőrizheti a rivális párt által adott kormány tevékenységét. Az ellenőrzés meghatározó része a minisztériumi struktúrát leképező, azzal párhuzamosan működő bizottsági rendszerben folyik.

Ezzel szemben a többpárti, koalíciós logika alapján működő, kontinentális Európában a parlamenti ellenőrzés főként a lezárt ügyekre korlátozódik. A kormányok által vitt, döntés-előkészítési szakban lévő ügyek párhuzamos ellenőrzése kizárt. Az európai országok jóval tágabban határozzák meg azt a kört, amely a kormány diszkrécionális jogkörébe tartozik, ezért a parlamenti ellenőrzés alól ki van vonva. A parlamenti ellenőrzésbe tehát csak az tartozik bele, amire a parlament, vagy valamely szerve kifejezett felhatalmazást kap, a „csak az szabad, amire kifejezetten engedély van” elv szerint. A parlamenteknek polgári forradalmak hosszú küzdelmei árán kellett kiharcolni jogaikat, melyeket csak akkor érvényesülhettek, ha törvényhozási úton, főként alkotmányos szinten is deklarálták őket. Európában éppen ezért

jóval kiterjedtebb a parlamenti ellenőrzés, így a vizsgálóbizottsági tevékenység pozitív jogi szabályozása, mint az angolszász országokban. Jellemzően, az alkotmányos deklaráció mellett a hárszabályok, és számos országban külön törvény tartalmazza a vizsgálóbizottságok tevékenységére vonatkozó szabályokat.

Zubik megkülönbözteti azon ügyeket, amelyekkel a parlament „foglalkozhat”, azoktól, amikkel kapcsolatban ellenőrzési joggal rendelkezik.¹¹ A parlament a közélet minden ügyével „foglalkozhat”, azaz megismerkedhet minden olyan témával, amely érdekli, és ezekről vitát folytathat, majd – hatáskörének korlátain belül - törvényt alkothat. Az angol parlamentarizmus klasszikus tétele szerint, alkotmányos keretek között, a parlament jogot alkothat minden olyan ügyben, amelyikkel „foglalkozik”. Ez történik például, amikor a parlament más jogalanyokra kötelező álláspontot határoz meg, például az egyének magánszférájának védelmével kapcsolatban. Ennél szűkebb az az ügykör, amelynél a parlament ellenőrzési joga áll fenn. A parlament az ilyen ügyeknél nem a maga „háza táján”, azaz saját cselekvési hatáskörén belül jár el, hanem ellenőrzi más hatalmi szervek aktusait. Figyelemmel követi azok tevékenységét, és tájékoztatja a nyilvánosságot. A parlamenti ellenőrzés tehát nem azonos a közigazgatási jogi értelemben vett ellenőrzéssel, felügyelettel, hanem szűkebb annál: meghatározott ügy, általában valamely politikai botrányt kiváltó tények kivizsgálását, elemzését, ez alapján az ellenőrzött szerv bírálatát, valamint következtetések, előírások megfogalmazását jelenti. Aktus-felülvizsgálatot, kasszációt nem foglal magába. Az eljárás végén tehát nincs jogi kötőerővel, kötelező érvénnyel bíró határozat, vagy ítélet, hanem csak jelentés, mely nem köti a parlamentet, és más jogalanyokat sem.

A parlamenti plénum alapfunkciója a jogalkotás, ám az ellenőrzési és kreatív (jogalkotó) funkciók kiegészítik, átszövik egymást, egzakt elválasztásuk nem mindig lehetséges. Egy adott parlamenti aktus (pl. törvényalkotás) mindkettő elemeit magában hordozhatja. A parlamentnek mindkettőhöz információra van szüksége, ezért információs jogok mindkettőhöz kapcsolódnak, melyek alkalmazásáról a parlament szabadon dönt. Nincs megkötve, hogy egy eszközt kizárólag törvényhozási, vagy ellenőrzési célból lehet felhasználni, mint ahogy az sem, hogy az ellenőrzés kizárólag törvényességi jellegű lehet-e, vagy magában foglalhat célszerűségi, eredményességi elemeket. E tekintetben a parlament szabad belátását biztosítani kell.

A parlamenti ellenőrzés, mint megismerő és elemző folyamat elemeit Steffani alapján az alábbi négy lépésben összegezhetjük: a tények megismerése, a tények összehasonlítása, az

¹¹ Zubik, 2005, 55.o.

összehasonlítás értékelése, az értékelés alapján javaslatok megfogalmazása a korrekció érdekében.¹² A parlamenti ellenőrzés különböző eszközeinél e lépések mindegyike megtalálható, ám eltérő hangsúllyal vannak jelen. A parlamentnek, bármely ellenőrzési jogosítványát gyakorolja is, információkra mindenképpen szüksége van, ezért nem mindegy, hogy megvan-e a megfelelő hatásköre ezek összegyűjtéséhez. Az információkat elemezni kell, ami szintén (humán)erőforrásokat igényel. Az ellenőrzés eredményeként javaslatok fogalmazhatók meg, mivel a parlament – a hatalommegosztás elvének megfelelően - nem rendelkezik meghatározó befolyással az ellenőrzött szervvel kapcsolatban. A lépések eltérő mértékére lehet példa a parlamenti vizsgálat, melynek során jelentős szerepet játszik a tényfeltáró, elemző munka, javaslatok megfogalmazására azonban annyiban kerül sor, amennyiben az a vizsgálati megbízás része volt.

A parlamenti ellenőrzés nem öncélú tevékenység, gyakorlása mindig valamilyen önmagán túli cél elérése érdekében történik. Egy adott ellenőrzési eszköz alkalmazói vagy valamilyen alkotmányjogi relevanciával is bíró változás elérését (pl. kormány lemondása) célozzák, vagy – amennyiben joghatás elérésére nincs reményük – minél nagyobb befolyást kívánnak gyakorolni a közvéleményre, minél nagyobb visszhangot kiváltva abból. Utóbbi esetben az ügy politikai síkon marad, és „csak” informális, jogon kívüli események történnek. Minden parlamenti ellenőrzésnek ezért – Gerlich¹³ nyomán - két dimenziója van: az egyik az ellenőrzés jogi hatást kiváltó képességét (jogi hatásosságát) írja le, a másik a nyilvánosságra, közvéleményre történő hatásgyakorló képességét (kritikai hatásosságát) mutatja meg, vagyis azt, milyen mértékben ad módot az adott eszköz nyilvános kritika gyakorlására. Az így kapott kétdimenziós rendszerben az összes parlamenti ellenőrzési eszközt elhelyezhetjük. Például a parlamenti vizsgálati jog gyakorlásának általában közvetlen jogi hatása nincs, ugyanakkor a közvéleményben, a sajtó tálalása miatt nagy érdeklődést képes kiváltani.

2. A parlamenti ellenőrzés kialakulása, fejlődése

Történetileg szemlélve a parlamenti ellenőrzés eszközeit, megállapítható, hogy elsőként az alkotmánytörténetben az „adó- és újoncmegajánlás” joga alakult ki, azaz a parlamentnek az állami költségvetés, és haderő feletti döntési joga. Ez a kormányzáshoz legfontosabb erőforrások, a pénz és a hatalom szilárdságát garantáló katonai erő feletti

¹² Idézi Petrétei, 2003, 348. o.

¹³ Gerlich, 1973, 49. o.

rendelkezést jelentette. Az uralkodó a rendeket képviselő parlamenttől kérhette az adók és a haderő megszavazását. A költségvetés feletti kontroll ma is az egyik legerősebb parlamenti eszköz a kormánnyal szemben. A parlament emellett kezdetben főként törvényhozási tevékenység útján ellenőrizte a kormányt. A formális ellenőrzési célú parlamenti eljárások (kérdés, beszámoló, interpelláció) fokozatosan alakultak ki.

Az ellenőrzés kezdetben csak a plénum előtt történhetett, hiszen a kormány a plénumnak volt felelős, a bizottságok csak később kapcsolódtak be e tevékenységbe. Montesquieu a bizottságok általi ellenőrzésben még a parlamentarizmus súlyos sérelmét látta.¹⁴ Az ellenőrzés eleinte pusztán információszerzést jelentett, a kormány befolyásolására nem adott teret. A monarchikus berendezkedés idején a kormány az uralkodónak volt felelős, így a parlament nem mozdíthatta el helyéről. A bizalmatlanság, mint az ellenőrzés esetleges következménye, a parlamentnek felelős kormányok megjelenésével alakult ki. Az uralkodók által kinevezett kormányok idején a parlament egységesen érdekelt volt a kormány ellenőrzésében, beszámoltatásában, azaz a parlament egésze képezte a kormány hatalmi ellensúlyát.

A parlamentáris kormányzati rendszer, és a közvetlenül választott parlament által kinevezett kormányok megjelenésével ez a helyzet megváltozott. A kormány már nem az uralkodónak, hanem a parlamentnek felelt, és annak többségi támogatására volt utalva. A politikai törésvonal többé már nem a parlament, és a kormány, hanem a parlamenti többség által támogatott kormány, és az ellenzék, más szóval a parlamenti többség és kisebbség között húzódott. A parlament egésze többé nem volt érdekelt a kormány ellenőrzésében, hiszen soraiban a kormány támogatói többségben voltak. A kormány ellenőrzése egyre inkább az ellenzék feladata lett. Ez a fordulat alapvetően meghatározta a parlament ellenőrzési, ezen belül vizsgálati tevékenységének későbbi alakulását.

Az első világháború utáni korszak jelentős politikai teoretikusa, Max Weber, egyenesen úgy vélte, hogy a parlament információs jogai csak akkor érvényesülhetnek a többség hatalmi helyzetével (Weber kifejezésével „*Mehrheitswirtschaft*”) szemben, ha a parlamenti ellenzék önállóan élni tud velük, azaz kisebbségi jogként vannak elismerve. A modern parlamentarizmusban a parlament ellenőrzési joga, így a témánk szempontjából fontos vizsgálati jog is, csak „kisebbségi jogként lehet életképes”. Weber a képviselők minősített kisebbségét, „kb. 100 képviselőt” ruházta volna fel a parlamenti vizsgálat kötelező elrendelésének jogával. A weimari birodalmi alkotmány szövegezésekor ezt a javaslatot

¹⁴ Pikler, 1968, 2. o.

nagymértékben figyelembe vették. A 34. szakasz alapján a parlamentnek kötelessége volt a vizsgálóbizottság felállítása, ha a képviselők egyötöde ezt kérte.¹⁵ Weber tekinthető tehát a német, illetve a kötelező kisebbségi indítványon alapuló vizsgálóbizottsági jog atyjának, a parlamenti kisebbség által kikényszeríthető parlamenti vizsgálat német találmányként került be az alkotmánytörténetbe. Ez jelentette a parlamenti kisebbség jogainak első, alkotmányos szintű elismerését.

A parlamenti ellenőrzés kisebbségi jogként történő szabályozását azonban nálunk is sürgették. Schiller Zsigmond évekkel Weber cikkének megjelenése előtt szorgalmazta, hogy a kisebbségi jogok „nemcsak a parlamenten kívül, a választásoknál, hanem magában a parlamentben is, az ellenőrző jog gyakorlása körül, arányosan tágíttassanak.”¹⁶

A mai parlamentáris kormányzati rendszerekben tehát a parlamenti ellenőrzés tipikusan az ellenzék tevékenysége. Ez egyben jól illik a kormányon lévő hatalommal szemben alternatívát kínáló, vele versengő ellenzék tevékenységi körébe. Az ellenzék nem kormányozhat, de ellenőrizhet, és bemutathatja a közvéleménynek, hogy a kormány hibásan cselekszik. A kormányt támogató parlamenti többséggel ugyanis a gyakorlatban a törvényhozás és végrehajtás hatalmi egysége jön létre. A hatalommegosztás elve éppen az ellenzéki szerep felértékelődésével nyer új értelmet, ami által a végrehajtó hatalom ellenőrzésére a teljes parlament helyett az ellenzék lesz hivatott.¹⁷ Szemben a törvényalkotással, mely a parlamenti többség „privilegiuma”, az ellenőrzés során az ellenzék érvényesíteni tudja politikai szempontjait. Mivel azonban a kisebbség nincs hatalmi pozícióban, jogai csak akkor érvényesülhetnek, ha a többségi erők demokratikus módon járnak el, és alávetik magukat a vizsgálatnak.¹⁸ Azokban az államokban, ahol hagyománya van a kompromisszumon alapuló kormányzásnak, azaz a váltógazdaság miatt kormány és ellenzék jobban együttműködnek egymással (Egyesült Királyság), vagy szinte kizárólagos a koalíciós kormányzás (Hollandia), a kisebbségi vizsgálati jog törvényi garanciák nélkül is érvényesülhet. Más országokban, ahol a szokások, elvek, *gentlemen's agreement*-ek helyett az írott jognak nagyobb súlya van (Németország), szükséges, hogy az ellenzéki jogokat a jogrendszer garantálja, és azok adott esetben a megfelelő fórumokon kikényszeríthetőek is legyenek.

¹⁵ A kötelező kisebbségi indítvány az NSZK 1949-ben elfogadott, és jelenleg is hatályos német Alaptörvényében is szerepel, a kisebbség aránya azonban egynegyed lett. Bővebben lásd a Németországról szóló részben.

¹⁶ Schiller, 1916, 86. o.

¹⁷ Smuk, 2007, 67.o.

¹⁸ Nina, 2005, 7. o.

A parlamentarizmus alaphelyzetétől (a kormánynak a parlamentben többsége van) eltér a prezidenciális rendszerek logikája. Ahol a kormány az államfőnek felelős, ott előfordulhat a parlamenti ellenőrzés „eredeti” konfliktushelyzete, melyben a parlament egésze a kormánnyal ellentétes pozícióban van. A kormány ellenőrzését ekkor az egész parlament, a parlamenti többség is felvállalhatja. A hatalmi ágak elválasztása ekkor élesebben jelentkezik, mint a parlamenti többség által támogatott kormányok esetében, ahol a törvényhozó és végrehajtó hatalom a gyakorlatban kevésbé élesen különül el egymástól. A prezidenciális kormányzati rendszer tehát elvben kedvez a parlament ellenőrzés megerősödésének. Ebben azonban az elnöki rendszerek mégsem egységesek. Az Egyesült Államokban a Kongresszus, erős bizottságai által valóban hatékony ellenőrzést gyakorol a kormány felett, vizsgálatai gyakran szorítják sarokba a kormányt. Ezzel szemben Franciaországban az elnöki kormányzat és a parlament közötti hatásköri versengésből az előbbi került ki győztesen. A parlament ellenőrzési, ezáltal vizsgálati jogai igen korlátozottak.

Míg a XIX. század a nemzetállamok megerősödésével a parlamentek évszázada volt, hiszen hatáskörük és legitimitásuk a korábbiakhoz képest megerősödött, a XX. századra inkább a végrehajtó hatalom dominanciája jellemző. A jóléti államok megjelenésével az állam feladatai megsokszorozódtak, a közigazgatás a társadalmi élet egyre több területére terjedt ki, a szükséges szakértelem a végrehajtó hatalomnál halmozódott fel. A törvényhozásról a parlamenti munka súlya így az ellenőrzés felé tolódott el: a törvények elsöprő többségét ma a kormány készíti elő. A kormány vált a fő „jogalkotóvá”, és ezzel állandó információs lépéselőnybe került a törvényhozással szemben. A parlament, kezdeményezőből követővé, törvényhozóból „törvényerőre emelővé”¹⁹ vált. A kormány vált a fő „törvényhozóvá”: ma már a jogszabályok nagyobbik hányadát – általános, vagy konkrét parlamenti felhatalmazás alapján - a kormány alkotja. A „törvényhozói államból” világszerte „igazgatási állam” lett.²⁰ Ennek megfelelően a kormányok vált a fő törvénykezdeményezővé, ami által a parlamentek napirendjére is egyre nagyobb befolyást gyakoroltak.

Ahogy a végrehajtó hatalom is egyre több életviszonyra kiterjesztette tevékenységét, úgy a parlamenti ellenőrzés tárgya is szélesedett, a parlamenti munka súlypontja a törvényalkotástól egyre inkább az ellenőrzés felé tolódott el. Pikler Kornél szerint a konszolidált jogállamok parlamentjei inkább ellenőrző, mint törvényhozó típusú szervek.²¹ A parlament csak így tudott „lépést tartani a kormánnyal”: az ellenőrzésre támaszkodva, a

¹⁹ Trócsányi, 1999, 9. o.

²⁰ Soltész, 1995, 30. o.

²¹ Pikler, 1968, 4. o.

nyilvánosság erejét segítségül hívva, ellenőrzési tevékenységgel igyekezett oldani a kormány információs monopóliumát, amely az egyre inkább mindenre kiterjedő közigazgatás révén, szükségszerűen kialakult. A növekvő központi elosztás is szükségszerűen nagyobb parlamenti ellenőrzést von maga után, hiszen az adófizetők egyre jobban érdekeltek a közpénzek felhasználásának elszámoltatásában. Ezért, bár az adminisztratív apparátus ellenőrzését korábban nem tekintették parlamenti feladatnak, ma már nemcsak a kormány, hanem az egész közigazgatás tevékenysége parlamenti ellenőrzés tárgya lehet. A növekvő állammal szemben pedig az állampolgár is nagyobb védelemre szorul. A demokratikus felhatalmazáson alapuló parlamentáris rendszerben az ellenőrzés újabban az alkotmányosság, és az állampolgárok alapvetők jogainak érvényesülésére is kiterjed.²²

Az ellenőrzés fő színtere a nemzeti parlamentekben, az utóbbi évtizedekben - leginkább politikai jellegű kérdések megvitatására alkalmas - plénumtól a mozgékonyabb, ágazati szaktudást is felvonultató, a kormányzati szakfeladatokat jobban követni képes bizottságok felé toldott el.²³ Ennek következtében pedig a parlament bizottságok szinte minden országban megerősödtek. A plénum eleinte ad hoc jelleggel bízott meg soraiból választott bizottságokat ellenőrzési feladatokkal, aztán lassan kialakult a közigazgatási feladatkiosztást visszatükröző, állandó bizottsági rendszer, amelyben törvényhozási feladataik mellett a bizottságok a szakterületileg megfelelő minisztérium munkáját ellenőrizték. Malcom Shaw a modern parlamentarizmusban a bizottságok ötféle funkcióját különbözteti meg: törvényhozási, pénzügyi, vizsgálati, végrehajtás felügyeleti és eljárás.²⁴ Ezek többsége közvetve a parlamenti ellenőrzést szolgálja, egy részük pedig közvetlenül arra irányul (vizsgálati, végrehajtás felügyeleti funkciók).

Az ellenőrzés egyben a laikus összetételű parlament testhezálló jogosítványa, szemben az egyre inkább professzionális, hivatásrendi jellegű kormányzattal.²⁵ A laikus jelleg az ellenőrzés nyilvánossága szempontjából elengedhetetlen hitelességhez, demokratizmushoz, ezáltal pedig az ellenőrzés társadalmi elfogadottságának növekedéséhez is hozzájárul. A parlamenti ellenőrzés gyakran él a nyilvánosság erejével, és az egyre harsányabb média segítségével egyre gyakrabban nyúl az olyan látványos eszközökhöz, mint a parlamenti vizsgálóbizottság.

²² Yamamoto, 2007, 9. o.

²³ Soltész, 1995, 33. o.

²⁴ idézi Szente, 1995, 208.o.

²⁵ Kukorelli, 2007, 357.o.

3. A parlamenti ellenőrzés fajtái

Tágabb értelemben véve, voltaképpen a parlament egész működése ellenőrzésnek tekinthető, hiszen minden parlamenti aktus célja a kormány tevékenységének befolyásolása. Szűkebb értelemben „a kormány parlamenti ellenőrzésén érthetünk minden olyan parlamenti eljárást, mely a kormány és a közigazgatás tevékenységének megismerésére, ellenőrzésére, megítélésére és felelősségre vonására vonatkozik.”²⁶ Soltész szerint a kormány és az általa irányított közigazgatás ellenőrzésének alapvető jogosítványai három csoportba oszthatók: törvényalkotási jog, költségvetési jog, és a különböző ellenőrzési jogosítványok.²⁷ Az ellenőrzésnek a parlamenti jogban számos eszköze alakult ki, melyeket többféleképpen, különböző szempontok szerint csoportosíthatunk.

1. *Plénum nyilvánossága előtti, és bizottságok általi, nem nyilvános ellenőrzés.* Előbbi csoportba tartozik például a kérdés, interpelláció, politikai vita, utóbbiba a vizsgálati jog gyakorlása. A parlamenti ellenőrzés klasszikus elmélete szerint csak közvetlenül a plénum jogosult a kormány ellenőrzésére, hiszen a kormány a parlament egészének felel. A bizottságok eleinte inkább törvényalkotási jellegű szervek voltak, később alakult ki ellenőrzési funkciójuk. A plénum ugyan képes megvalósítani a parlamenti munka nyilvánosságát, ám a modern közigazgatás ellenőrzésére alkalmasabbak a főszabály szerint nem nyilvánosan működő bizottságok. Pikler Kornél szerint, ahol a parlamenti munka súlya a bizottságokra tevődik át, ott nő a távolság a képviselő és választó között,²⁸ vagyis csökken a demokratikus elszámoltathatóság lehetősége. A túlságosan önálló bizottság pedig a parlament és a kormány közé ékelődhet, önálló tényezővé válhat, ezáltal gyengítheti a közvetlen parlamenti ellenőrzés elvét, végső soron pedig sértheti a parlament szuverenitását is. Az ellenőrzés nyilvánossága és hatékonysága gyakran ellentétes érdekként jelennek meg: a nyilvánosság leginkább a plénumon biztosított, a hatékonyság a bizottsági munka során.

2. *Ellenőrzés reakcióként, és saját kezdeményezésre.* A parlamenti ellenőrzés tárgykörébe egyrészt azok a jogosítványok tartoznak, amelyek során a parlament a kormány kezdeményezéseiről dönt, és az ellenőrzést a kormány akciójára adott reakcióként gyakorolja. Ide sorolható a nemzetközi szerződések megerősítése, vagy a költségvetés megajánlása. Másrészt, külön csoportot alkotnak a szűkebb értelemben vett ellenőrzési jogok, mint az interpellációs-, vagy vizsgálati jog, amelyeket a parlament saját kezdeményezése alapján gyakorolhat, a kormány előzetes cselekvése, vagy más közvetlen kiváltó ok nélkül is.

²⁶ Szente, 1998, 316. o.

²⁷ Soltész, 1995, 25. o.

²⁸ Pikler, 1968, 6. o.

3. *Konstitutív/befolyásoló és deklaratív/megállapító jellegű ellenőrzés.* Az információs jogok gyakorlása során a parlament pusztán megállapítja a kormány felelősségét, tájékoztatja a nyilvánosságot, de egyéb, jogi következményt közvetlenül nem érhet el, a kormány együttműködése nélkül, pusztán ezekkel nem képes befolyásolni annak tevékenységét. A vizsgálóbizottság feltárhatja egy ügyben a releváns tényeket, de alkotmányjogi szempontból releváns következményt közvetlenül nem válthat ki. Úgyszintén, az interpelláció általában nem jár automatikusan együtt a bizalmi kérdés felvetésével. A bizalmatlansággal, egyetértési jog gyakorlásával összefüggő aktusok (bizalmatlansági indítvány, bizalmi kérdés, költségvetés megajánlása), azonban jogi kötöttséget is hordoznak, ezáltal befolyásolhatják a kormányzást, és a jog erejénél fogva a kormány megbízatásának megszűnését is eredményezhetik. Ellentétben a napi gyakorlatban alkalmazott, információs jellegű jogokkal, amelyek nem hordozzák magukban a kormány számára a változás veszélyét, ezek az eszközök inkább politikailag érzékenyebb, válságosabb időszakban kerülnek elő, és nagyobb tétjük is van a mindenkori kormányzat számára.

4. *Közvetett és közvetlen ellenőrzés.* A miniszterek válaszadása által megvalósuló ellenőrzési fajtáknál (interpelláció, beszámoló stb.) a parlament „rá van utalva” a miniszter tájékoztatására, azaz a szükséges információ közvetetten, a miniszter által „tálalva” kapja meg. A vizsgálóbizottsági eljárásban ezzel szemben nem köteles ezzel a közvetített tájékoztatással megelégedni, hanem saját kezdeményezésére, önállóan is informálódhat: bizonyítékok gyűjtésével, közvetlenül megismerheti a releváns tényeket. Míg a parlament a miniszteri válasz passzív befogadója (azt legfeljebb elutasíthatja), a vizsgálati jog gyakorlása által azonban aktív fél lehet, és bizonyítási indítványokkal önálló akciókat indíthat. A közvetlen ellenőrzési eszközök megléte kellő fenyegetést jelent a kormánynak, hogy a közvetett tájékoztatási formákat is komolyan vegye, hiszen ha vezető hivatalnokok, miniszterek elvben tanúként is idézhetőek, másként válaszolnak a nekik a plénum által feltett kérdésekre is.

5. *Negatív és pozitív ellenőrzés.*²⁹ E különbségtétel alapja az, hogy az ellenőrzés kimerül-e a parlament által ellenőrzött szerv aktusainak akadályozásában, vagy alternatív javaslat előterjesztését is magában foglalja. A nemzetközi szerződések esetén például, a parlament vagy megerősíti, vagy elutasítja azokat, ami negatív jellegű ellenőrzésnek tekinthető, mert alternatív javaslat tételére a parlamentnek nincs módja. A költségvetés esetén azonban nem

²⁹ Gerlich, 1973, 48, o.

pusztán elfogadás, vagy elvetés között választhat, hanem előterjeszthet módosítási javaslatokat is.

6. *Formális és informális ellenőrzés.* Formálisnak tekinthető minden olyan ellenőrzési eszköz, amelynek kifejezett alkotmányjogi alapja van, míg informális ellenőrzést jelent az alkotmányjog hatókörébe nem tartozó reálcselekmények útján történő nyomásgyakorlás, például a sajtó igénybevételel.

7. *Törvényességi, célszerűségi és eredményességi ellenőrzés.*³⁰ Míg a törvényességi ellenőrzés csupán a működés jogszerűségét érinti, a célszerűségi a kitűzött (elsősorban politikai) célok helyességét, az eredményességi pedig egy adott tevékenység hatékonyságát is tekintetbe veszi. A parlamenti ellenőrzés általában mindháromra kiterjed, hiszen a parlamentnek joga van a kormány felelősségét annak politikai döntései egész területén érvényre juttatni, azaz a kormány általános politika felelősségébe mindhárom szempont beletartozik.

8. *Egyéni és kollektív ellenőrzés.* Az interpelláció, kérdés jogát a képviselők egyénileg gyakorolhatják, míg más ellenőrzési jog csak kollektíven, meghatározott számú képviselő közös fellépése esetén, vagy teljes frakció által vehető igénybe. Az egyes országok eltérnek abban, hogy vizsgálóbizottság felállítását egyénileg, vagy csoportosan lehet-e kezdeményezni. Van, ahol az interpelláció is kollektív ellenőrzési jogként van kialakítva. A csoportosítás szempontjából érdekes a skandináv országok gyakorlata. A közigazgatás ellenőrzése főként a képviselők közül választott parlamenti megbízottak feladata, a kormányzat ellenőrzése (törvényalkotásban való részvétel mellett) azonban főleg a bizottságoké.

9. *Belső és külső szerv általi ellenőrzés.* Az ellenőrzést végezheti a parlament belső szerve (bizottsága), amely csak képviselőkből áll, vagy ebből a célból létrehozhat rajta kívül álló, külső szerveket is (számvevőszék).

10. *A kormány általános politikai irányvonalára, és egyes konkrét aktusaira vonatkozó ellenőrzés.* A politikai vita alkalmas lehet arra, hogy a kormány általános politikai irányvonalát elemzés alá vonja, akár olyan területen is, ahol a parlamentnek nincs cselekvési hatásköre. Az ilyen, a múlt elemzésén alapuló, de jövőorientált, konkrét tényállás által nem kötött ellenőrzésnek – az alternatíva felmutatása miatt - akkor is helye lehet, ha a kormány nem követ el korrekcióra szoruló hibát. A másik ellenőrzési típus viszont éppen a kormány által a múltban elkövetett egyedi hibákra (kötelességszegés, jogellenes aktusok) koncentrál, és – a vizsgálati megbízás alapján kizárólagosan - csak ezeket igyekszik, és egyben köteles

³⁰ Petrétei, 2003, 336. o.

kivizsgálni, és nyilvánosságra hozni. Utóbbi kategóriába sorolható be a vizsgálóbizottság intézménye is.

11. *Ellenőrzés törvényhozási tárgykörben és azon kívül.* A parlament ellenőrizheti a kormányt annak kizárólagos tevékenységi körében (pl. egyes államokban ilyen a külpolitika) is, bár abba maga nem avatkozhat bele. Így az ellenőrzés itt informálódásra, szembesítésre korlátozódik. Más területen azonban, amely a parlament szabályozási tárgykörébe esik, az ellenőrzés által feltárt visszásság okát a parlament esetleg törvényhozási úton orvosolni is tudja. Egyes országok vizsgálóbizottság létrehozását csak olyan témakörben engedik, amely a parlament potenciálisan szabályozási tárgykörébe tartozik (pl. Bajorország).

12. *Parlament egésze és a kisebbség által végzett ellenőrzés.* Ez a megkülönböztetés arra utal, hogy az adott ellenőrzési eszköz elérhető-e a parlamenti kisebbség számára is, vagy csak a többség élhet vele. A költségvetési jogot például a parlamenti többség gyakorolja, ugyanakkor vizsgálóbizottság felállítását – ahol a szabályozás ezt lehetővé teszi – a kisebbség is elérheti. A demokratikus rendszerben az alapvető döntéshozatali mód a többségi elv, a kisebbséget csak indokolt esetben, kifejezett felhatalmazással lehet döntési helyzetbe hozni. Ahogy erre Schiller Zsigmond már 1916-ban felhívta a figyelmet, a képviselőknek azonos jogai vannak, így a parlamenti kisebbség és többség is azonos jogokkal bír, azaz a kisebbség számára elérhető eszközökkel a többség is élhet. A jogok terjedelmében nincs, csupán gyakorlásuk formájában lehet különbség: míg az ellenőrzési „jog gyakorlása a többség kezén logikusan mindig a beleegyezés és helyeslés szelíd és békés formáját ölti, (...) a kisebbség kezén az érdesség és küzdelem bélyegét fogja magára öltetni, mert hisz a helytelenítés, és az elítélés értelmében gyakorolják.”³¹ Ezen túlmenően, kormányformák szerint is eltérő lehet, hogy mennyire egységes a parlament az ellenőrzés területén: az ellenőrzés mögé felsorakozik a többség, vagy az ellenőrzés alanya csupán a parlament ellenzéki része. A prezidenciális rendszerben az *impeachment* a parlament eszköze az elnöki kormányzat elmozdítására, amely a parlamenti többség döntésén alapul. A parlamentáris rendszerben ugyanakkor az ellenőrzési eszközöket főleg az ellenzék veszi igénybe, ezért azokat indokolt kisebbségi jogként szabályozni, például a vizsgálóbizottságok esetében

13. *Tárgy szerint korlátozott és kiterjedt ellenőrzés.* Bizonyos ellenőrzési formák tipikusan csak a kormány tagjaival szemben vehetők igénybe (interpelláció), mások a közigazgatás alacsonyabb szintjeire, sőt, nem állami vállalatokra, valamint magánszemélyek ügyeire is kiterjedhetnek. Míg állandó bizottság előtt beszámoltatni csak meghatározott kormányzati

³¹ Schiller, 1916, 82. o.

tisztviselőket lehet, vizsgálóbizottság több országban felállítható például állami vállalatok működésének ellenőrzésére is (Franciaország, Görögország). Bár minden parlamenti ellenőrzés célja a kormány elszámoltatása, az ezt segítő információ gyakran nem állami alanyoknál van meg (pl. vállalatoknak nyújtott tiltott állami támogatások). A vizsgálóbizottságok ezért egyes országokban magánszemélyeket (természetes és jogi személyeket) is vizsgálhatnak, amennyiben az ügy közérdekű jellege ezt megkívánja. Akármilyen széles legyen is az ellenőréssel érintett terület, a felelősség megállapítása általában csak a kormánnyal szemben lehetséges.³²

14. *Mélyégi és felszíni ellenőrzés.* Bizonyos ellenőrzési formáknál csupán alapadatok, felszíni információk kerülhetnek terítékre. Egy azonnali kérdés és válasz nem alkalmas egy terület átfogó értékelésére, beszámoltatására. Ezzel szemben a vizsgálóbizottságok tevékenysége során mód van „mélyre hatolni”, és egy terület minden részletét nagy mennyiségű információ módszeres, alapos elemzése által áttekinteni. A mélyégi ellenőrzés mindig idő- és pénzigényesebb, ezért ritkább is, mint egyes rutinszerűvé vált „felszíni” ellenőrzési eszközök (pl. kérdés), ugyanakkor nem feltétlenül jár együtt ezzel arányosan nagyobb közérdeklődéssel, vagy más politikai következménnyel.

15. *Potenciális és aktuális ellenőrzés.*³³ Potenciális az ellenőrzés, ha lehetősége az alkotmányjog által biztosítva van az ellenőrzést végző számára. Ez azonban még nem feltétlenül jelenti azt, hogy az ténylegesen igénybe is veszi az adott eszközt, és él jogával. Az ellenőrzési eszközök között különbséget tehetünk a szerint, hogy melyiket milyen mértékben veszik igénybe, melyik jelent inkább fenyegetést, és melyik kerül a gyakorlatban ténylegesen „bevetésre”, alkalmazásra.

16. *Eseti és folyamatos ellenőrzés.* Az ellenőrzés gyakorisága, vagy lehetősége lehet esetenkénti, vagy állandó, folyamatos. Míg miniszter meghallgatását állandó bizottságban általában a ciklus végéig bármikor lehet kezdeményezni, a vizsgálóbizottság csak megbízatásának ideje alatt cselekedhet. Ellenőrzési kérdésekkel általában (Magyarországon is) főként ad hoc bizottságok foglalkoznak, az állandó bizottságok fő feladata a törvényalkotásban való közreműködés. Általánosan elfogadott, hogy ahol ad hoc vizsgálóbizottságok létrehozhatók, ott ezek rendelkeznek vizsgálati jogkörrel is, kényszerítőeszközökkel, míg az állandó bizottságok ellenőrzési jogosítványai jóval szerényebbek. A folyamatosan működő parlamenti ellenőrzési szervek csak akkor hatékonyak, ha más feladtuk (pl. közreműködés a törvényalkotásban) nincsen. A kontinentális

³² Petrétei, 2003, 337. o.

³³ Gerlich, 1973, 50. o.

országokban az érdemi, mélységi ellenőrzések elvégzésére eseti jelleggel kerül sor, az állandó bizottságok gyakran le vannak terhelve a parlamenti (törvényhozási) rutinnal. Más országokban az állandó ellenőrző bizottságok igen hatékonyan működnek (Svédország, USA). Ezek előnye, hogy a plenáris parlamenti munka szünetében is jól működnek.

17. *Egyidejű (szinkron) és utólagos (ex post) ellenőrzés.* Európában az ellenőrzés általában lezárt ügyekre korlátozódik, ám az angolszász államokban folyamatban lévő, sőt a kormány által a jövőben tervezett ügyek is ellenőrzés tárgyai lehetnek (utóbbi esetben *ex ante* ellenőrzésről beszélhetünk). Az USA kongresszusi bizottságai „őrőkutyaként” (*watchdog committees*) folyamatosan felügyelik a kormányzat működését.³⁴ Magyarországon az uralkodó értelmezés szerint, az alkotmányjog által szabályozott parlamenti felelősségre vonás csak a hivatalban lévő kormánnyal szemben vethető fel³⁵ (bizalmatlansági indítvány). Nincs azonban akadálya annak, hogy jogi relevanciával nem járó politikai cselekményként valamely korábbi kormány tevékenysége legyen interpelláció, vagy parlamenti vizsgálat tárgya. Ezzel az eszközzel általában a hatalmon lévő politikai erő él, hogy elődjét a nyilvánosság előtt támadja. Ilyenkor a cél nem a kormány megváltoztatása, hanem épp ellenkezőleg, a hatalom megerősítése, és a politikai ellenfelek támadása. Smuk Péter ezt „kormánypárti obstrukciónak” nevezi.³⁶

18. *Kifejezett normán és szokásjogon alapuló ellenőrzés:* A kontinentális parlamentek általában csak a kifejezetten (alkotmányban vagy jogszabályban) megengedett ellenőrzési eszközöket vehetik igénybe, ezzel szemben az USA Kongresszusának vizsgálati jogát külön alkotmányjogi rendelkezés, alkotmányos említés nélkül is kezdettől elismerték, amit a Legfelsőbb Bíróság is megerősített.

19. *Alanyi és tárgyi alapú ellenőrzés.* A megkülönböztetés alapja az, hogy az alkotmányjogi szabályozás az ellenőrzés tárgya, vagy alanya szerint határozza meg annak tárgykörét. Az ellenőrzés terjedelmét bizonyos esetekben az ellenőrzést végző szerv, máskor az ellenőrzött szerv határozza meg. A német nyelvterületen elfogadott Korollar-elmélet szerint a parlament hatásköri korlátai a parlamenti szervekre, így a vizsgálóbizottságokra nézve is irányadóak. A magyar Alkotmány például az interpellációt tárgyi oldalról határozza meg: a meghatározott szerveket, személyeket „a feladatkörükbe tartozó minden ügyben” lehet interpellálni.

³⁴ Susan Bräuchlein: *Investigativer Parlamentarismus*. Duncker&Humblot, Berlin, 2006. 53. o.

³⁵ Küpper-Térey: i.m. 1381. o.

³⁶ Smuk: i.m. 66.o.

20. *Alkotmányon és törvényen alapuló ellenőrzés.* Az ellenőrzés eszközei elsősorban azok, amelyekkel az alkotmány felruhazza a parlamentet, vagy annak szerveit, vagy egyes képviselőit. Bár az állami szervek egymás közötti viszonyát, ezen belül pedig a parlamenti ellenőrzést általában az alkotmányok rendezik, nincs akadálya annak, hogy a parlamenti ellenőrzés egyéb eszközei egyszerű jogalkotás útján legyenek meghatározva. A parlamenti ellenőrzés fogalma tehát nem merülhet ki az alkotmány által kifejezetten így hivatkozott tevékenységekben. A parlament azonban nem kreálhat magának önálló ellenőrzési jogkört más jogalanyok felett olyan aktus által, amely nem minősül jogforrásnak (határozat, házszabály).

21. *Parlamentnek közvetlenül alávetett és alá nem vetett szervezet ellenőrzése.* A parlamenti ellenőrzési eszközök gyakorlásának módja a parlament, és az ellenőrzött szervezet kölcsönhatásától is függ. A parlamentnek való politikai alárendeltség mélyebb, kiterjedtebb ellenőrzési jogkörrel jár együtt, míg a parlamenttől független szerveknél ez szűkebb, enyhébb. Az alkotmányjogi értelemben vett függés hiánya azonban nem jelent azt, hogy a parlament nem gyűjthet információkat az adott szervekről.

22. *Saját hatáskörben és felhatalmazás/átruházás alapján gyakorolt ellenőrzés.* A parlamenti bizottságok Európában általában csak a plénum felhatalmazásával végezhetnek vizsgálati tevékenységet. Az USA kongresszusi bizottságai ezzel szemben saját hatáskörben is indíthatnak vizsgálatot.

23. *Nyílt és nem nyílt ellenőrzés.* Az ellenzék többnyire abban érdekelt, hogy minél nagyobb port kavarjon az adott ellenőrzési témából, hogy a kormányt a választók előtt rossz színben tüntesse fel. Az ellenőrzés azonban nem feltétlenül az ellenérdekelt fél (ellenzék) ügye. Előfordulhat, hogy a kormánytöbbség is kontrollál, hogy meggyőződjön arról, hogy a kormány valóban az eredetileg kitűzött célokat követi-e, ezt azonban többnyire a színpalak mögött teszi, negatív megállapításai nem kerülnek nyilvánosságra.³⁷ Az ilyen, nem nyílt kontroll gyakorlása többnyire nem alkotmányjogilag szabályozott ellenőrzési eszközök útján, hanem informális módon történik.

24. *Ágazati és horizontális ellenőrzés.* A parlamenti szakbizottságok általában csak saját, ágazati szakterületükön végezhetnek ellenőrzést, míg az ellenőrző típusú bizottságok (pl. USA: *Government Operations Committee*) minden témában, bármely ágazat területét érintve végezhetnek horizontális vizsgálatokat.

³⁷ Petrétei, 2003, 339. o.

4. A parlamenti ellenőrzés eszközei Magyarországon

A magyar Alkotmány szerint „működéséért a Kormány az Országgyűlésnek felelős. Munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni.”³⁸ Ennek alapján a parlamenti ellenőrzés *tárgya* nálunk a kormány tevékenysége. Mivel pedig a kormány „jogosult az államigazgatás bármely ágát közvetlenül felügyelete alá vonni”,³⁹ az államigazgatás egésze a parlamenti ellenőrzés tárgya lehet. A kormány felelősségének mértékéig az önkormányzati szféra is parlamenti ellenőrzés tárgya lehet.

Az ellenőrzés eszközei közül dolgozatomban a vizsgálati jogot részletesen bemutatom, ezért itt csak az Országgyűlés további ellenőrzési jogait foglalom össze, vázlatosan:

1. A kormány tagjai rendszeres *beszámolóra* kötelezettek az Országgyűlés előtt az Alkotmány szerint; a beszámolót a kijelölt bizottságnak véleményezni kell.
2. *Jelentéstétel, tájékoztató* benyújtására kötelezett a kormány tagjain kívül az országgyűlési biztos, az MTA, a GVH, a MNB, az ÁSZ, az OVB, a Közbeszerzések Tanácsa, az ORTT, az MTI, az OIT, a Magyar Energia Hivatal, a Történelmi Hivatal elnöke, valamint a Legfőbb Ügyész.
3. *Interpelláció, kérdés, azonnali kérdés, politikai vita.* A parlament Házsabályban rögzített információs jogai a miniszteri felelősség plénum előtti érvényesítését jelentik, melyek által tájékoztatás kérhető adott kérdésben, valamint ellenőrizhető a kormány azzal kapcsolatos álláspontja.
4. *Állandó bizottságok* előtti ellenőrzés (pl. meghallgatás). Az Alkotmány mindenkit kötelez az Országgyűlési bizottságok által kért adatok közlésére, nyilatkozat- és vallomástételre. A kormány tárgy szerint érintett tagja köteles – évente legalább egyszer - a bizottság előtt megjelenni, és felvilágosítást adni. A bizottság, tagjai kétötödének kérésére, meghallgatást tart. Ennek helyettesítéssel is eleget lehet tenni, ha ezt jogszabály megengedi. Ide kapcsolható az un. *Scrutiny-eljárás (a kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti ellenőrzés)* is. Az Alkotmány 35/A § (2) szerint az EU kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szereplő javaslatokat meg kell küldeni az Országgyűlésnek. Az ezekkel kapcsolatos ellenőrzési tevékenységet egy egyeztetési eljárás formájában, az Országgyűlés európai uniós bizottsága végzi, a házsabály 134 A-B

³⁸ Alkotmány 39.§ (1)

³⁹ Alkotmány 40.§ (3)

szakaszai alapján. A bizottsági tagok kétötödének kérésére, rendes ülészakonként legfeljebb négy alkalommal, egyeztetést kérhet bármely tervezetről.

5. Végül, tágabb értelemben a parlamenti ellenőrzés eszközei közé sorolhatjuk a *törvényjavaslatok megvitatását*, hiszen az Országgyűlés a törvényhozás gyakorlása során is ellenőrzi a neki felelős kormány munkáját. Különösen igaz ez a kormány által benyújtott törvényjavaslatokra, amelyek az indítványok között túlsúlyban vannak. Az Országgyűlés feladata a kormány által kötött nemzetközi szerződések megerősítése is, ami szintén ellenőrzési jellegű tevékenység.
6. A *költségvetési jog* gyakorlása, azaz a költségvetés és zárszámadás megszavazása szintén ellenőrzési jogosítványnak tekinthető, hiszen ezen keresztül az állami kiadások kontrollja történik.

II. A parlamenti vizsgálati jog fogalma

1. A parlamenti vizsgálóbizottság fogalmi elemei

A fenti kategorizálás alapján kísérletet teszünk a vizsgálóbizottság fogalmának meghatározására.

A parlamentáris kormányzati rendszerben a parlamenti vizsgálóbizottság olyan parlamenti szerv, amelyek által a parlament (illetve kisebbségi jog esetén a parlamenti kisebbség külön is)

- a plénum által adott eseti meghatalmazás alapján,
- lezárt ügyekben történő információgyűjtés,
- az adott kérdésben politikai felelősség megállapítása,
- minderről a plénum (és a nyilvánosság) tájékoztatása, és
- esetleges döntési javaslat kidolgozása

céljából önállóan, közvetlenül élhet alkotmányban, házszabályban, vagy törvényben meghatározott információs jogaival (dokumentumok bekérése, tanúk meghallgatása) a kormány, a közigazgatási szervek, valamint ezekkel összefüggésben harmadik személyek (természetes és jogi személyek) tevékenységét illetően.

A vizsgálóbizottság felállítása a parlamenti információszerzés egyik leghatékonyabb, mélységi ellenőrzést lehetővé tevő módja,⁴⁰ parlament egyik legerősebb ellenőrzési joga, ezáltal a törvényhozás autonómiájának egyik fontos megnyilatkozása. A vizsgálóbizottsági eljárás ugyanis a parlamenti ellenőrzés olyan eszköze, amely a parlament számára, egy politikai jellegű eljárás formájában, a kormánytól és az igazságszolgáltatástól független vizsgálatot tesz lehetővé. Míg a többi ellenőrzési eszköz (pl. meghallgatási-, interpellációs jog) gyakorlása csak olyan ellenőrzésre ad lehetőséget, amely során a parlamentnek a kormány adatközlésére kell hagyatkoznia, a vizsgálóbizottság létrehozása által a törvényhozás közhatalmi eszközökkel gyakorolhatja információs jogát azokban a közérdekű kérdésekben, amelyeknek kivizsgálását, és politikai szempontú értékelését, alkotmányos és törvényhozói feladatai ellátása szempontjából szükségesnek tartja, különös tekintettel a végrehajtó hatalom tevékenységének visszásságaira.⁴¹ Max Weber a parlamenti vizsgálati jogot a közigazgatással

⁴⁰ Szente, 1998, 337.o.

⁴¹ Morlok, 2000, 208. o.

szembeni hatékony parlamenti munka egyik előfeltételének tekintette.⁴² Vizsgálóbizottságokat ezért általában olyan, nagy horderejű ügyekben hoznak létre, amelyekben sok információra, és ezek mélylési feldolgozására van szükség, és az adott ügyben a politikai felelősséget kell kivizsgálni. A kormány megfelelő ellenőrzéséhez megfelelő mennyiségű és minőségű információra van szükség, és lehetőleg olyanra, amely nem az ellenőrzött szervől, azaz a kormánytól származik. Az olyan ellenőrzési eszközök (így a vizsgálóbizottság), amelyek képesek hatékonyan enyhíteni a kormány és parlament közötti információs aszimmetriát, a megerősödött végrehajtó hatalom idején felértékelődnek.

Az Interparlamentáris Unió 2007-ben készült tanulmánya szerint a vizsgálóbizottságok főbb sajátosságai nemzetközi összehasonlításban a következők:

- Különleges vizsgálati jogkörrel rendelkeznek (önálló bizonyítási jog: dokumentumvizsgálat, tanúmeghallgatás);
- Jogszabályukat csak a plénumtól kapott vizsgálati megbízatás keretében alkalmazhatják;
- A parlament plénuma hozza létre őket;
- A jelentés benyújtása után megszűnnek (eseti jellegűek).⁴³

Az általunk a továbbiakban vizsgálandó államok szabályozása nem egységes e jog megnevezését illetően. Néhány államban, ahol e jogintézmény régebb múltra tekint vissza alkotmány, házszabály parlamenti vizsgálatról, illetve parlamenti vizsgálati jogról rendelkezik (Benelux államok). A francia *enquête* (ankét=vizsgálat) kifejezés hamar elterjedt német és holland nyelvterületen is. Az azonos jelentéstartamú angol *inquiry* szintén magára az eljárásra, és nem az azt végző bizottságra irányult.

A fiatalabb szabályozással rendelkező államok ezzel szemben, kifejezetten parlamenti vizsgálóbizottságokról, ezek felállításának lehetőségéről, illetve az erre irányuló jogról rendelkeznek (Pl. Németország, Ausztria, Portugália, Spanyolország). A szóhasználatban a *vizsgálati jog* mellett a *vizsgálóbizottság*, *vizsgálóbizottsági jog* kifejezések később jelentek meg. A gyakorlatban e megkülönböztetésnek azonban nincs jelentősége. Az absztrakt parlamenti vizsgálati jogot a törvényhozás mindenhol eseti jelleggel megbízott bizottságai útján gyakorolja. A „parlamenti vizsgálati jog” (*droit d'enquête*) elnevezés régebbi eredetű, abból az időből származik, amikor a végrehajtó hatalom ellenőrzését a plénum kizárólagos jogának tekintették. Az 1880-as, ma is hatályos belga vizsgálóbizottsági törvény következetesen két fajta vizsgálatról beszél, a plénum által, illetve egy bizottsága által végzett

⁴² Idézi Kästner, 1990, 2655.o.

⁴³ Yamamoto 2007 39. o.

vizsgálatról. A gyakorlatban az előbbi sohasem fordul elő, az eljárás mindig egy azzal megbízott bizottság előtt zajlik.

A magyar Alkotmány kommentárja szerint a vizsgálóbizottság „feladata a végrehajtó hatalom ellenőrzésének részeként a Kormány politikai felelősségének vizsgálata meghatározott esemény, tény, folyamat vagy állapot kapcsán, a bizottság által feltárt tényállás alapján.”⁴⁴ A gyakorlat azonban áthágja ezt a meghatározást, hiszen a vizsgálatok tárgya nem feltétlenül hozható összefüggésbe a végrehajtó hatalom politikai felelősségével.

2. A parlamenti vizsgálatok fajtái

A parlamenti vizsgálati jog kibontakozásának kezdetén, a XX. század elején a rendszeralkotásban jeles német államelmélet az alábbi, parlament által gyakorolt vizsgálati formákat ismerte:⁴⁵

- Választási mandátumvizsgálat (*Wahlenquête*)
- Törvényalkotás előkészítését szolgáló vizsgálat (*Gezetsgebungsenquête*)
- Közigazgatás, végrehajtó hatalom ellenőrzését célzó vizsgálat (*Verwaltungsenquête*)

Látható, hogy ebben az időben a parlament által végzett vizsgálati tevékenység még nem kizárólag a végrehajtó hatalom ellenőrzésére irányult, hanem magába foglalta például a parlament belső ügyének tekinthető mandátumvizsgálatot is, azaz minden olyan vizsgálati jellegű tevékenységet, amelyet a parlament tagjai láttak el.

A fenti osztályozás a későbbiekben az alábbi négy fő típussal fejlődött tovább:⁴⁶

1. Parlament belső ügyeivel, képviselők magatartásával foglalkozó bizottság (*Kollegialenquête*): ezt a funkciót ma a mandátumvizsgálatot is ellátó, mentelmi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottságok látják el. Petrétei találóan a parlament tekintélyének megóvására létrehozott vizsgálóbizottságoknak nevezi őket, hiszen a parlament belső folyamataival, a képviselők magatartásával foglalkoznak.⁴⁷ E funkció később állandósult: ma minden parlamentben működik ilyen típusú, mentelmi, mandátumvizsgáló állandó bizottság. Tevékenységük jelenlegi vizsgálatunk tárgyán kívül esik, mivel ma vizsgálóbizottság alatt a kormány ellenőrzését végző testületet értünk.

⁴⁴ Szente, 2009, 767. o.

⁴⁵ Zweig, 1913

⁴⁶ Engels, 1989, Steinhuber 2002 alapján

⁴⁷ Petrétei/Tilk, 2001, 389.o.

2. Törvényhozási célú, előkészítő vizsgálatot folytató bizottság (*Gezetsgebungsenquête*): valamely komplex ügyben, szabályozási reform előkészítése céljából, a parlamenti munka szaktudással való megalapozása, szakértelmének növelése céljából létrehozott eseti bizottság. E bizottságok nem tényállást vizsgálnak, hanem főleg tudományos megalapozást adnak a törvényhozás számára. Feladatuk nem *ex post* ellenőrzés, inkább *ex ante* elemzések készítése, kényszerítőeszközökkel így nem rendelkeznek. Gyakran külső szakértelmet is bevonnak, tagjai nem csak parlamenti képviselők lehetnek.

A **német** házszabály alapján a Szövetségi Tanács – az 1969-es házszabályreform óta - létrehozhat ún. előkészítő bizottságokat (*Enquete-Kommissionen*) is. Ezek a jogalkotás számára fogalmazznak meg javaslatokat fontos kérdésekben, kényszerintézkedések, szankciók alkalmazására nem jogosultak.. Céljuk a jelentős és nagy terjedelmű kérdésekben meghozandó döntések előkészítése.⁴⁸ A kisebbségi indítvány itt is érvényes: a képviselők egynegyedének kérésére a ház köteles felállítani a bizottságot. A létrehozó határozatnak meg kell határoznia a bizottság megbízását. A tagokat a frakciók delegálják, az összetételről meg lehet állapodni, ennek híján az arányosság az irányadó. A bizottságnak a jelentését megfelelő időben be kell nyújtania a plénumhoz, hogy az még a törvényhozási ciklus vége előtt érdemben tárgyalni tudja.

A **holland** vizsgálóbizottságok (*enquetecommissie*) eljárástól meg kell különböztetni az előkészítő bizottságokat (*onderzoekscommissie*), melyek nem rendelkeznek statútummal, azaz működésüknek nincs törvényi alapja, így különleges jogosítványaik, kényszerítő-eszközök sincsenek. A házszabály és parlamenti szokások alapján működnek, a velük való együttműködés önkéntes jellegű. A viszonylag kisszámú ellenőrzési vizsgálathoz képest e bizottságok száma nagy, eddig mintegy 40 ilyen eljárásra került sor.⁴⁹ Ezek mellett azonban, a plénum döntése alapján, bármely állandó parlamenti bizottság eljárhat vizsgáló-, vagy előkészítő bizottságként is. Előfordult, hogy vizsgálóbizottságra (*parlementaire enquête*), és a vele járó bizonyítási eszközökre először volt szükség, vagy a szükséges politikai kompromisszum hiányzott. Ez a helyzet később megváltozott, és a bizottság a plénumhoz fordulhat annak érdekében, hogy „egészítse” ki hatáskörét, és alakítsa vizsgálóbizottsággá, hiszen a parlamenti vizsgálat a kamarák kizárólagos joga. Előfordulhat az is, hogy kifejezetten azért hoznak létre előkészítő bizottságot, hogy megállapítsák, szükséges-e parlamenti vizsgálat lefolytatása. Időről időre felvetődik az az igény is, hogy a parlamenti vizsgálatra még az egyes fontos politikai döntések meghozatala előtt kerülhessen sor, hiszen ezekről a kormányt támogató parlamenti többség jól van informálva. Mivel azonban a – többnyire koalíciós – parlamenti többség „együtt kormányoz” a kormánnyal, és a vizsgálat indításához a parlamenti többség döntése szükséges, az előzetes vizsgálattal a parlament elkötelezné magát egy meghozandó kormányzati döntés mellett, azaz végrehajtói szerepkörbe kerülne. Emiatt – hasonlóan a legtöbb európai országhoz – Hollandiában is, parlamenti vizsgálat tárgya csak már lezárt ügyek utólagos vizsgálata lehet, más esetben másfajta vizsgálati eszközt választanak.

Romániában a „speciális” bizottság (*Comisia speciale*) javaslatokat fogalmaz meg meghatározott tárgykörben a plénum számára.⁵⁰ Erre kizárólagos jogosítványa van, azaz ugyanazt a kérdést állandó bizottság nem tárgyalhatja. A **finn** alkotmány ilyen ad hoc bizottságok létrehozására 35. szakasza által nyújt lehetőséget

⁴⁸ N HSZ 56. §

⁴⁹ Erre példa a közelmúltból a biotechnológia (2001) és az üvegházhatás (1996) tárgyában folytatott vizsgálat.

⁵⁰ Hasonlóan a mi eseti bizottságainkhoz; R KH HSZ 72.§ (1)

Az ilyen bizottság létrehozására – melyre igen ritkán kerül sor⁵¹ - általában a házelnökből, és az állandó bizottságok elnökeiből álló Elnökök Tanácsa tesz javaslatot, illetve véleményezi a más bizottságokból érkező javaslatokat.

A magyar Országgyűlés megfelelő szervei az *eseti bizottságok*, melyekről a házszabály 35.§-a rendelkezik, és amelyek a vizsgálóbizottságokkal együtt az *ideiglenes bizottság* kategóriáját alkotják. Eszerint az eseti bizottság meghatározott ügyek intézésére jön létre, tagjainak legfeljebb fele parlamenten kívüli személy is lehet, akiknek azonban nincs szavazati joguk. A házszabályi definíció tehát nem határozza meg közelebbről e bizottságfajta tevékenységét, a gyakorlatban azonban eseti bizottságok a parlamenti ellenőrzésben nem vesznek részt, ezért ezt a típust nem vizsgáljuk a továbbiakban.

3. Kormány, végrehajtó hatalom tevékenységét politikai szempontból vizsgáló, ellenőrző bizottság (*Kontrollenquête*): ezt a típust fedi az általánosan használt *vizsgálóbizottság* kifejezés.

4. Vizsgálat visszaélések és botrányok közérdekű vizsgálatára az állami szférán kívül (*Skandalenquête/Misssandsenquête*): akkor hozzák létre, ha a vizsgálat fókusza a kormányzaton kívül van. Gyakran nehéz elhatárolni az előző típustól, hiszen sok botrány éppen az állam és magánszféra összefonódása miatt alakul ki. A magyar vizsgálóbizottság-fogalom ezeket is magába foglalja. Angliában hagyományosan parlamenten kívüli vizsgálóbizottságokat bíznak meg ilyen feladatok elvégzésével (*public inquiries*).

Ezek a kategóriák inkább elméleti jellegűek, és csupán a vizsgálóbizottságot létrehozó parlamenti szándékot jelzik. A gyakorlat nem követi szorosan ezt a felosztást, és a különbségtételnek alkotmányjogi relevanciája sincs. Nincs akadálya annak, hogy törvény-előkészítés céljából hozzanak létre ellenőrző típusú vizsgálóbizottságot. Ilyen volt az NSZK-ban az első törvényhozási ciklus második vizsgálóbizottsága, amely nem a szűk értelemben vett ellenőrzési tevékenységet gyakorolta, hanem deregulációs feladatokat végzett. Ennek fordítottjára a magyar Országgyűlés szolgáltatott nemrégiben példát, amikor speciális kérdések törvényalkotási célú elemzése helyett közigazgatás szervek tevékenységének (az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtása) ellenőrzésére hozott létre eseti bizottságot.

A továbbiakban a fenti 3. és 4. típussal, azaz a közigazgatás ellenőrzése, illetve közéleti botrányok kivizsgálása és politikai célú értékelése céljából, a plénum felhatalmazása alapján létrehozott, önálló vizsgálati jogokkal rendelkező, kizárólag képviselőkkel álló, ad

⁵¹ Bárdossy, 1995, 268.o.

hoc vizsgálóbizottságokkal, illetve ilyen tevékenységet szintén a plénum eseti jelleggel adott megbízása alapján végző állandó bizottságokkal foglalkozom.⁵²

3. Vizsgálóbizottságok és állandó bizottságok

A kormány tevékenységének ellenőrzésben az állandó parlamenti bizottságok is többé-kevésbé részt vesznek. Közöttük vannak olyanok, amelyeknek kifejezetten ellenőrzési feladatokat végeznek (kötségvetési, adózási, korrupcióellenes, petíciós bizottságok), mások elsősorban döntés-előkészítési jellegű (törvényhozási) szakfeladatokat végeznek, és ennek keretében vesznek részt az ellenőrzésben (miniszterek meghallgatása kinevezésük előtt, eljárás interpellációra adott válasz elutasítása esetén).

A vizsgálóbizottságot többi (állandó) parlamenti bizottságtól a legtöbb országban az ad hoc jelleg, és a speciális vizsgálati jogkörök különböztetik meg.

Olaszországban az állandó bizottságok is szervezhetnek meghallgatást, kérhetnek információt, és bárkit meghívhatnak, de nincs kényszerítőeszközük, nyomozati felhatalmazásuk, amelyekkel a vizsgálóbizottságok rendelkeznek.⁵³ Az **izlandi** állandó parlamenti bizottságok, amennyiben nem a plénumtól kapott felhatalmazáson alapuló parlamenti vizsgálat keretében járnak el, csak kormányzati hivatalnokokat hallgathat meg. Magánszemélyeket meghallgatni, kormányzati intézményeket meglátogatni csak parlamenti vizsgálat keretében lehet.⁵⁴

A vizsgálóbizottságok eseti jellegű ellenőrzési tevékenységet végeznek, az állandó bizottságok azonban inkább a plénum törvényhozói döntéseit készítik elő. Ez a munkamegosztás azonban inkább csak orientáló jellegű, a valóságban a kétféle funkció - az egyes országokban eltérő arányban - keveredik. A vizsgálóbizottságok és állandó bizottságok viszonya a rájuk vonatkozó szabályozásban is tükröződik. A kétféle bizottsági típusra vonatkozó szabályozás egymáshoz való viszonya lehet *mögöttes*, *kizáró*, vagy *kiegészítő*.

1. Ahol a vizsgálóbizottságok eljárásának *sui generis* jogi alapja van (házsabály külön rendelkezései, külön törvény), ugyanakkor az állandó bizottságokra a házsabály általános rendelkezései vonatkoznak, amelyek egyben a vizsgálóbizottságok szempontjából

⁵² A többi típusra, valamint a nem parlament (kormány) által kezdeményezett vizsgálati fajtákra csupán rövid említés erejéig térek ki a történeti fejlődést bemutató résznél. Az állandó parlamenti bizottságokat – az alább következő alfejezet erejéig - csak annyiban vonom be az elemzésbe, amennyiben ellenőrzési tevékenységük során közvetlen információszerzési jogosítványokkal (dokumentumvizsgálat, tanúkihallgatás) is rendelkeznek. Az állandó bizottságok létrehozhatnak albizottságokat is meghatározott ügyek intézésére, melyek a bizottság valamely részfeladatát végzik, és általában önálló határozatot nem hozhatnak, ezért ezek tevékenységét sem vizsgálom.

⁵³ Németh, 1995, 264.o.

⁵⁴ Yamamoto, 2007, 31. o.

szubszidiárius szabályoknak minősülnek, *mögöttes* szabályozásról beszélhetünk. Ez a helyzet például Lengyelországban.

A lengyel parlament állandó bizottságainak ellenőrző tevékenységét illetően megemlíthető, hogy az - a házszabály szerint - a Szejm által hozott törvények és határozatok betartásának és végrehajtásának ellenőrzésére terjed ki. A Szejm határozatot hozhat az illetékes bizottság kezdeményezésére egy meghatározott törvény végrehajtásának ellenőrzéséről. Emellett állandó bizottság szándéknyilatkozatot fogadhat el, konkrét felvetésekkel, és elküldheti azt meghatározott címzetteknek, így a kormánynak, a minisztereknek, és a számvevőszéknek. A címzettnek 30 napon belül válaszolnia kell, ha a válasz nem elfogadható, újbóli szándéknyilatkozat adható ki.⁵⁵ A bizottságok egy másik dokumentumot, véleményt is küldhetnek, mely kevesebb következménnyel jár, de szélesebb körnek lehet címezni, így a közigazgatás különböző szintű hivatalnokainak is. Az állandó bizottságok azonban igen leterheltek, ezért inkább a törvényalkotási feladataikkal, mint az ellenőrzésekkel foglalkoznak.⁵⁶ Említést érdemel, hogy a 25 állandó bizottság közül az egyik, az Alkotmányos Felelősség Bizottsága (*Komisija Odpowiedzialności Konstytucyjnej*), kifejezetten azt vizsgálja, hogy a legfőbb állami tisztségeket betöltők alkotmányos felelősségre vonási kérelmei alaposak-e, ezáltal előzetes vizsgálatot végez az Államtörvényszék elé utalandó ügyekben, azokról határozatot hoz, és jelentés tesz.

Svájcban a kormány állandó bizottságok által végzett parlamenti ellenőrzési tevékenysége igen erős, mind intézményi mind hatásköri szempontból. Mindkét kamarának 12 állandó bizottsága van, ezek közül 10 un. törvényhozási bizottság (*Legislativkommission*), amely a törvényhozási folyamat lebonyolítását segíti, és kettő - a pénzügyi, és az un. ellenőrző bizottság (*Geschäftsprüfungskommission*) – tartozik az un. felügyeletet gyakorló bizottság (*Aufsichtskommission*) típusához. A kettő közül az előbbi a költségvetés, a zárszámadás, és a szövetség alapvető pénzügyi kérdéseinek megvitatása mellett a pénzügyeket, utóbbi a szövetségi kormány (*Bundesrat*), a közigazgatás és a bíróságok működését ellenőrzi, főként jogszerűségi, gazdaságossági, hatékonysági szempontból. Az állandó bizottságok általánosan elterjedt vegyes funkciójától eltérően tehát Svájcban – a brit megoldáshoz hasonlóan - a törvény-előkészítési és ellenőrzési funkció elkülönül, előbbit 10, utóbbit 2 állandó bizottság végzi. A két, felügyeletet gyakorló bizottságot további jogok is megilletik: közvetlenül fordulhatnak bármely szövetségi hatósághoz, hivatalhoz vagy más szövetségi szervhez a szükséges felvilágosítás és dokumentáció beszerzése érdekében. A felügyeletet gyakorló bizottság albizottságától (*Delegation*) pedig már semmilyen információt nem lehet visszatartani (még folyamatban lévő döntési, vagy nemzetbiztonsági jellegű dokumentumokat sem). Amennyiben a felügyelet gyakorlásához szükséges, közigazgatáson kívüli személyeket is megkérdezhet, és dokumentumaikba betekinthez. Fegyelmi, vagy közigazgatási eljárások abban a tárgyban, amelyben az ellenőrző bizottság is vizsgálódik, csak az ellenőrző bizottság engedélyével indíthatók illetve folytathatók. Az ellenőrző bizottság erről a kormány meghallgatása után dönt, vita esetén tagjai kétharmadának szavazatával.⁵⁷

Mivel az Országgyűlés Házszabálya a néhány speciális szabály által nem érintett kérdésekben a vizsgálóbizottságok eljárására is az állandó bizottságokra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni, Magyarország is e csoportba sorolható be, azzal, hogy a

⁵⁵ Yamamoto, 2007, 38. o.

⁵⁶ Pietrzak, 1995, 266.o.

⁵⁷ SPT 154a § (1)-(3)

speciális vizsgálóbizottsági joganyag jelenleg igen szerény terjedelmű, és az eljárás meghatározó részére az általános bizottsági szabályok irányadóak. Mivel az Alkotmány az általános együttműködési kötelezettség⁵⁸ (adatszolgáltatás, tanúvallomás) tekintetében nem tesz különbséget állandó- és vizsgálóbizottságok között, valamint a Hárszabály szerint az állandó bizottságok is, a *kormányzati munka ellenőrzésében közreműködnek*⁵⁹, nálunk a bizottság és külső személyek kapcsolata szempontjából nincs különbség állandó- és vizsgálóbizottságok között (ebből a szempontból hazánk a második csoporthoz is közel áll). Jogi akadály tehát nincs annak, hogy meghatározott ügy kivizsgálását valamely állandó bizottság, vagy akár állandó bizottság által létrehozott albizottság végezze.⁶⁰ Ennek inkább a parlamenti munkaszervezés ésszerűsége és kialakult gyakorlata mond ellent. Külön vizsgálóbizottság létrehozását általában az ügy politikai szempontból kiemelt kezelése, és a törvényalkotással is foglalkozó állandó bizottságok tehermentesítése indokolja.

2. Az országok második, az elsőhöz közel álló csoportjában az állandó bizottságok és vizsgálóbizottságok lényegében azonos vizsgálati jogosítványokkal rendelkeznek (Spanyolország, Bulgária, Románia). Ezek az államok a vizsgálóbizottságokat a többi bizottság közül egynek tekintik, és néhány speciális szabálytól eltekintve, az összes bizottságra egységesen határoznak meg szabályokat. *Sui generis* vizsgálóbizottsági jog nincs, szabályozás egységes 'bizottság-fogalmát' legfeljebb *kiegészítik* a parlamenti vizsgálatra vonatkozó szabályok.

A **román** hárszabály szerint⁶¹ bármelyik állandó bizottság – feladat- és hatáskörén belül - végezhet vizsgálatot a kormány vagy a közigazgatás tevékenységéről, amennyiben egy vagy több tagja ezt kéri, és a bizottsági többség ezt támogatja. Az állandó bizottságnak a vizsgálat megindítására vonatkozó kérelmét indokolnia kell, valamint meg kell határoznia a vizsgálat tárgyát képező ügyeket, a vizsgálat célját, a szükséges eszközöket, és a bizottsági jelentés plénumhoz történő benyújtásának határidejét. A vizsgálatot az állandó bizottság saját maga kezdeményezi, de ahhoz a plénumnak (összes tagjainak többségi szavazatával) hozzá kell járulnia. Amennyiben állandó parlamenti bizottság végez vizsgálatot, a vizsgálóbizottságokra vonatkozó szabályokat⁶² megfelelően alkalmazni kell. A gyakorlatban inkább az állandó bizottságok végeznek parlamenti vizsgálatokat, ám fontos megkötést jelent, hogy a plénum előzetes engedélye ezekhez is szükséges.⁶³

⁵⁸ Alkotmány 21. § (3)

⁵⁹ HSZ 29. § (1)

⁶⁰ A Hárszabály 29.§ (3) bekezdés kötelezően előírja minden állandó bizottság esetén olyan albizottság létrehozását, amely a bizottság hatáskörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi és gazdasági hatását figyelemmel kíséri.

⁶¹ R KH HSZ 71. szakasz

⁶² R KH HSZ 76-78.§§

⁶³ Veress, 2005, 270.o.

Ugyanolyan státuszuk van, mint az állandó bizottságoknak,⁶⁴ létrehozásukhoz szintén többségi döntés szükséges. Ad hoc vizsgálóbizottságokat általában a közéletben nagy visszhangot, botrányt kiváltó ügyekben hoznak létre.

3. Az országok harmadik csoportjában a vizsgálóbizottságok eljárására ugyan külön szabályok vonatkoznak, amelyek mellett az állandó bizottságokra vonatkozó szabályok háttérszabályként nem érvényesülnek (Németország, Belgium, Hollandia). Ezt *kizáró* szabályozásnak tekinthetjük, mert a vizsgálóbizottságokról jellemzően külön jogszabály (általában törvény) rendelkezik, amely kizárólagos, kimerítő szabályozást jelent.

Ebben az esetben szükségszerűen jelentős különbség alakul ki a vizsgáló- és az állandó bizottságok jogosítványai között: nyomozati jellegű tevékenységet csak az előbbieket végezhetnek, és kényszerítőeszközöket is általában csak a vizsgálóbizottságok vehetnek igénybe. Mindezt azonban csak a plénum eseti felhatalmazása alapján tehetik, szemben az állandó bizottságokkal, amelyek általában saját hatáskörben járnak el. Hollandiában nem valamely bizottsági fajtát, hanem magát a parlamenti vizsgálati eljárást szabályozza törvény, melyet a plénum döntése alapján akár az ebből a célból létrehozott, akár valamely állandó bizottság is lefolytathat. Ekkor azonban az állandó bizottság nem a rá vonatkozó általános szabályok szerint, hanem a parlamenti vizsgálatról szóló törvényben foglaltak szerint jár el. Ahol állandó- és vizsgálóbizottságok egyaránt működnek, de más szabályozási rezsim hatálya alatt állnak, ott általában létezik valamiféle alkotmányos munkamegosztás közöttük, és a vizsgálóbizottság nem helyettesítheti az állandó bizottságok kontrollfunkcióját.

A **német** házszabály az állandó bizottságok harmadik személytől történő információszerzésével kapcsolatban kimondja, hogy „a(z) állandó) bizottság, ülésének bármely tárgya ügyében történő informálódás céljából szakértő, érdekképviselőt vagy más nyilatkozó személy nyilvános meghallgatását kezdeményezheti”⁶⁵. A kisebbség joga itt is biztosított: a bizottság egynegyedének kérésére nyilvános meghallgatást kell tartani. Mivel a meghallgatás célja tájékozódás, és nem vizsgálat, szemben a vizsgálóbizottsági törvénnyel nincs szó szankcióról sem.

Javaslatom szerint ésszerű lenne a magyar szabályozást a jelenlegi első csoport helyett a harmadik szerint kialakítani. Ez a jelenlegi, munkamegosztásos gyakorlatot rögzítené, ellátva a ma még hiányzó szabályokkal. Az állandó bizottságok fő tevékenysége továbbra is a törvényalkotásban történő részvétel lenne, a vizsgálóbizottságoké pedig az egyedi ügyek, botrányok kivizsgálása. Az állandó bizottságok mára kialakult munkarendjébe aligha férne bele egyedi, nagy visszhangot kiváltó botrányok alapos kivizsgálása. Indokoltabb az ilyen jellegű feladatokat ad hoc bizottságokra bízni. Azonban az ad hoc-vizsgálatoknak is vannak

⁶⁴ R KH HSZ 72.§ (3)

⁶⁵ N HSZ 70. § (1) bekezdés első mondata

hátrányai. A magyar gyakorlat megmutatta, a politikai huzavona miatt milyen nehézkesen jutottak el a vizsgálóbizottságok egyáltalán az ügyrend elfogadásáig, azaz a működés kapujáig. Az állandó bizottságoknak ugyanakkor megvannak a működési szabályai, akár azonnal elkezdhetik a vizsgálati munkát. A megoldás, *de lege ferenda* csak az lehet, ha a vizsgálóbizottság működésének minél több keretfeltételét általános törvényi (vagy házszabályi) szabályozás tárgyává tesszük, oly módon, hogy bizottsági ügyrendre minél szűkebb körben legyen csak szükség, azaz az általános szabályozás kimerítően tárgyalja az eljárás minél nagyobb részét. Az ügyrend, vagy munkaterv, amennyiben mégis szükségesnek mutatkozik, nem lehet a többség akaratának függvénye ott, ahol a vizsgálat a kisebbség legitim kezdeményezésére indult. Ilyen esetben indokolt határidőt tűzni a vizsgálat indításához szükséges dokumentumok, szabályzatok elfogadására.

De lege ferenda tehát indokolt a vizsgálóbizottságok *sui generis* jellegű, egyedi ügyekre vonatkozó politikai felelősség megállapítására irányuló vizsgálati hatáskörének önálló jogi szabályozása mellett meghagyni az állandó bizottságok ellenőrzési hatásköreit olyan terjedelemben, amely törvényhozáshoz kapcsolódó munkájuk végzéséhez szükséges. Az állandó bizottságok rutinszerű működése inkább a kormányra, a közigazgatásra koncentrál, ezért a velük való viszonyban indokolt megtartani az információs jogokat (miniszter meghallgatása stb.). A külső, harmadik személyek jogviszonyaiba avatkozni csak nagy horderejű ügyben érdemes, így indokolt, hogy bizonyítási joga, és kényszerintézkedési joga csak az ad hoc-vizsgálóbizottságának legyen, megfelelő szabályozási alapon. Ebben a rendszerben tehát egyedi ügyek *ex post* vizsgálata a vizsgálóbizottság privilégiuma lenne, hasonlóan a német szabályozáshoz.

Az Országgyűlésben a többség jelenleg is előszeretettel él az állandó bizottság vizsgálati célú albizottsága létrehozásának eszközével. Ekkor sincs szükség működési szabályok eseti elfogadására, a vizsgálat nem az állandó bizottságot terheli, és az albizottság összetétele az arányosság (tehát nem a paritás) szerint alakul. A jövőbeli szabályozás szerint albizottság csak az őt létrehozó bizottság hatásköreivel rendelkezne.

Olyan országok is vannak, amelyekben a parlamenti ellenőrzést kizárólag állandó (nem ad hoc) testületek (bizottságok, ombudsmanok) végzik, és az ad hoc vizsgálóbizottságok intézménye nem ismert. Ezeket a – témánk szempontjából kevésbé fontos országokat – csak érintőlegesen tárgyalom. Így például a skandináv országokban a parlamenti ellenőrzésben a bizottsági eszközök másodlagosak. Az államigazgatás tevékenységének ellenőrzését a parlamenten belül működő „egyéni ellenőrök” (ombudsmanok, revizorok) végzik. Az állandó

bizottságok, elsődleges törvényhozási feladataik mellett főként alkotmányossági felügyeletet látnak el, amely a szűk értelemben vett kormányzat tevékenységére szorítkozik.⁶⁶ Nyomozati jogkörrel, kényszerítőeszközökkel rendelkező ad hoc vizsgálóbizottságok nincsenek, kívülálló tanúkat meghallgatni az állandó bizottságoknak sincs joga. Bár az alkotmányos rendszer vizsgálóbizottságok létrejöttét kifejezetten nem tiltja, alkalmazásukra igen ritkán kerül sor.⁶⁷

Az egykamarás **svéd** parlament (*Riksdag*) állandó bizottságai által hatékony ellenőrzést gyakorol a kormány felett, akár egyedi ügyekben is. A házszabály rendelkezései szerint, a 16 állandó bizottság jogosult meghallgatásokat tartani, melyek elrendeléséről, és nyilvánosságáról a bizottságok maguk jogosultak (általában tagjaik egyszerű többségével) dönteni. A nem együttműködő szervekkel és személyekkel szemben szankcionálásra a parlamenti bizottságoknak nincs lehetősége: jogosult őket meghívni ülésére, de a részvétel önkéntes. A bizottságok kérhetnek tájékoztatást és állásfoglalást a kormányzati szervektől. Ezeknek kötelező a kért tájékoztatást megadni, a kormánynak azonban nem. A kormányzati szervek az információk átadására vonatkozóan döntést kérhetnek a kormánytól.⁶⁸ A titkos dokumentumokat nem kötelező kiadni, de nem is tilos. Amennyiben átadják ezeket egy bizottságnak, az köteles betartani a titokvédelmi szabályokat.

Az egyik legfontosabb parlamenti bizottság, az alkotmányügyi, a bíróságokéhoz hasonló vizsgálati jogkörrel is rendelkezik: dokumentumokat kérhet a kormányzattól, tanúkat hívhat meg. Ezen felül, ha megállapítja, hogy egy miniszter munkáját felelőtlenül látta el, büntetőjogi jellegű intézkedéseket is tehet, vádemelés céljából a legfőbb ügyészt, vagy a legfelsőbb bíróságot közvetlenül is megkeresheti.⁶⁹ Mivel állandó bizottságként működik, folyamatos kormányzati ellenőrzést végez, azaz nem csak lezárt ügyeket vizsgálhat. Szemben a többi bizottsággal, betekinthez a kormányülések jegyzőkönyvébe, hogy megállapítsa, a meghozott döntés, vagy a képviselt álláspont nem ütközik-e törvénybe, vagy nem ellentétes-e az állam érdekében. Betekinthez bármely közigazgatási dokumentumba, függetlenül azok titkos minősítésétől. Mivel Svédországban nincs alkotmánybíróság, és a rendes bíróságok sem ellenőrizhetik a jogszabályokat, a bizottság a legfontosabb alkotmányossági ellenőrzést betöltő szerv. Az alkotmányügyi bizottság által végzett vizsgálatot kezdeményezhet bármely képviselő és állandó parlamenti bizottság egy miniszter, vagy a kormány konkrét tevékenységével, vagy mulasztásával kapcsolatban.⁷⁰ A vizsgálat rendszerint a kormánynak, vagy más közigazgatósági hatóságnak feltett, írásban megválaszolható kérdéssel indul. Az alkotmányügyi bizottság kérhet tájékoztatást más szervezetektől, és magánszemélyektől is, akik önkéntes alapon válaszolhatnak, vagy tarthat nyilvános meghallgatást. Az egész évben folyó vizsgálatokról minden év májusában jelentés készül, melyről általában egész napos vitát tartanak.

A **norvég** parlament (*Storting*) házszabálya⁷¹ szerint a parlamenti ellenőrzést a 12 állandó bizottság látja el. Legfontosabb közülük az Ellenőrzési és Alkotmányügyi bizottság, amely a kormány törvényeket végrehajtó tevékenységének figyelemmel követése mellett a közigazgatásért felelős parlamenti ombudsman, a

⁶⁶ Soltész, 1995, 35. o.

⁶⁷ Előfordulnak ugyanakkor angolszász típusú, a kormány által kezdeményezett, külső szakértők által lefolytatott vizsgálatok.

⁶⁸ Crespo-Comfort, 1996, 46.o.

⁶⁹ Pikler, 1968, 5. o.

⁷⁰ Az elmúlt években ilyen vizsgálat folyt a fegyverexport, valamint Olof Palme miniszterelnök meggyilkolása kapcsán.

⁷¹ Norvég házszabály 3. fejezet, 12. szakasz

számvevőszék, és a többi állandó parlamenti bizottság jelentéseit, tevékenységeit elemzi, valamint velük együttműködve vizsgálatokat indít a kormányzat, közigazgatás ellenőrzésére. Ezek keretében tanúkat hallgathat meg, és dokumentumokat kérhet be. Az eljárás nem nyilvános, és kényszerítőeszközök igénybevételére sincs mód. A parlamenti ellenőrzés bizottsági feladatait **Finnországban** szintén a parlament (*Eduskunta*) 13 állandó bizottsága végzi, melyek a tárgy szerint megfelelő minisztérium tevékenységét kísérik figyelemmel. Az alkotmány alapján csak a kormány köteles részükre tájékoztatást és dokumentumokat adni, tehát sem közigazgatási szervek vezetői, sem köztisztviselők, sem magányszemélyek nem idézhetők a bizottság elé. A bizottságoknak, ellenőrzési tevékenységük gyakorlása során nincs önálló kezdeményezési joguk, csak a plénum által hozzájuk utalt kérdésekkel foglalkozhatnak.⁷² Sem a bizottságok ülései, sem dokumentumai nem nyilvánosak, az üléseken a tagokon kívül csak a házelnök, valamint az illetékes miniszter jelenhet meg, tanácskozási jog nélkül. A vizsgálat végeztével azonban a dokumentumok, és a jelentés bárki számára hozzáférhetőek.

A **szlovák** alkotmányos rendszer szintén nem ismer eseti jelleggel létrehozott parlamenti vizsgálóbizottságokat. Bár a belpolitikai viták során konkrét ügyekben többször felmerült vizsgálóbizottság létrehozásának lehetősége, az alkotmány nem teszi lehetővé létrehozásukat - mivel csak az általa említett parlamenti szerveket engedi létrehozni, és vizsgálóbizottságokról nem tesz említést. A szlovák parlament (Nemzeti Tanács - *Národná Rada*) házszabálya szerint a Nemzeti Tanács, állandó bizottságai és képviselői gyakorolják a jogszabályban meghatározott ellenőrzési jogköröket. Az állandó bizottságok tájékoztatást kérhetnek a kormány tagjaitól, más központi közigazgatási szervek vezetőitől, és vezető köztisztviselőktől, akiknek 30 napon belül kell eleget tenniük a kérésnek.⁷³ Önálló, kormányzattól független vizsgálati jogkörrel tehát a szlovák parlament nem rendelkezik.

⁷² Bárdossy, 1995, 270.o.

⁷³ Szlovák Nemzeti Tanács házszabálya 128.§ (2)

III. A parlamenti vizsgálóbizottság a politikai rendszerben

1. A parlamenti vizsgálat alapkonfliktusa a parlamenti többség és kisebbség között

A parlamenti vizsgálat formális célja szerint a tényfeltárás eszköze, jellegét tekintve azonban politikai természetű eljárás. Bár a vizsgálóbizottság megbízását egy konkrét ügy körülményeinek objektív kivizsgálására kapja, munkáját a politikai rendszer környezete, és annak poláris törvényszerűségei határozzák meg. Az eljárás célja a gyakorlatban nem az igazság felderítése *sine ira et studio*, hanem a történések kapcsán a támadás alá vont politikai ellenfél felelősségének bemutatása, az ezt alátámasztó tények kiválasztása, és nyilvánosságra hozatala. A parlamenti vizsgálat során az állami döntésekkel szemben joggal előírt pártatlanság követelménye nem érvényesülhet, hiszen az eljárás minden szereplője valamely politikai tábor képviselője. Még a vizsgálóbizottság elnökétől sem lehet elvárni, hogy semleges vitavezető legyen, hiszen a kontinentális gyakorlat szerint, szükségképpen ő is egyben parlamenti képviselő, azaz „pártos”, és nem kívülálló, harmadik személy.

A vizsgálóbizottsági eljárás során tehát kétféle bináris logika keveredik: a politikai „mi-ők”, vagy „kormány-ellenzék”, és az igazságszolgáltatás „bűnös-ártatlan”, vagy „igaz-hamis” ellentétpárja. A bíróság célja az objektív igazság feltárása, a politika fő célja ugyanakkor a többség megszerzése, és az ellenfelek legyőzése. A többséget az objektív igazság csupán annyiban érdekli, amennyiben saját érdekeit szolgálja. A vizsgálóbizottság által feltárt tényeket minden politikai erő eltérően ítéli meg aszerint, hogy az a maga, vagy a riválisai számára jár-e előnyökkel, így azok az igazságnak szükségszerűen csak egy politikai szelekción átment szeletét mutatják.

A parlamenti vizsgálatnak objektív mércéje nincs, mértékét a mindenkori parlament helyes magatartásra vonatkozó politikai elképzelése határozza meg.⁷⁴ A parlamenti vizsgálatot nem pártatlan bírák, hanem a saját politikai *ars poetikájuk* mellett kardoskodó politikusok végzik, az eljárás a politikai harc, és a tényfeltárás eszköze egyben. A parlamenti szerepek *ab ovo* meghatározzák a szereplők fő törekvéseit: a kisebbség munkájának alapja a kormánnyal szembeni bizalmatlanság vélelme, a többségé ugyanakkor általában a kormány kritikátlan „testőrosztagaként” működik.

⁷⁴ Petrétei, 2003, 341. o.

Ez a feszültség határozza meg a parlamenti vizsgálati jog szabályozásának alaphelyzetét is. Ebben az erőterben kell kialakítani a mindenkori törvényhozónak az ellenőrzés kereteit, alkotmányjogi eszközeit. Kritikusai rendszeresen vitatják a parlamenti vizsgálat „pártos” intézményének hasznát, és alkalmazásának mellőzését szorgalmazzák, azzal, hogy az igazság felderítése, és amennyiben jogellenes cselekmény történt, annak szankcionálása a bíróságok dolga.⁷⁵ A parlamenti vizsgálat azonban nem jogi felelősséget vizsgál, ezt a hatalommegosztás klasszikus elve szerint nem is teheti meg, mivel ez az igazságszolgáltatás feladata. Az eljárás célja a politikai felelősség megállapítása, ami a gyakorlatban egyet jelent a politikai hitelesség, bizalom támadásával. Hogy ennek felderítése, és nyilvános megvitatása milyen következményekkel jár, az inkább a politikai kultúrát érintő kérdés. Hollandiában, Ausztriában, Németországban több esetben mondott le miniszter egy parlamenti vizsgálatot követően; a *Srebrenica-ügyben*, 2002-ben folytatott vizsgálat a teljes holland kormány lemondását vonta maga után.

A politikai kultúra elemei, a választópolgárok elvárásai és a politikusokkal szembeni elszámoltatási hajlandósága mutatja meg, hogy egy parlamenti vizsgálat során „könnyűnek találtatott” politikai erő választási eredményein tükröződik-e felelőssége, vagy a közvélemény, politikai támadásnak tekinti a történeteket, és szemet huny kétes ügyei felett. Franciaországban és Ausztriában a parlamenti vizsgálóbizottságok kevésbé tudták kikezdeni a választók adott politikusokba vetett bizalmát, ezzel szemben Hollandiában és Svájcban a vizsgálatok hatása meglátszott a választási eredményeken is (lásd a nemzetközi fejezetet). A politikai kultúra fejlettsége a jogi szabályozás hiánya ellenére is biztosítja a fair küzdelmet, például a kisebbségi jogok deklarálása nélkül is teret engednek ellenzéki kezdeményezéseknek.

Bár a parlamenti vizsgálatok elsődleges célja a politikai ellenfél támadása, és a közvélemény befolyásolása, az ilyen eljárások egyben a botrányok nyilvános feldolgozása által a politikai élet megtisztítását is eredményezik. Schneider a vizsgálóbizottságok melletti egyik fő érvet abban látja, hogy hozzájárulnak a politikai rendszer öntisztulásához.⁷⁶

⁷⁵ Engels, 1989, 23. o.

⁷⁶ Schneider, 2001, 2605.o.

2. A parlamenti vizsgálat, mint ellenzéki eszköz

A parlamenti ellenőrzés szükségképpen elsősorban az ellenzék tevékenysége. A parlamenti többségnek általában nem fűződik érdeke ahhoz, hogy az általa támogatott kormány tevékenységét nyílt eljárás keretében ellenőrizze, az ellenzéknek viszont éppen az a célja, hogy alternatívát mutasson fel, és felelősségre vonja a kormányt. A fegyelmezett, együtt szavazó tömegpártok⁷⁷ kormányzati pozíciója által az ellenőrzés ellenzéki jellege még inkább megerősödött: a kormánypártok ugyanis egyre fegyelmezettebben tartanak ki a kormány politikája mellett, az ellenzék pedig egyre egységesebben támadja a kormányt. Így tehát minden parlamenti ellenőrzési eszköz alkalmazásának logikája, dinamikája - a korábbi kormány-parlament dualizmust felváltó - kormány-ellenzék, azaz a többség-kisebbség szembenállásból, a kettő közötti versengésből következő feszültségből vezethető le. Ez az eseményeknek az a mozgatója, amely a politikai térben cselekvőknek az alkotmányjogi intézmények alkalmazása iránti szándékait leírja, és amellyel minden jogi megoldásnak számolnia kell. Ez főként a kontinentális parlamentekre jellemző, melyek belső dinamikáját az határozza meg, mennyire lehet sikeres az ellenzék a kormány és a parlamenti többség érdekazonosságával, „hatalmi kartelljével”⁷⁸ szemben.

Az erős parlamentáris rendszerben, ahol a kormánynak az őt támogató parlamenti többség, illetve a konstruktív bizalmatlanság intézménye miatt biztos pozíciója van, éppen ezért szükséges, hogy az ellenzék, azaz a parlamenti kisebbség élhessen olyan jogokkal, amelyek által, ha nem is vehet részt a kormányzásban, de elérheti bizonyos közérdekű ügyek nyilvános megvitatását, például vizsgálóbizottság felállítása által. Ilyen rendszer működik Németországban, és Magyarországon is.

Az ilyen országok szabályozásában kulcskérdés az ellenőrzési eszközök ellenzék általi hozzáférhetősége.⁷⁹ A kisebbségi vizsgálati jog fő előnye, hogy hatékony ellenőrzési eszközt ad az ellenzék kezébe. Ellene szól, hogy a választók kisebbsége által megválasztott, tehát önmagában nem legitim politikai erő kaphat lehetőséget meghatározó ügyekben történő vizsgálódásra. A német szakirodalom, tekintettel az ellenzék vizsgálati jogára, előszeretettel nevezi a vizsgálóbizottságot az ellenzék legélesebb kardjának (*schärfste Schwert der Opposition*).⁸⁰ A kisebbségi jog azonban nem kizárólag a vizsgálóbizottság felállítás körében vethető fel, hanem az egész eljárás során. A parlamenti kisebbség által létrehozott

⁷⁷ Gerlich, 1973, 51. o.

⁷⁸ Theodossis, 1989, 374.o.

⁷⁹ Smuk, 2007, 67.o.

⁸⁰ Engels, 1989, 9. o.

vizsgálóbizottság ugyanis nem működhet a kezdeményezők eredeti szándéka szerint, ha a bizottságon belül a parlamenti többséget adó politikai erő többségben van.

A parlamentáris rendszerek vizsgálóbizottsági rendszerek elemzésekor, az ellenzéki jogok érvényesülése szempontjából a fő kérdés az, hogy az ellenzék *tud-e* élni a vizsgálati joggal, és ha igen, *mit tud elérni* vele. E két tényező mutatja meg, hogy a vizsgálóbizottság mennyire tud hatékony, rendeltetésszerű ellenőrzési eszközzé válni. A vizsgálóbizottság létrehozásához és működéséhez kapcsolódó két szabályozási alapkérdés tehát a következő:

- *Milyen mértékben függ a parlamenti kisebbségtől a vizsgálóbizottság létrehozása? A többség, vagy a kisebbség döntése indít vizsgálatot?*
- *Milyen mértékben érvényesülnek a kezdeményezők szándékai a vizsgálóbizottság működése során? A többség, vagy a kisebbség szándéka érvényesül-e inkább?*

Kisebbségvédelmi szempontból az első kérdés arra vonatkozik, hogy egyáltalán legyen-e parlamenti vizsgálat (ki vizsgálódhat?), a második arra, hogy ha igen, milyen legyen (mit vizsgálhat?). A jogi szabályozásnak elsősorban erre a két kérdésre kell választ adnia. Mindkét kérdésben demokratikus rendszerek alapelve, a többségi elv, és a kisebbségvédelem, ellenzéki jogok kollízióját figyelhetjük meg.

Az elsőhöz kapcsolódó kritériumot nevezhetjük a *vizsgálóbizottság létrehozására vonatkozó*, vagy *vizsgálat-indítási*, esetleg *vizsgálati jog*nak is. Bár ez a jog a vizsgált országok nagyobb részénél a többségé, német mintára több országban alkalmazzák a vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó kisebbségi jogot, mely egy a plénum egészére kötelező, „minősített”, azaz meghatározott arányú kisebbségi⁸¹ (a képviselők egyharmada, egynegyede, vagy egyötöde által támogatott) indítványt jelent. A továbbiakban ezt *kötelező kisebbségi indítványnak* nevezzük. Ha egy ország parlamenti joga erről a kérdésről külön nem rendelkezik, akkor a vizsgálati jog az általános szabály, azaz a többségi plenáris döntés szerint alakul. A kisebbség jogai a többségi elv főszabálya alóli kivételnek számítanak, így csak akkor érvényesülhetnek, ha a szabályozás kifejezetten említi őket. Ekkor azonban megfelelő jogvédelmet is társítani kell az alanyi jogok mellé.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a kisebbségi vizsgálati jogot ismerő országokban igen ritkán sikeresek a kisebbségi kvótát el nem érő indítványok, hiszen azokról a többség az

⁸¹ Megjegyezzük, hogy a mai, jól szervezett, fegyelmezett frakciók korában a fő kérdés nem az, hogy összejöhet-e a szükséges számú képviselő, hanem hogy annak a frakciónak a létszáma, amely vizsgálóbizottság felállítását kívánja elérni, eléri-e az előírt arányt, vagy egy másik frakció segítségére szorul. A kisebbségi vizsgálati jog önálló frakciójogként ugyanis sehol sem jelentik meg. A képviselőcsoportok legfeljebb inítványt tehetnek a vizsgálatra, de a kötelezően indítandó vizsgálathoz a szabályozási rendszerek előnyben részesítik a meghatározott számú („csengőszám”), vagy arányú képviselő támogatását, szemben azzal a helyzettel, hogy akár egyetlen frakció kérésére vizsgálat induljon.

általános többségi szabályok szerint dönt. Az NSZK fennállása során például erre mindössze három alkalommal került sor.⁸² Egy vizsgálóbizottsági rendszerről tehát akkor kapunk teljes képet, ha nemcsak a létrehozott, hanem a sikertelenül kezdeményezett vizsgálóbizottságokat is szemügyre vesszük. A parlamenti vizsgálatok krónikája nem lehet teljes, ha nem látjuk, milyen esetekben *nem* jött létre vizsgálóbizottság. Kötelező kisebbségi indítvány esetén a kisebbség képes a politikai közélet aktivizálására, még ha kisebbségben marad is az eljárás során. Ha egy országban a kötelező kisebbségi indítvány nem ismert, az ellenzék az állandóan benyújtott és rendre elutasított kezdeményezéseivel tudja a nyilvánosság előtt nyomás alatt tartani a többséget. Ekkor maga az elutasított indítvány is hivatkozási ponttá válik a politikai versenyben. Az ellenzék – akár tudva, hogy mind elutasítják majd – tömegesen adhat be ilyen indítványokat, és hivatkozhat a kormány tényfeltárást ellehetetlenítő, blokkoló többségére. Az ellenzék így az indítványok nyílzáporát zúdíthatja a kormánytöbbségre anélkül, hogy a vizsgálat felelősségét viselnie kellene.

A második kritériumot a vizsgálat során a kisebbségi szándék megvalósulására irányuló jognak, *bizonyítási jognak* nevezhetjük. Ide tartozik, hogy a parlamenti vizsgálati eljárás során a bizottság, és azon belül a kezdeményező kisebbség, milyen „hatalmasságokkal” rendelkezik, beidézhet-e tanúkat, kérheti-e kormányzati akták bemutatását, alkalmazhat-e szankciókat ezek kikényszerítésére. A kisebbségi vizsgálati jog semmit sem ér, ha a létrejött bizottságban a többségi elv érvényesül. Ilyenkor a kötelezően létrehozott bizottság minden aktusa az indítványozók szándéka ellen fog hatni. Ha viszont a kisebbség jogai a vizsgálat teljes lefolyása során érvényesülnek, a kisebbség a többséggel egyenlő fél lehet, vele azonos terjedelemben vehet részt a vizsgálat meghatározásában, élhet a jogszabályok által biztosított eszközökkel.

Az egyes országok vizsgálóbizottsági rendszereit kisebbségvédelmi szempontból e két kritériummal (*vizsgálati és bizonyítási jog*) jól jellemezhetjük. Ahol az ellenzék mindkettőben erős, ott a vizsgálóbizottságok megfelelő bizonyítékok alapján álló, érdemi információkat szerezhetnek, és eredményes többség-ellenőrző munkát végezhetnek. Ahol azonban a többség határozza meg e feltételeket, ott gyakran létre sem jön a vizsgálat, vagy ha igen, az gyakran éppen a többség által támogatott kormány felmentését célozza.⁸³ Az összehasonlító, az egyes

⁸² Kisfaludy, 1995, 238.o.

⁸³ A jelenlegi magyar helyzet megítélésém szerint a két említett szélsőség között van. Az ellenzék vizsgálatindítási joga erős: a házszabály a képviselők 1/5-ének indítványára kötelezővé teszi a vizsgálóbizottság létrehozását. (Tekintsünk most el attól, hogy a parlamenti többségnek így is elegendő eszköze marad, hogy a kisebbség által jogosan létrehozni kért vizsgálatokat megakadályozza, ezeket, a magyar helyzetet bemutató fejezetnél, részletesen elemezzük majd). A létrejött vizsgálóbizottságok azonban alkalmatlanok a tényfeltárással alapozott elemzésre, hiszen nem rendelkeznek olyan eszközökkel, amelyek garantálnák a vizsgálat sikerét.

országok vizsgálóbizottsági rendszereit külön-külön tárgyaló résznél is e két kritérium, a vizsgálatindítás és bizonyítás körében lesz vizsgálódásaink súlypontja.

Az ellenzéki jogok érvényesülése szempontjából szintén kulcskérdés a vizsgálóbizottság összetétele. Elvben három megoldás képzelhető el:

- A bizottságban az ellenzék többségben van,
- A kormány és ellenzék azonos arányban vesz részt benne (paritásos összetétel),
- Az összetétel a plenáris viszonyok szerint alakul (többségi elv).

Az első megoldás a gyakorlatban sehol sem működik. Egyetlen alkotmányos rendszer sem merészkedett odáig, hogy egy kormány ellenőrzésére szolgáló eszközt teljes egészében az ellenzék kezébe adjon, az ellenzék legfeljebb a bizottság elnöki posztját kapja meg. A paritásos összetétel előírására az egyedüli példa Magyarország. Több államban nem találunk szabályt bizottsági összetételre (pl. Ausztria, Bulgária), így elvben lehetséges lenne paritásos felállítás, ám a gyakorlatban ilyenrel mégsem találkozunk. A paritásos összetétellel szemben több érv hozható fel. Egyrészt nem mindig dönthető el egyértelműen, hogy egy parlamenti párt az ellenzéki-, vagy a kormányoldalhoz tartozik-e. A kormányt kívülről támogató pártok, vagy nagykoalíció esetén nehezen értelmezhető a kormány-ellenzék felosztás. Emellett a paritásos vizsgálóbizottság, a belső szavazategyenlőség miatt, szinte döntésképtelenségre van ítélve.

A legelterjedtebb megoldás a többségi elvet követi: a parlamenti többség a vizsgálóbizottságon belül is többségben van. Ugyanakkor, mint minden többségi elven kialakított intézménynél, a kisebbségvédelemre tekintettel kell lenni. Steiner szerint a kötelező kisebbségi indítvány fennállása mellett elengedhetetlen, hogy a kisebbség a bizottságon belül is önálló bizonyítási joggal legyen felruházva.⁸⁴ Azaz fontos, hogy amit a (plenáris többség által uralt) bizottság megtehet, azt a kisebbség is megtehesse. Fontos emellett, hogy biztosítva legyen a magánszemélyek alapjogainak védelme, valamint tisztázott legyen a vizsgálóbizottság által igénybe vehető szankciórendszer.

A fentiek alapján, nézetem szerint a helyes munkamegosztás többség és kisebbség között a következőképpen alakul: a kisebbség joga a vizsgálat, és annak során a bizonyítás kezdeményezése, beleértve a vizsgálat tárgyának, azaz a bizonyítandó tényeknek a meghatározását, illetve a vizsgálat során a bizonyítékok felhasználásáról szóló döntés meghozatalát, magát a bizonyítás-felvételt, és a vizsgálatot záró jelentés alakítását. Bár

Ezáltal az ellenzés sem tudja elérni szándéka érvényre jutását, vagyis a bizonyítási jog ilyen gyenge. Vagyis nálunk – legalábbis papíron - igen könnyű létrehozni vizsgálóbizottságokat, amelyek ugyanakkor teljességgel cselekvőképtelenek.

⁸⁴ Steiner/Zeh, 1989, 150.o.

mevlátásom szerint helyes, ha a jelentést a vizsgálóbizottság (plenáris viszonyokra rímelő) többsége fogadja el, a kisebbség kezdeményezésére eltérő véleményének helyet kell benne biztosítani. A bizonyítási jognak elérhető kell lennie a kisebbség számára a vizsgálóbizottság belső működése során is, hiszen ez biztosítja, hogy a kisebbségi kezdeményezők eredeti szándéka megvalósuljon.

A többség joga ugyanakkor annak eldöntése, hogy a jelentés nyomán cselekedjen-e, vagy sem, és ha igen, milyen intézkedés történjék. Az esetleges konzekvenciákról való döntésért a politikai felelősséget a demokratikus, többségi elv alapján, a többség viseli. A minősített kisebbség számára kialakított jogok természetesen elérhetőek a politikai többség számára is, hiszen kisebbség és többség, bár különböző politikai erővel és célokkal rendelkeznek, alkotmányjogi szempontból egyenlő jogokkal kell, hogy rendelkezzenek.

3. A parlamenti vizsgálat, mint a parlamenti többség eszköze

Mint láttuk, a parlamenti vizsgálat eszközével elsősorban az ellenzék, illetve a parlamenti kisebbség szokott élni. Előfordulhat azonban, hogy a parlament többsége, vagy egésze kiáll egy vizsgálat mellett. Ennek okai a politikai rendszerben, vagy a politikai taktikában gyökereznek.

1. A politikai rendszer a prezidenciális-parlamentáris felosztás mentén határozza meg, hogy a parlament egységes-e a kormány ellenőrzésében. Az elnöki rendszerben a kormány nem feltétlenül tudja maga mögött a parlamenti többséget, így az „összparlament” gyakran lehet érdekelt az elnöknek felelős kormányzat ellenőrzésében. Ilyen rendszerben a parlamenti vizsgálati jog kisebbségi kialakítása sem garanciális jelentőségű. Itt még előfordulhat a parlamentarizmus kialakulásának kezdetére jellemző, eredeti ellenőrzési viszony, amikor az elnöki kormányzattal az egész parlament áll szemben. Ez különösen akkor erősödhet fel, ha a végrehajtó hatalmat megtestesítő elnök, és a parlament megválasztása időben nem esik egybe, és a különböző választások eltérő politikai erőket hoznak helyzetbe az egyes hatalmi ágak esetén (például az Egyesült Államokban).

2. A politikai taktika alapján azonban, parlamentáris rendszerben is előállhat olyan helyzet, hogy a parlamenti többség és az általa támogatott kormány között ellenőrzési viszony keletkezik. A frakción keresztül például a kormánypárt ellenőrizheti, hogy a kormány megfelelően hajtja-e végre programját. Stadler ezt „belső kontrollként” (*interne Kontrolle*) írja le, melynek során a kormánypártok „szorosabbra vonhatják a gyeplőt”, azaz kritikát

fogalmazhatnak meg a kormánnyal szemben, érvényesíthetik politikai szándékaikat a túlzottan önállóvá vált kormánnyal szemben. Az ilyen „önkritikus” aktusokra, melyek célja gyakran a hatalmi pozíció erősítése, leginkább a nyilvánosság kizárásával kerülhet sor. Akár korlátozottan nyilvános vizsgálóbizottság felállítása is szóba jöhet, amennyiben bizonyos visszaesések felderítése fontossá válik, és az eljárás nem ellentétes a többség érdekével. Stadler szerint az ilyen vizsgálat majdnem annyira fontos, mint a parlamenti nyilvánosság előtt lefolytatott; amelyet nem torzítanak politikai megfontolások.⁸⁵

3. Szintén érdekelt lehet a parlamenti többség olyan vizsgálatok indításában, amelyek a magán-, illetve vállalkozói szféra botrányos ügyeit hivatottak tisztázni. Ilyenkor a vizsgálat célja nem a kormányzat politikai felelősségének kimondása, hanem annak hangsúlyozása, hogy az állam hatékony védelmet képes nyújtani a gazdaság túlzott hatalomra szert tett szereplőivel szemben, az állampolgárok érdekében. A közös ellenség képe, és a nép ügyvédje szerep tehát – ha csak átmenetileg is - egy platformra hozhatja a kormányt és az ellenzéket, akik állami aktorok helyett a privátszféra, magángazdaság szereplőt állíthatják a célkeresztbe. Ilyen esetben felmerülhet a magánautonómia sérelme, amit megfelelő jogvédelemmel kell ellensúlyozni.

4. Mint minden ellenőrzési eszköznél, a vizsgálóbizottság esetében is előfordulhat, hogy politikai okokból nem eredeti rendeltetésére, a parlamenti többség ellenzék általi ellenőrzésére használják. Igénybe veheti a parlamenti többség is, saját politikai céljainak elérése érdekében. Smuk Péter ezt a jelenséget az ellenőrzési eszközökkel való kormánypárti visszaélésként, „kormánypárti obstrukcióként” írja le, mivel ez a fajta kormánypárti aktivitás az ellenzéket fosztja meg jogai gyakorlásától.⁸⁶ Interpellációt nyújthat be például a többség kormányváltás után a leváltott kormány ügyeit firtatva. A cél ekkor nem a parlamenti ellenőrzés megvalósítása, hanem a politikai ellenfelek támadása. Ráadásul, az interpellációkra szánt idő kötöttsége miatt a kormánypárti kérdezők az ellenzék rendelkezésére álló időt rövidítik meg. A bizalmatlansági indítvány nemcsak a kisebbség eszköze lehet a kormányban megingott bizalom bizonyítására, és a többség minél több tagjának „átcsalogatása” által új többség létrehozására, hanem a többség számára is kényelmes eszköz lehet a vezetőváltásra, belső korrekcióra, az új választások történő megmérettetés kockázata nélkül.

Ugyanígy, ahol a parlamenti vizsgálat kisebbségi jog, a képviselők egyszerű többsége ott is bármikor létrehozhat vizsgálóbizottságot, például a politikai ellenfél ügyeinek vizsgálatára, vagy az előző kormány „elszámoltatása” céljából. Az ugyanis, hogy egy eszközt

⁸⁵ Stadler, 1984, 206.o.

⁸⁶ Smuk, 2007, 67.o.

(minősített) kisebbség igénybe vehet, alkotmányjogilag nem zárja ki azt, hogy azzal a parlamenti többség is élhessen.

Míg az ellenzék a parlamenti vizsgálat során a kormány felelősségét helyezi előtérbe, a kormánytöbbség az esetből levonható tanulságokat hangsúlyozza, és igyekszik előremutató javaslatokkal és a hasonló eseteket a jövőben kiküszöbölő reformmal legitimálni a kormány változatlan támogatását, relativizálva annak felelősségét. Ilyen esetben rendre előkerül a vizsgálóbizottság eredeti rendeltetéséről szóló vita. Az egyik fél szerint a fő cél a konkrét esetben a felelősség megállapítása, és a megfelelő konzekvenciák levonása (lemondás), a másik szerint a konkrét esetnél fontosabb a hiba rendszerszintű kezelése, és a felszámolására tett *de lege ferenda* akció. A vizsgálat szempontjából döntő, hogy a vizsgálati megbízás mit vár el a vizsgálati jelentéstől: a „vétkesek” megnevezését, vagy ajánlások kidolgozását.

Azokban az országokban, ahol a vizsgálóbizottság felállítását a kisebbség ki tudja kényszeríteni, az egyszerű többség is - az erős ellenzéki jogosítvány ellensúlyaként - számos esetben hoz létre ilyen testületet, hogy ellenakciót indítson, és politikai ellenfeleit, például azok múltbeli kormányzati tevékenységének vizsgálatával, támadja a nyilvánosság előtt, és kifogja a szelet az ellenfél vitorlájából. Mivel a kisebbségvédelmi szabályok a vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó kisebbségi indítvány többség általi módosítását nem, vagy csak igen korlátozottan teszik lehetővé, a lehetséges „ellentámadás” eszköze egy másik, adott esetben ugyanabban a témában kezdeményezett, többségi vizsgálat lehet. Ilyen, „tükör” vizsgálóbizottságokra példák a 2002-2006-os ciklus magyar vizsgálóbizottságai. Az ellenzéki indítványokra a kormánytöbbség napokon belül rendre „viszont-bizottsággal” reagált, amelyek hasonló témákban a politikai ellenfelek felelősségét vetették fel.⁸⁷

A német szakirodalom megkülönbözteti a kötelező kisebbségi indítvány alapján felállított (*Minderheitenenquete*), illetve az egyszerű többséggel létrehozott (*Mehrheitenenquete*) vizsgálóbizottságokat. Alkotmányjogi szempontból a kettő között természetesen nincs különbség: az eljárás ugyanazon szabályok alapján folyik, a többség által kezdeményezett vizsgálati eljárások során a (bizottsági) kisebbséget a kisebbségi jogok ugyanúgy megilletik. Ha politikai konszenzus van egy vizsgálathoz fűződő érdekről, elképzelhető, hogy az egész parlamenti plénum a kezdeményezés mellé áll, és a vizsgálatot egységesen kéri, mint az NSZK történetének kezdetén, az ún. *főváros-ügy* kivizsgálására létrehozott vizsgálóbizottság esetében. Az is előfordulhat, hogy a kormánytöbbség egy része nyújt be kötelező kisebbségi indítványt. Bár az ilyen esetek egy részében a konszenzus az ügy

⁸⁷ Papp, 2005, 52.o.

tisztázására irányuló közös szándékot is jelentheti, néhány esetben a (kisebbségi) joggal való visszaélés történik, hiszen ilyen esetben a „rászorulóknak”, azaz a kisebbségnek kifejlesztett jogosítványokkal nem az él, aki arra rászorul. E jelenségeket azonban a kisebbségi jogok „árának” tekinthetjük, amelyek velejárói a politikai küzdelemnek. A fejlett politikai rendszerekben, melyekre a kifinomultabb versenyszabályok, a nyilvánosság általi szoros elszámoltatás, és a rendszer minden résztvevője által elvárt és követett fair verseny a jellemző, ezek nem minősülnek szalonképes eszközöknek, és visszaszorulnak.

Az az eset sem zárható ki, hogy kisebbségi kormány indít, kisebbségi jog alapján, parlamenti vizsgálatot. Egy ilyen vizsgálat során a kormány támadhatja többségben lévő politikai ellenfeleit abban a reményben, hogy felelősként beállítva elpártolnak tőle annyian, hogy új többséget tud maga mögé állítani. Ám valószínűbb, hogy egy ilyen vizsgálat tovább gyengítheti a kisebbségben lévő kormány amúgy is ingatag pozícióját. Ezért kutatásaim során erre az esetre nem is találtam példát.

Az ellenőrzési eszközök „rendeltetésszerű” alkalmazását a politikai kultúra szabályai biztosítják leginkább, e nélkül minden politikai eszköz csupán a hatalmi logikát szolgálja. Ezek alakításában a kormány és ellenzék közösen viseli a felelősséget.

4. Vizsgálóbizottságok és politikai felelősség

A hatalommegosztás elvéből (is) levezethető, hogy az egyéni (jogi) felelősség megállapítása a bíróságok feladata, a kormány (politikai) felelősségének érvényesítésére ugyanakkor a parlament hivatott. Ennek megfelelően a parlamenti vizsgálat célja politikai, és nem jogi felelősség vizsgálata, a vizsgálóbizottság tudomására jutott adatok politikai (és nem jogi) értékelése alapján.⁸⁸

Jogi felelősségre vonás csak előre meghatározott, normatív követelmények megsértése esetén állhat fenn. A politikai felelősség viszont voltaképpen nem jelent mást, mint az erről folyó nyilvános (parlamenti) vitát.⁸⁹ A jog pusztán a felelősségre vonás módját szabályozhatja, a felelősség tartalma nincs meghatározva. A politikai felelősségre vonást nem előre rögzített jogi előírások megsértése váltja ki, hanem a folyamatosan változó politikai követelmények negligálása adhat indokot politikai felelősség megállapítására.⁹⁰ A politikai „felelősségre vonás” önmagában a felelősség nagy nyilvánosság előtti kimondásával

⁸⁸ Szente, 2009, 767. o.

⁸⁹ Petrétei, 2003, 354. o.

⁹⁰ Küpper-Térey, 2009, 1379.o.

megvalósul („*naming and shaming*”), közvetett következménye lehet (a plénum döntése alapján) például a tisztségből felmentés. Közvetlenül azonban nem folyik belőle semmilyen szervre vonatkozó kötelezettség.

A vizsgálóbizottság tehát nem válhat bírósággá, azaz nem működhet jogi felelősséget megállapító, „igazságtevő”, független szervezetként, hanem a parlamentnek alávetett szervnek kell lennie, mely tények politikai-jogi értékelését végzi a kormány politikai felelősségének feltárása érdekében.⁹¹ Előfordulhat, hogy egy konkrét tényállás mindkét felelősségi formát érinti. A vizsgálatot indítók célja ekkor általában az érintettek valamilyen felelősségének megállapítása, akár jogi, akár politikai értelemben. Így tehát egy elmarasztaló bírósági döntés is a vizsgálat kezdeményezőit igazolhatja, sőt, a közvélemény szemében nagyobb hatású lehet a politikai küzdelem során, mint a politikai felelősség megállapítása. A két eljárást azonban, a jogállamiság érvényesülése érdekében, el kell választani egymástól, ugyanakkor szabályozni kell egymáshoz való viszonyukat.

A hatékony tényfeltárás érdekében **Németországban** a jogalkotó a vizsgálóbizottsági eljárás során is, a büntetőeljárás szabályok „értelemszerű alkalmazását” rendelte el. Így kívánta biztosítani a bírósági eljárást hatékonyra tevő eszközrendszerrel a parlamenti vizsgálat során is. Ezzel azonban a kétféle felelősségtípus nem közeledett egymáshoz, és különállásuk abban a szabályban is kifejezésre jut, hogy a vizsgálatot lezáró jelentés ki van vonva a bírósági felülvizsgálat hatálya alól. Mivel a büntetőeljárás és parlamenti vizsgálati eljárás között számos különbséget találunk, ezért a büntetőeljárás szabályok vizsgálóbizottság általi alkalmazása, különösen az Alaptörvény jelenleg általános utaló szabálya alapján, igen problematikusnak mondható.⁹²

A kétféle felelősség érvényesítése közötti fő különbségek az alábbiakban foglalhatók össze:

1. A büntetőeljárás csak a tényállásszerű cselekményeket üldözi, és nyomozni is csak tényállásszerű cselekmény fennállásakor lehet. Ilyen szabály a parlamenti vizsgálat során nincs, a vizsgálatindítás nem kötődik meghatározott helyzet fennállásához, azt egy törvény-előkészítés, vagy valamely botrány tisztázásának szándéka is megalapozhatja. Nincs szükség a cselekmény elkövetésének megalapozott gyanújára sem, elegendő a vizsgálódásra irányuló politikai szándék.

2. A parlamenti vizsgálatban a nyilvánosság korlátozására vonatkozó szabályok nem olyan szigorúak, mint a büntetőeljárásban, ahol az eljárás világosan két szakaszra bomlik, a nem nyilvános nyomozásra, és a nyilvános tárgyalásra. Előkészítő, tárgyalás-megalapozó szakasz, ahol az eljárás alá vontak jogai védelemben részesülhetnének, a vizsgálóbizottsági eljárásban nincs. Kivételt képez Hollandia, ahol lehetőség van arra, hogy a tanúkat a bizottság

⁹¹ Trócsányi, 1998, 63. o.

⁹² A probléma kifejtését lásd a Németországról szóló jogforrási fejezet részben.

zárt ajtók mögött előzetesen meghallgathassa, ez azonban formálisan nem az eljárás része. A jogbiztonság elve, mely megköveteli, hogy csak a valószínű bűnelkövetők kiléte kerüljön nyilvánosságra, a parlamenti eljárás során nem érvényesül, hiszen a politikai támadásnak éppen az ellenfél nyilvánosság előtti támadása a lényege. Bűncselekmény elkövetésekor először általában a bűntett kerül napvilágra, és csak aztán derül ki az elkövető kiléte. A parlamenti vizsgálat során éppen fordítva van: sokszor a feltételezett felelős már megvan, és az eljárás a történések rekonstruálását célozza. A parlamenti vizsgálat, és azon belül a bizonyítás nyilvánossága azonban a demokratikus működés szempontjából garanciális jelentőségű. Fontos, hogy a nyilvánosság a vizsgálódó képviselőkkel „egy sorban”, közvetlenül is megismerheti-e a vizsgálóbizottság elé kerülő bizonyítékokat pl. a tanúvallomásokot), és ne csupán a jelentésében megfogalmazott, a bizottság megfontolását tükröző, illetve az ülések után a sajtónak nyilatkozó politikusok „szűrt” véleményhez férhessen hozzá. Csak nyomós – nemzetbiztonsági, stratégiai - érdekre hivatkozva indokolt az információkat titkosan kezelni.

3. A vizsgálóbizottság előtt az eljárásban szereplő személyek státusza nem rendezett. Nincs formális vádlott, hiszen nem egyéni felelősség megállapítása a cél, hanem felderített tények politikai értékelése és politikai felelősség megállapítása. Emiatt azonban a vádlotti státuszhoz kapcsolódó garanciák (például az önvádra kötelezés tilalma) sem érvényesülnek. Kivételként néhány országban megjelenik a vizsgálattal érintett személy önálló eljárásjogi pozíciója (lásd külön fejezetben), amely azonban nem ad megfelelő választ a felmerülő eljárásjogi kérdésekre, mivel hiányoznak az objektív kritériumok, és a státusz „betöltése” gyakran a vizsgálóbizottság döntésén múlik. A parlamenti vizsgálati eljárásban nincs vádhatóság sem, amely csak meghatározott feltételek fennállása esetén emelhetne vádat. Végül, a vizsgálóbizottsági eljárás során a bírói szerephez kapcsolódó kööttségek (pártatlanság, kötelező jelenlét, utasíthatóság tilalma) sincsenek meg, ami a tényfeltárást pártossá, részrehajlóvá teheti.

4. A parlamenti vizsgálat során a *res judicata* elve főszabály szerint nem érvényesül, a parlament szabadon dönthet úgy, hogy olyan ügyben vizsgálódik, amelyet korábban már saját maga, vagy más állami szerv vizsgált (kivéve, ha a jogszabályok kizárják bíróság által is vizsgált, vagy már eldöntött ügy parlamenti vizsgálatát). A lengyel szabályok szerint kifejezetten lehet állami szerv által jogerősen lezárt ügy vizsgálatára vizsgálóbizottságot létrehozni.⁹³ Az általános szabály alóli kivételt jelent a francia megoldás, mely szerint

⁹³ L VBT 8.§ (1)

vizsgálóbizottságot nem lehet létrehozni ugyanazon tárgyban 12 hónapon belül,⁹⁴ ezt követően azonban új eljárás indítható a „régí” témában. Bíróság által jogerősen eldöntött ügyben (*res judicata*) azonban új bírósági eljárásnak nincs helye. A parlamenti vizsgálatok megismétlésére vonatkozó tilalom hiánya okozhatja azt, hogy kormányváltáskor a hatalomra jutott politikai erő, friss többségi helyzetét kihasználva, újra vizsgálódni kezd egy korábban is vizsgált ügyben. Mivel azonban jogi felelősség nem kerül terítékre, a jogerő hiánya, azaz a „lezáratlanság” nem okozhat jogsérelmet.

5. Vizsgálóbizottságok és politikai nyilvánosság

Jogi retorzió híján tehát az egyetlen szankció, amit a vizsgálóbizottság alkalmazhat, a nyilvánosság tájékoztatása a feltárt mulasztásokról. Max Weber szerint a közigazgatás hatékony parlamenti ellenőrzés által kikényszerített nyilvánosságát minden gyümölcsöző parlamenti munka és a nemzet politikai nevelése előfeltételeként szorgalmazni kell.⁹⁵ A nyilvánosság témánk szempontjából nagy jelentőségére tekintettel indokolt, hogy részletesebben elemezzük a hozzá kapcsolódó (politikai) jelenségeket.

A kormány tevékenységéről gyűjtött „terhelő” információk elsősorban a közvélemény felkészítését szolgálják a következő választásokra, és csak akkor vezetnek a kormány bukásához, ha a kormánytöbbség a parlamentben felbomlik. A kormánypártok elsősorban a következő választásokon szembesülhetnek a velük kapcsolatos elégedetlenséggel.⁹⁶ Az ellenzék igyekszik minél több nyilvános frontot nyitni, ahol zajos támadásokat indíthat a kormány ellen. Ezzel párhuzamosan kormányzat kerüli a kudarcra fenyegető nyílt összecsapásokat. Gerlich⁹⁷ írja le azt a folyamatot, amely során a pártok, különösen a kormányon lévő erők igyekeznek a jelentős döntéseket az érintettekkel (pl. érdekképviseltek) közvetlenül letárgyalni, a parlamenti vitafórumok, és ezzel a nyilvánosság megkerülésével. A kormány abban érdekelt, hogy ne a parlament porondján, az ellenzékkel vitatkozva, hanem közvetlenül mutakozzon be a választóknak, azaz megint csak a parlament demokratikus nyilvánosságának megkerülésével, a modern tömegművelés segítségével közvetlen kommunikációt folytasson velük. Ezzel persze kikerüli azokat az alkotmányjog által biztosított eszközöket is, amelyek csak a parlament „napirendjén” zajló folyamatok keretében

⁹⁴ F TVR 6.§ I. (5)

⁹⁵ Idézi Engels, 1989, 23. o.

⁹⁶ Smuk, 2007, 68.o.

⁹⁷ Gerlich, 1973, 52. o.

vehetők igénybe. Azáltal azonban, hogy a parlamenti nyilvánosságra tartozó viták más csatornán bonyolódnak, nemcsak a parlamenti ellenőrzés, hanem az egész parlamenti munka súlya relativizálódik, és közvetve, a demokratikus elszámoltathatóság csökkenésével, a jogállamiság is erodálódik.

A parlamenti ellenőrzés helye tehát a parlamentben van, a nyilvános parlamenti munka részeként, az alkotmányjog által biztosított ellenőrzési eszközök által. A nyilvánosság minden ellenőrzési eszköznek, így a vizsgálóbizottságnak is természetes, éltető közege, szükségszerű velejárója, mely által az ellenzék politikai tőkére válthatja a kormány mulasztásait. Az eljárás nem az ellenfél – akár zárt ajtók mögötti – meggyőzését, vagy az ellenzék öncélú informálódását, hanem a közvélemény megnyerését szolgálja. Az eljárás során folyó akció-interakció tehát elsősorban a kívülállóknak, az eljárást figyelemmel kísérőknek, azaz a nagyközönségnek szól, és ez meghatározza az eljárásban részt vevő felek egymáshoz való viszonyát. A nyilvánosság kizárásával a vizsgálóbizottság tevékenysége értelmét veszti, a nyilvánosság éltető ereje nélkül „megfullad”. Ezért a nyilvánosságot az alkotmányjogi szabályozás útján minél nagyobb mértékben kell biztosítani a parlamenti vizsgálat során.

Több ország tapasztalata mutatja, hogy a vizsgálóbizottság a politikai versengés egyik leglátványosabb „versenyszáma”. Nincs még egy parlamenti ellenőrzési eszköz, amely a nyilvánosságból ekkora érdeklődést váltana ki. Míg a plenáris ülések napirendje sokszor monoton, unalmas technikai eljárásnak tűnik (mely alól legfeljebb éppen a napirend előtti, aktuális ügyekre reflektáló szócsata kivétel), és az állandó bizottságok eljárása is részben a mechanikus törvénygyártás jegyében telik, addig a vizsgálóbizottságok kézzelfoghatóvá teszik a parlamenti ellenőrzést, világos szereposztás és megérthető témaválasztás által. A vizsgálóbizottság hosszabb időn át képes híreket szállítani a média számára, a vizsgálatindítás vitájától, a meghallgatásokon át a sajtótájékoztatókig. Ám a nagyközönség nemcsak az eljárás körüli eseményekről értesülhet, gyakran a vizsgálatnak is részese lehet. A parlamenti vizsgálatok közvetlen, kamerák előtti nyilvánossága és szenzáció-szerű tálalása az Egyesült Államokban alakult ki, majd néhány évtizedes késéssel Európában is megjelent (például szolgálhatnak a 80-as évek holland, majd a 2000-es évek német és lengyel vizsgálóbizottsági eljárásai).

A vizsgálóbizottsági rendszerek igen fontos kritériuma, hogy a vizsgálat mekkora része folyik a nyilvánosság előtt. A fő kérdés e téren az, hogy a nyilvánosság maga is megismerheti-e a vizsgálóbizottság elé kerülő bizonyítékokat, hogy képes legyen levonni azokból saját következtetéseket, vagy csupán a vizsgálóbizottság jelentésében megfogalmazott, a bizottság megfontolását tükröző, esetleg az ülések után a sajtónak

nyilatkozó különböző pártpolitikusok „szűrt” véleményhez férhet hozzá. A feltárt információkat ugyanis a vizsgálatot indító politikai erő nem a maga számára gyűjti, hanem azért, hogy azokat, és a belőlük levont következtetéseket a nyilvánosság elé tárja. A vizsgálóbizottság ezáltal nem elsősorban a tájékozódást, hanem a tájékoztatást szolgálja. Csak nyomós – nemzetbiztonsági, stratégiai - érdekre hivatkozva lehet az információkat titkosan kezelni. Ilyen esetben a nyilvánosság a bizonyítékok közvetlen megítélésétől el van zárva, és csupán a politikusok értelmezésére van utalva. A tapasztalat azt mutatja, hogy a kormányok sokszor hivatkoznak a vizsgálóbizottság által kért információk bizalmas jellegére, ám kellő felhatalmazás híján ez nem mindig védhető. A szabályozás tisztaságán és terjedelmén itt is sok múlik.

A média általában érdeklődik a jól tálalható, és sajátélményt, izgalmat biztosító vizsgálóbizottsági eljárások iránt. Ezek során láthatóvá válnak a (vélt) felelősök, világosan elkülönülnek a „jók” és a „rosszak”, mi által a néző úgy érezheti, maga tehet igazságot. A vizsgálat során kézzelfoghatóvá válik a kormány sokat emlegetett felelőssége. A nyilvánosságot azonban mindezek mellett maguk a politikai küzdelem részesei – elsősorban persze a vizsgálatot kezdeményezők - is erősítik. Ugyanis nekik jól jön, hogy az eljárás hosszabb ideig, hónapokig, esetenként évekig elhúzódhat, így sokáig képesek tematizálni a közéletet, folytatásos sorozatként tálalva, és adott esetben napi beszámolókkal, státuszriportokkal melegen tartva egyes botrányokat. Az ellenzéknek egyébként nem sok lehetősége van arra, hogy a politikai közbeszéd napirendjét meghatározza, így e lehetőségeket igyekszik minél teljesebben kihasználni. Az eredménytelenül, jelentés elfogadása nélkül zárult vizsgálatok is eredményt jelentenek azok számára, akik a vizsgálat alatt teret kaptak a közvélemény befolyásolására.

Előfordulhat az is, hogy a parlamenti többségnek is érdeke, hogy egy ügyből nyilvános vizsgálat tárgya legyen, főként akkor, ha a gyanú árnyéka nem vetül rá közvetlenül. A politikai elit ez által előre menekülhet, a kompetens cselekvő látszatát keltheti, és reagálhat már kiobbant, a közvélemény által tárgyalt témákra.⁹⁸ Ahol a vizsgálatot csak a parlamenti többség rendelheti el, vizsgálóbizottságot a többség csak a közvélemény kellő nyomására hoz létre. A többség ekkor, más lehetősége nem lévén, előre menekül a közfelháborodás elől. Jól megfigyelhető ez Ausztriában, ahol általában a kellő médiafelvezetés utáni sokadik, vizsgálat indítására vonatkozó indítványt fogadja csak el a parlament.⁹⁹

⁹⁸ Steinhuber, 2002, 43.o.

⁹⁹ U.o.

A vizsgálóbizottsági eljárás nyilvánosságát többféle kritika éri. Egyesek szerint a nyilvánosság túlzott beengedésével a vizsgálat résztvevői sokszor inkább a kameráknak, mikrofonoknak, nézőknek játszanak, minthogy a tényekre koncentrálnának, ami nem segíti, hanem inkább akadályozza a tényfeltárást, sőt, sokszor az adott ügy nyomozati, bírói felderítését is. Mások tagadják a vizsgált bizonyítékok nyilvánosság általi közvetlen megismerésének hasznát. E vélemény szerint ugyanis a nagyközönség, az információ nagy tömege, valamint összetett szakmai és érzékeny jellege miatt nem képes azokat önállóan értelmezni. Ehelyett fél-információk alapján alkot - esetleg a média által sugallt - sommás véleményt. Az önálló véleményformálás helyébe pedig a közvetlen információszerzés és a politikai eseményekben való részvétel illúziója csúszik. A néző úgy érezheti, részese az eseményeknek, pedig csak kívülálló szemlélője azoknak. Plöhn szerint a nagyközönségnek a „pártpolitikai gyorstüzelés” miatt nincs többé lehetősége politikai eseményekről önállóan véleményt formálni.¹⁰⁰

A nyilvánossággal szembeni kritika azt is felveti, hogy a közvetlenül észlelt bizonyítékok valójában nem légtüres térben mozognak, amelyeket be kell sorolni a megfelelő helyre, hanem az ügy által pro vagy kontra érintett fél tárja fel őket. Semleges bizonyíték nincs, így semleges közvetítés sincs ezek bemutatásáról. További kritika tárgya lehet, hogy az egyes bizonyítékok jelentősége a médián keresztül torzulhat. A vizsgálat szempontjából a legprecízebb bizonyítékok mindig az akták, amelyekben a döntő tények írásban rögzítve vannak. A nyilvános, közvetített eljárás során azonban az írott dokumentumok nem tudnak érvényesülni, itt a szóbeli megnyilatkozások jóval erőteljesebbek, a nézők számára érthetőbbek. Ezáltal a néző többre értékelhet egy szóbeli megnyilatkozást, mint egy dokumentumot, ami torzítja az ügy megítélését.

A nyilvánosság igen alkalmas a vádak elterjesztésére, a gyanúkelésre, a támadott fél nyomás alatt tartására, ám az ügyek tisztázása már kevésbé tarthat számot érdeklődésre. A teljes nyilvánosság ellenzői szerint a sikeres tényfeltáró munka, és ez alapján a politikai felelősség alóli „felmentés” a túlzott hírverés és szenzációkeltés miatt nem tudja helyreállítani a vádak alapján az érintettekben megrendült bizalmat. A tapasztalat szerint, hiába érnek el a vizsgálatok (rész)sikereket, a közvélemény összességében eredménytelennek tartja őket: a „felmentő ítéleteknek” nem hisz, az „elmarasztalók” következményeiben nem bíz. A nyilvánosság ezen felül a bizottságon belüli megegyezés akadályja is lehet. Zárt ajtók mögött a

¹⁰⁰ Plöhn, 1991, 52.o.

vitázó felek könnyebben elfogadhatják a másik véleményét anélkül, hogy tartaniuk kellene attól, hogy ebből az ellenfél politikai hasznot húz.¹⁰¹

Bár ezek a kritikák nem alaptalanok, e jelenségeket a demokrácia áráként értékelhetjük. A nyilvánosság kizárásával a parlamenti vizsgálat még inkább látszateljárássá válhat, amelyben a valóság szintje megkettőződik: a valódi motívumok rejtve maradnak, a nyilvánosság pedig csupán egy azoktól eltérő koncepció alapján rendezett előadást láthat. A kormány felelősségéről zárt ajtók mögött folytatott vita azt eleve csökkenti, relativizálja. A nyilvánosság minél nagyobb foka a vizsgálat során a szakirodalom egységes véleménye szerint fontos érték. Schneider szerint a vizsgálóbizottsági eljárás legfőbb értéke nem az objektív igazság keresése, hanem a nyilvánosság: „nem az a lényeg, hogy felderítsük, pontosan hogyan történt egy esemény, hanem, hogy amit botránynak tartanak, kerüljön napvilágra, és tisztázzódjon a politikusok felelőssége.”¹⁰² Polenc szerint a nyilvánosság korlátozása a parlament gyengítése, és bürokratizálása felé vezet.¹⁰³

Amerikában régen felismerték, hogy kell az ügyek aktualitása mellé „show” is, amely képes magára vonzani, és fenntartani a média és a nyilvánosság érdeklődését. Ehhez szükség van valakire, aki a vizsgálat arca lehet. Ez a személy általában a vizsgálóbizottság elnöke. Számos, korábban kevésbé ismert politikus tett szert így (olykor kétes) népszerűsége: Joseph McCarthy, Henry Truman, vagy a *Watergate-ügy* vizsgálatát vezető Sam Ervin, aki később potenciális elnökjelöltként is szóba került. A parlamenti vizsgálat igen alkalmas arra, hogy ugródeszkaként szolgáljon, és a jó szónoki képességűek megmutathassák magukat, és a kevésbé ismert politikusok hírnévre tegyenek szert.

A nyilvánosság azonban kétélű fegyver: fel lehet vele kelteni az érdeklődést, ám a hosszú, eredménytelen huzavona, csalódást okozhat a feltűzött publikum számára. Ha egy párt egy politikai alku borulásakor, vagy ha nem fűződik érdeke egy ügy túlzott bolygatásához, kihátrál a vizsgálatot fémjelző politikusok mögül, azok menthetetlenül magukra maradnak, és légüres térben mozogva, alig tudnak eredményt elérni, és információkkal szolgálni az arra kiéhezett közönség számára. Újabb és újabb akciójuk fullad kudarcba, és a média számára menthetetlenül „elkopnak”.

A párt, frakció támogatása nélkül a mai parlamentekben nem lehet eredményt elérni, hiszen a vizsgálóbizottságban voltaképpen pártdelegáltak ülnek. A sikertelen vizsgálatok, a pártos szóváltás miatt népszerűségük el is fogyhat. Éppen ezért ritka, hogy élvonalbeli

¹⁰¹ Pikler, 1968, 6. o.

¹⁰² Schneider, 2001, 2606.o.

¹⁰³ Idézi Pikler, 1968, 6. o.

politikusok, a pártok vezetői, szöszólói meghatározó szerepet vállalnának vizsgálóbizottságok munkájában, hiszen ezzel önként állnának be ellenfeleik célkeresztjébe. A vizsgálóbizottságot inkább ugródeszkának tekintik a tehetséges, fiatal politikusok számára. Akik vállalják a népszerűtlen, akadékoskodó szerepet, és a kérdésfelvetéseket, kényes vizsgálati témákat is.

A brit parlamentben intézményesen igyekeznek elkerülni, hogy a vizsgálóbizottságba pártok vezető emberei, szöszólói kerüljenek. A tagok delegálását ezért nem is bízzák a frakciókra, a tagokat egy külön jelölőbizottság (*committee of selection*) végzi, amelynek jelölését – kevés kivételtől eltekintve – a plénum általában jóváhagyja. A korábbi negatív tapasztalat ugyanis azt mutatta, hogy a pártok a vizsgálóbizottságokba vezető frakciótagokat (*frontbenchers*) delegáltak, ami az eljárást átpolitizáltta, pártossá tette.¹⁰⁴ A cél a jelölési gyakorlattal az, hogy a delegáltak inkább a „hátsul ülők” (*backbenchers*), a „szürkébb” képviselők közül kerüljön ki, ezáltal ne váljon teljesen átpolitizálttá, hanem a vizsgálóbizottság tevékenysége maradjon szakmai talajon.

Az, hogy egyáltalán milyen témákban, ügyekben jön létre parlamenti vizsgálat, jórészt az adott ügy nyilvánosság általi megítélésén múlik. Plöhn szerint a pártok számára egy parlamenti vizsgálat csak akkor érdekes, pozitív, vagy negatív, ha a médiában kellően nagy visszhangot vált ki.¹⁰⁵ Akkor érdemes vizsgálóbizottságot létrehozni, ha számítani lehet a közvélemény érdeklődésére. Ez pedig akkor áll fenn, ha a közvélemény az adott botrányt már ismeri, és alapvető attitűdje vele szemben a felháborodás. A vizsgálóbizottság ezért szükségszerűen „eseménykövető” eszköz. A vizsgálat kezdeményezői akkor érik el céljukat, ha olyasmiben tudnak felelősségre vonást elérni, ami érdekli a közvéleményt, és a vizsgálat irányát meghatározó értékrendjük egybevág a közvélemény elvárásaival.

A nagy visszhangot kiváltó közéleti botrányok jó része vizsgálóbizottság létrehozását vont maga után a vizsgált országokban. Botrányról beszélhetünk, ha széles körben olyan felháborodás támad, amelyet valamely, a közösség által elfogadott vagy elvárt érték durva sérelme vált ki. Vizsgálat tipikusan akkor indul, ha a sajtó már kirobbantotta az ügyet, és az a közvéleményt foglalkoztatja, felháborítja. A politikai cselekvést, a vizsgálat kezdeményezését, sürgetését általában a sajtó tényfeltáró tevékenysége előzi meg. Az, hogy milyen ügyek eredményeznek parlamenti vizsgálatot, megint csak az országonként eltérő politikai kultúra területére tartozik.

A 'gazdasági csoda' idején, az NSZK-ban a leggyakoribb vizsgálati téma az állami döntések gazdasági szereplők általi megvásárlása, befolyásolása volt, Olaszországban a

¹⁰⁴ Ziemske, 1991, 59.o.

¹⁰⁵ Plöhn, 1991, 36. o.

leggyakoribb téma a politika és a szervezett bűnözés, maffia összefonódása. Ausztriában szinte minden vizsgálóbizottság a közigazgatást vette célba, mint egyfajta „népi ügyvéd” a közigazgatás „hivatali packázásai ellen¹⁰⁶”. Igaz, ehhez az is hozzájárult, hogy Ausztriában a honatyák bajosan is vizsgálhattak volna mást: az elfogadott értelmezés szerint ugyanis csak a kormány és szervei tevékenysége lehet a vizsgálat tárgya, amin a magánszféra, a nagyvállalatok tevékenysége kívül esik. A stratégiaileg fontos iparágak, vállalatok helyzete, állami támogatása, vagy csődje. Hollandiában az *RSV-ügy* a legnagyobb hajógyár támogatásával, Belgiumban a *Sabena-ügy* a nemzeti légitársaság csődjéről szólt. Vizsgálóbizottság felállítását kezdeményezték Svájcban a *Swissair* légitársaság csődje kapcsán, ám az ügy kivizsgálását végül a parlament állandó ellenőrző bizottsága végezte.

Az angolszász országokban azonban, mint a későbbiekben látni fogjuk, a közéleti botrányok kivizsgálását nem elsősorban parlamenti szervek végzik. A közbizalom az átpolitizált parlamenti bizottságok helyett inkább nagy tekintélyű tudósok, jogászok vezetésével lefolytatott vizsgálatokban (*public inquiries*) van meg. Ezeket általában nem is a parlament, hanem a kormány kezdeményezi, igyekezve kiküszöbölni a politikai elemet, és a szakértelemre helyezve a hangsúlyt.

¹⁰⁶ Steinhuber, 2002, 26. o.

IV. A parlamenti vizsgálat tárgyköre és korlátai

Az alábbiakban a parlamenti vizsgálat tárgykörének pozitív feltételeit, majd korlátait elemezzük. A vizsgálati jog terjedelmének, korlátainak, meghatározásában az alkotmányos alapelvek (hatalommegosztás, jogállamiság) kifejtése is segíthet. A parlamenti vizsgálat tárgykörének behatárolásakor a negatív definíció, azaz a korlátok feltérképezése sokszor célravezetőbb. Vagyis, bár pozitív definíció híján nehéz megmondani, hogy milyen ügyek lehetnek parlamenti vizsgálat tárgyai, valamivel könnyebb meghatározni, hogy milyenek *nem* lehetnek azok. Mivel például a hatalommegosztás elve szerint nincs korlátozhatatlan hatalom, a többi hatalmi ág tevékenysége korlátozta a parlamenti vizsgálati jogot. A pozitív meghatározás is gyakran homályos, szubjektív értelmezést engedő (pl. közérdek), a korlátok ekkor is segítségünkre lehetnek.

Fontos kérdés e feltételekkel és korlátokkal kapcsolatban, hogy a vizsgálóbizottság létrehozásának mely fázisában kell érvényesülniük: már az indítvánnyal szemben is, vagy csak a parlament által meghozott határozatra kell vonatkozniuk. Olyan kifejezett szabállyal, amelyik már az indítvánnyal kapcsolatban megfogalmaz jogszerűségi-alkotmányossági feltételeket, nem találkozunk. Ezért az az értelmezés fogadható el, amely szerint az elfogadott parlamenti határozatnak kell kiállnia a jogszerűség próbáját, és általában jogorvoslatot is csak a határozattal szemben lehet igénybe venni. Ezen az alapon áll több német tartományi szabályozás (szövetségi szinten ilyen szabály nincs).¹⁰⁷ Ez praktikusán azt jelenti, hogy az indítványozónak a szavazásig lehetősége van módosítani saját indítványát, ha saját belátása szerint, vagy mások (parlamenti többség) általi meggyőzve jónak látja.

A valamely feltételbe ütköző indítvánnyal szemben a rendes eljárási szabályok keretében lehet fellépni, azaz például az indítványról tárgyaló állandó bizottság, vagy a házelnök gyakorolhat kontrollt, e tevékenységet azonban – garanciális okokból - csak megfelelő alkotmánybírósági ellenőrzés mellett gyakorolhatja. Ez az ellenőrzés a létrehozás körében kell, hogy biztosítsa az indítványozók jogait, hogy a többség a szakbizottságban, vagy a házelnök által el ne lehetetlenítse azokat. Az alkotmánybírósági jogvita tárgya ekkor még nem elfogadott parlamenti határozat, hanem csak indítvány, ezt a kontroll-mechanizmusnak figyelembe kell vennie.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Glauhen/Brocker, 2004, 36. o.

¹⁰⁸ A már elfogadott vizsgálatot létesítő határozat alkotmánybírósági kontrolljáról lásd a jogorvoslatokról szóló fejezetet a részletes szabályokról szóló részben.

Megjegyzendő végül, hogy a vizsgálat terjedelmére vonatkozó korlátoknak (pl. hatalommegosztás, alapjogvédelem) nem csupán a vizsgálatindításkor, a feladat-meghatározás körében kell érvényesülniük, hanem az egyes konkrét bizonyítási eszközök felhasználása során is. Sem a vizsgálóbizottság feladat-meghatározása, sem egyes konkrét bizonyítási cselekmények nem sérthetik a hatalommegosztás elvét, vagy a magánszemélyek érdekeit.

1. A vizsgálat közvetlen célja: a plénum tájékoztatása

A parlamenti vizsgálóbizottság által vizsgált ügy tényei feltárásának közvetlen célja az eljárásban kizárólag a parlamenti plénum tájékoztatása lehet,¹⁰⁹ amely írásos jelentés benyújtásával történik. A vizsgálóbizottság ezen felül más intézkedésről nem dönthet, nem válhat büntetőhatalommá, önjáró politikai eszközzé, márcsak azért sem, mert a különleges jogosítványokkal való felruházás miatt alapjogok kerülnének veszélybe.

A parlamenti vizsgálat közvetlen céljáról szóló eltérő elképzelések a parlament vizsgálati hatáskörének korlátait is különbözőképpen látják. A vizsgálóbizottság fő célja lehet egy adott kérdésben ajánlások megfogalmazása jövőbeli szabályozás, konkrét parlamenti döntés meghozatala céljából, vagy pusztán egy lezárt eseménysor felderítése, politikai célból, azaz a nyilvánosság tájékoztatása és politikai felelősségre vonás. Az előbbi felfogás szerint a vizsgálóbizottság a törvényhozás segédszerve, így a vizsgálat eredményének valamilyen törvényhozó által meghozható döntési javaslatnak kell lennie, olyan kérdésben, amely szabályozási hatáskörébe tartozik. Vizsgálóbizottság eszerint akkor hozható létre, ha a vizsgálat alkalmas arra, hogy konkrét javaslatot adjon a parlamentnek olyan döntésekhez, amelyek alkotmányos hatáskörében meghozhatók. Ha viszont egy döntés meghozatala nem tartozik bele a parlament szabályozási hatáskörébe, az ilyen döntés előkészítésére irányuló tevékenység (például parlamenti vizsgálat) sem lehet megengedett.

A **hesseni** tartományi alkotmánybíróság egy konkrét ügy kapcsán megállapította, hogy a vizsgálatnak egy a parlament hatáskörébe tartozó, vagy egyébként megengedett döntés meghozatalát kell céloznia, öncélúvá nem válhat.¹¹⁰ A vizsgálóbizottság munkájának tehát alkalmasnak kell lennie arra, hogy egy, a parlament által szükségesnek vélt konkrét, eseti döntést előkészítsen, és kellően megalapozzon.¹¹¹ A **bajor** tartományi vizsgálóbizottsági törvény 1.§ (3) hasonló álláspontot képvisel: az indítványozott vizsgálatnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a tartományi gyűlés „alkotmányos feladatkörébe tartozó döntés meghozatalát megalapozza.”

¹⁰⁹ aus Frankenthal, 1991, 187. o.

¹¹⁰ Memminger, 1986, 16. o.

¹¹¹ IPA 1§.§ (2)

A másik felfogás a vizsgálóbizottság általános ellenőrzési természetét, politikai fegyver-jellegét hangsúlyozza. Eszerint a vizsgálóbizottság tevékenysége nem feltétlenül célozza a parlament által egyedi ügyben hozandó jogi aktus (pl. törvény) elfogadását. Hogy tesz-e a jelentés alapján intézkedéseket, az a plénum diszkréciójának, a parlament autonóm döntési szabadságának része. Mint ellenőrzési eszköz, a fő cél e felfogás szerint a nyilvánosság tájékoztatásával, a politikai alternatíva felmutatásával, esetleg egy politikai jellegű deklaráció elfogadásával teljesül is. Ez az értelmezés nem zár ki vizsgálatot a parlament alkotmányos hatáskörén kívül eső témában. A parlament megállapíthatja, hogy a kormány, feladatai teljesítésekor nem megfelelően járt el, és bár helyette nem cselekedhet, politikai nyomást gyakorolhat rá, például a vizsgálat eredményével indokolt bizalmatlansági indítvány benyújtásával. Ez a lazább, nem célhoz kötött eljárás jellemzi a legtöbb ország rendszerét, így a miénket is.

2. A vizsgálati tárgy- és tevékenységi kör pozitív meghatározása (a vizsgálat feltételei)

Arra vonatkozó előírásokat, hogy a vizsgálat tárgykörének, a bizottságnak adott feladat-meghatározásnak milyen feltételeknek kell megfelelnie, kevés országban találunk. Pozitív oldalról igen nehéz megfogalmazni, hogy milyen terület, téma lehet egy parlamenti vizsgálat tárgya, hiszen az élet számos, előre nem látható kérdést vehet fel. A klasszikus felfogás szerint ugyanis a parlament, mint a demokratikus hatalom gyakorlója, elvileg bármely területen törvényt alkothat, tehát belátása szerint bármely területet megvizsgálhat, amennyiben ez döntéseinek előkészítéséhez szükséges. Elvben tehát bármely területen, mind célszerűségi, mind eredményességi ellenőrzés elképzelhető azzal, hogy a parlament jogi felelősséget nem állapít meg.

A külföldi jogforrások kevés olyan szabályt tartalmaznak, amely egyértelműen meghatároznák, hogy milyen témakörben, milyen kérdések vizsgálatára lehet vizsgálóbizottságot létrehozni, a hatályos szabályozások inkább eljárási kérdésekre koncentrálnak. A vizsgálat feladat-meghatározását a vizsgálóbizottságot létrehozó parlamenti határozat tartalmazza, azonban igen kevés olyan szabályt találunk, amely ennek összeállításához támpontot adna. A parlamenti vizsgálat korlátainak meghatározása főként a parlamenten, és az ellenőrzött szervezeten, személyen kívüli harmadik személyek (magánszemélyek, vállalkozások) jogainak védelme szempontjából fontos.

Számos ország szabályozása szerint a vizsgálat tárgya kifejezetten a kormány, közigazgatás tevékenysége lehet.

A **brit** parlamentben minden vizsgálóbizottság feladata a központi kormányzat, valamint alárendelt szervei kiadásainak (*expediture*), igazgatásának (*administration*), és szakpolitikájának (*policy*) vizsgálata.¹¹² Ez általános felhatalmazást jelent a közigazgatás területén folyamatos vizsgálatok végzésére, e kereteken belül a bizottságok vizsgálataikat a plénum felhatalmazása nélkül, maguk kezdeményezik. Az eljárás célja **Portugáliában** a kormány és a közigazgatás tevékenységének értékelése, alkotmányossági és jogszerűségi vizsgálata,¹¹³ **Litvániában** annak vizsgálata, hogy a közigazgatás hogyan hajtja végre a parlament határozatait, információt gyűjtsön, és elemezze azt.¹¹⁴ **Svájcban** vizsgálóbizottságot abból a célból lehet létrehozni, hogy valamely „nagy horderejű kérdésben”, a közigazgatás területén kivizsgáljon meghatározott tényállásokat, és ezekkel összefüggésben a parlament döntését megalapozó információt szerezzen be¹¹⁵

Más országokban a vizsgálati tárgykör nem szűkül a kormány és a közigazgatás tevékenységére.

A **szlovén** vizsgálóbizottsági törvény értelmében a parlamenti vizsgálat célja, hogy feltárja és értékelje az olyan ügyeket, amelyben közfunkciót betöltő személyek (beleértve az önkormányzati szférát is) felelősek, és ennek eredményeképpen törvényt, vagy határozatot hozzon.¹¹⁶ Igen általános megfogalmazással találkozunk a **román** házszabályban: „ha azon okok és körülmények tisztázása szükségesnek mutatkozik, amelyek miatt káros hatású események vagy tevékenységek történtek, valamint a következtetések, felelőségek és szükséges lépések meghatározása céljából, az alsóház vizsgálatot rendelhet el.”¹¹⁷ Ez nem tartalmaz a közérdekre, közzszférára utaló megfogalmazást, elvileg bármilyen jellegű káresemény okot adhat a vizsgálatra. **Németországban** a parlamenti vizsgálat tárgya nemcsak a kormány tevékenysége lehet, hanem mindaz, ami a plénum hatáskörébe tartozik.

A vizsgálóbizottságok elláthatnak speciális, külön nevesített ellenőrzési szakfeladatokat is.

Törökországban kétféle vizsgálóbizottság működik: az egyik konkrét ügy kivizsgálására szolgál, a másik kifejezetten a miniszterelnök, vagy a miniszter hivatali ideje alatt elkövetett jogellenes tevékenységét vizsgálja. **Franciaországban** és **Görögországban** állami vállalatok, közszolgáltatások működésének ellenőrzése is lehet vizsgálóbizottság feladata. A **német** Alaptörvény 45a. szakasza tematikus korlátot határoz meg: a honvédelem területén indítandó parlamenti vizsgálatokat a Szövetségi Gyűlés honvédelmi bizottságának (*Verteidigungsausschuss*) kizárólagos hatáskörébe utalja, azzal, hogy ha vizsgálatot indít, akkor azt a vizsgálóbizottságokra irányadó általános szabályok alapján teheti, azaz vizsgálóbizottságként jár el. A vizsgálóbizottsági törvény rendelkezései tehát a honvédelmi bizottság vizsgálataira is irányadók. Ad hoc vizsgálóbizottság tehát honvédelmi ügyben nem hozható létre. A kisebbségi jog ekkor is érvényesül: a honvédelmi bizottság tagjainak ¼-e kérésére a vizsgálat lefolytatása kötelező. A honvédelemmel kapcsolatos titoktartás miatt a bizonyítás is, főszabályként zárt ülésen történik.

¹¹² Belga alsóházi házszabály 152.§

¹¹³ Portugál VBT 1.§ (1)

¹¹⁴ Litván házszabály 72.§

¹¹⁵ Svájci szövetségi törvényhozásról szóló törvény 163. § 1.

¹¹⁶ Szlovén VBT 1. §

¹¹⁷ Román képviselőházi házszabály 73.§ (1)

A lehetséges vizsgálati tárgykör megállapításánál segíthet a rendszertani elemzés is. Ilyenkor a szabályozás rendszeréből lehet következtetni a jogalkotó szándékára, kifejezett rendelkezések híján is.

Sem az **osztrák** alkotmány, sem a házszabály nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezéseket, hogy milyen tárgykörben, milyen keretek között van helye vizsgálóbizottság felállításának. Támponthozható az az adhat, hogy az osztrák alkotmány 53.§-a a parlament és a végrehajtó hatalom viszonyáról szóló részben helyezkedik el, és az ezt közvetlenül megelőző szakasz, az 52.§ a parlament kormányval szembeni ellenőrzéséről szól. Így az általánosan elfogadott vélemény szerint a vizsgálóbizottság a kormányval, közigazgatással szemben parlamenti ellenőrzési eszköznek minősül. A szakirodalom tárgyi oldalú megközelítése szerint a vizsgálható terület az alkotmány által a szövetségi kormányhoz rendelt hatáskörökre terjed ki.¹¹⁸ Ameddig a kormány, vagy egy minisztere hatásköre terjed, addig terjed a parlament ellenőrzési jogköre. Ez azonban nemcsak a formális miniszteriális aktusok (utasítások, jogügyletek, tájékoztatók stb.) körét fedi le, hanem ellenőrzés tárgya lehet mindaz a tevékenység, amely ezek meghozatalához vezetett, így például az alárendelt szervek tevékenysége is.¹¹⁹ Amire azonban a kormány tevékenysége nem terjed ki, azt a kormányt ellenőrző parlament sem vizsgálhatja. Így például a szövetségi elnök, a tartományok, az alkotmánybíráskodás valamint az igazságszolgáltatás területe nem képezheti parlamenti vizsgálat tárgyát.

A jelenlegi magyar szabályozásból hiányzik a vizsgálati jog lehetséges tartalmának, alapjogi korlátainak meghatározása. A magyar Alkotmány igen nagyvonalúan bánik a vizsgálóbizottságokkal, amikor „*bármely kérdés*”¹²⁰ megvizsgálására feljogosítja őket. Az általános megfogalmazás ellenére az Alkotmány kommentárjának értelmezése szerint csak az Országgyűlés (Alkotmány 19.§-ában meghatározott) funkciójával összefüggő kérdés lehet. Tekintettel azonban az Országgyűlés általános törvényalkotó, és az általa ellenőrzött kormány szintén általános végrehajtó hatáskörére, minden közügynek minősülő kérdés kivizsgálására létrehozható vizsgálóbizottság,¹²¹ amennyiben a vizsgálat a két fenti célból történő információszerzést szolgálja.

A parlamenti vizsgálat pozitív és negatív korlátainak meghatározására vállalkozott a magyar Országgyűlés ügyrendi bizottsága 2001-ben.¹²² A bizottság állásfoglalása szerint a vizsgálandó „bármely” kérdés csak olyan, az Országgyűlés ellenőrzési hatáskörébe tartozó, közérdekű kérdés lehet, amely az interpellációs jog gyakorlásával nem tisztázható. Négy esetben azonban ekkor sincs lehetőség vizsgálóbizottság felállítására:

¹¹⁸ Schambeck, 1997, 117.o., Steinhuber, 27. o.

¹¹⁹ Laurer, 1984, 16. o.

¹²⁰ Alk. 21.§ (2)

¹²¹ Szente, 2009, 745.o.

¹²² 64/1998-2002 ÜB

- A hatalommegosztás elvét sértő megbízással (egyéni felelősség megállapítása – leszámítva a közjogi felelősség esetét, az Alkotmánybíróság és az önkormányzatok hatáskörébe tartozó kérdés vizsgálata),
- Olyan ügyben, amely a végrehajtó hatalom hatáskörében, előkészítés alatt van,
- Az Állami Számvevőszék hatáskörébe tartozó ügyben,
- Speciális ügyekben, amelyek vizsgálati eljárása törvényben, vagy házszabályban szabályozott (pl. összeférhetetlenségi kérdések országgyűlési képviselők esetében).

A döntést a magam részéről túlzottan megszorítótnak, és a parlamenti (és kisebbségi) vizsgálati jogot jogellenesen korlátozótnak tartom, mivel ez az értelmezés nagymértékben korlátozza, kiüresíti a kisebbségi jogként szabályozott parlamenti vizsgálati jogot. A parlamenti többség a fenti indokok alapján bármilyen kisebbségi kezdeményezés tárgysorozatba vételét, napirendre tűzését megakadályozhatja. Az ügyrendi bizottság – és rajta keresztül a parlamenti többség – az állásfoglalással *de facto* házszabályt módosított, amelynek *de jure* kivitelezéséhez nem volt meg a szükséges, kétharmados többsége. Jogi szempontból nem létezik olyan kérdés, amely ne lenne tisztázható az interpellációs jog gyakorlásával, hiszen az ellenőrzési eszközök tartalmi kérdéseit az alkotmányjog nem szabályozza. Az ellenőrzési jog címzettjének (adott esetben a parlamenti kisebbség) kezébe kell adni a döntést, hogy egy kérdést interpellációval, vizsgálóbizottsággal, vagy más eszközzel kívánnak tisztázni. A közérdek fogalma sem egyértelmű, és a többi négy feltétel is túlságosan korlátozó.

2.1.Közérdek

A vizsgált országok mindegyikében általában olyan ügyek kivizsgálására hoznak létre vizsgálóbizottságokat, amelyek közérdekűek: a közjó szempontjából fontosak, nagy horderejűek, a nemzet egésze, vagy nagy többsége szempontjából jelentősek, így közérdeklődésre tarthatnak számot. A közérdek az általánosan elfogadott álláspont szerint alapvető feltétele a parlamenti vizsgálatnak. Sok országban¹²³ az alkotmány, vagy törvény a közérdeket kifejezetten a vizsgálat feltételül szabja. Azonban ott, ahol kifejezett feltételként

¹²³ Dánia, Izland, Írország, Görögország, Ukrajna, Macedónia, Horvátország, Szlovénia, Észtország, Csehország, Olaszország, Spanyolország, Bulgária

nem nevesítik, a közérdek általában ott is a vizsgálati jog gyakorlásának immanens, tényleges feltétele.¹²⁴

Németországban a parlamenti vizsgálati jog 2001-es kodifikációja során a törvényalkotó lemondott a közérdek törvényi feltétellel emeléséről, annak ellenére, hogy a közérdek meglétét korábban szokásjogi alapon megkövetelték a vizsgálatokhoz. Az új szabályozás a kisebbségi indítványnál vélelmezi a közérdek meglétét.¹²⁵ Korábban ugyanis a közérdek értelmezése, különösen a magánszférát érintő vizsgálatoknál, számos vitát okozott,¹²⁶ a vizsgálat jogszerűsége nem minden esetben volt egyértelmű. A korábban alkalmazott IPA-szabályzat (lásd a Németországról szóló résznél) a közérdeket fennállását kifejezetten megkívánta. Törvényi definíció híján azonban a szövetségi alkotmánybíróságnak kellett az értelmezést elvégeznie, amely a közérdeket széles értelemben tételezte. A *Neue Heimat*-döntésben¹²⁷ a karlsruhei bírák kimondták a közérdek fennállását minden olyan ügyben, amely ugyan nem esik közvetlenül a parlament kormányral szembeni ellenőrzése alá, de törvényhozás tárgyai lehet, és egyben a közélet, üzleti élet olyan eseménye, amely kivizsgálása társadalmi érdek. Az IPA mintájára készült **bajor** törvény szintén feltételként szabja a közérdek meglétét.

A közérdek legtöbbször fennáll akkor, ha a vizsgálat tárgya valamilyen, az állam érdekkörébe tartozó ügy. A parlamenti vizsgálat rendeltetéséből leginkább az olyan ügyek vizsgálata vezethető le, amelyek az állam érdekkörébe tartoznak. Ez azonban nem jelenti azt, hogy minden, az állam működése körében végzett vizsgálat egyben közérdekű is: a nyilvánvaló, közismert, vagy régóta feltárt, vagy mindennapos, rutinműködést jelentő tényállások vizsgálata nem áll a köz érdekében.¹²⁸ Valamely állami szerv érintettsége tehát önmagában még nem indokol parlamenti vizsgálatot.

A közérdek fennállása különösen akkor kérdéses, ha a vizsgálat a magánszférát érinti. A parlamenti vizsgálat azonban gyakran nem elégszik meg a kormány és közigazgatás ellenőrzésével, hanem minden jelenség érdekli, amelynek feltárása mellett közérdek szól. A közérdek meglétét magánszférába behatoló vizsgálatoknál célszerű külön, alaposan vizsgálni. A vizsgálóbizottságoknak nyilvánvalóan nem feladata a társadalmat, a magánszemélyeket kényszerítőeszközökkel vizsgálni. Egy tisztán privát tevékenység, állami, közösségi vonatkozás nélkül nem válhat vizsgálat tárgyává. A vizsgálóbizottságnak ugyanúgy kötelessége tiszteletben tartania az alapjogokat, mint a parlamentnek, vagy bármely más állami szervnek. Az állami szférán kívül eső vizsgálatok csak olyan mértékben jogszerűek, amennyiben azok az állami szférát érintő tényállás felderítéséhez az eljárás mindenkor állása szerint szükségesek. A média pusztá érdeklődése önmagában nem alapoz meg közérdeket, és

¹²⁴ Engels, 1989, 34. o.

¹²⁵ Schneider, 2001, 2606.o.

¹²⁶ Schneider, 2001

¹²⁷ BVerfGE 77, 1ff.,

¹²⁸ Glauben/Brockner, 2004, 49. o.

nem indokol egy vizsgálatot. A közérdeknek át kell fognia a vizsgálandó tényállás felderítésére vonatkozó érdeket is, és nem csupán magára a tényállásra kell vonatkoznia.

Ennek értelmezése érdekében a Bajor Alkotmánybíróság kísérletet tett a közérdek fogalmának pontosítására. A közérdeket nem általában a vizsgálandó tényállásra, hanem a vizsgálati megbízás szerinti egyes konkrét bizonyítandó tényekre vonatkoztatta. A közérdeknek konkrétan egy meghatározott tényálláson kell fennállnia, és a magán- és jogi személyek ügyében folytatott vizsgálatok esetén fennállásának megállapítása és megindokolása a plénum feladata a vizsgálóbizottság felállításakor. E felfogás szerint a vizsgálat megalapozásában a közjónak felismerhetően jelen kell lennie, a nyilvánosság érdeklődésének felkeltése, vagy a média fokozott figyelme nem elegendő ok.¹²⁹ Glauben is azon az állásponton van, hogy a közérdeknek nem áll fenn akkor, amikor pusztán valamely vélemény nyilvánosságra hozásához fűződő érdekről beszélünk, hanem a vizsgálat tárgyát képező, feltárandó ügynek kell objektív vonatkozással lennie a közjóra.¹³⁰

Azokban az államokban, amelyek a közérdek fennállását kifejezetten előírják, ott ez a vizsgálat szükséges, ám nem elégséges feltétele. A közérdek megléte önmagában, elszakítva a parlament alkotmányos hatáskörétől, nem alapoz meg vizsgálati tevékenységet. Ebből kifolyólag közérdekű tények feltárása önmagában (parlamentari feladatkörtől függetlenül) nem feladata a népképviselőnek.¹³¹ Még a legnyomósabb közérdek sem alapozhat meg olyan életviszonyt érintő parlamenti vizsgálatot, amelyre a parlamentnek nincs hatásköre.

3. A vizsgálati tárgy- és tevékenységi kör negatív meghatározása (a vizsgálat korlátai)

A parlamenti vizsgálat tárgykörének behatárolásakor a negatív definíció célravezetőbb. Vagyis, bár pozitív definíció híján nehéz megmondani, hogy milyen ügyek lehetnek parlamenti vizsgálat tárgyai, valamivel könnyebb meghatározni, hogy milyenek *nem* lehetnek azok. Mivel a hatalommegosztás elve szerint nincs korlátozhatatlan hatalom, a parlamenti vizsgálati jognak is vannak a hatalommegosztás elvéből következő korlátai. A pozitív meghatározás is gyakran homályos, szubjektív értelmezést engedő (pl. közérdek), a korlátok ekkor is segítségünkre lehetnek.

¹²⁹ Platter, 2004, 38. o.

¹³⁰ Glauben/Brocker, 2004, 48. o.

¹³¹ Schäffer, 1995, 6. o.

3.1. Jogállamiság

A jogállamiság elve a parlamenti vizsgálat során egyrészt a 'határozatlan törvény' (azaz feladat-meghatározás) tilalmaként, másrészt az arányosság követelményeként jelentkezik.

A parlamenti vizsgálat tárgyát részletesen, pontosan meg kell határozni. Ez egyrészt a vizsgálatot érintett, felelősként felmerülő személyek, másrészt az eljárásban bármilyen módon fellépő harmadik személyek jogvédelme szempontjából garanciális jelentőségű. A vizsgálóbizottság feladat-meghatározásában foglaltak ugyanis a bizonyítás során kívülálló harmadik személyekkel szembeni kényszerintézkedéseket alapozhatnak meg. A vizsgálóbizottság felállítását követően a parlamenti vizsgálat legfőbb korlátja ezért maga a létesítő parlamenti határozat, és az abban foglalt feladat-meghatározás, a feladatkör kiterjesztő értelmezése nem megengedett.

A **német** törvény szerint a vizsgálóbizottság kötve van a megbízáshoz, mely csak a plénum által, a kezdeményezők egyetértésével módosítható.¹³² A **lengyel** törvény is rögzíti a vizsgálat tárgyhoz kötöttségét: a vizsgálóbizottság eszközeit csak a megbízatása keretein belül használhatja.¹³³

Ehhez persze az szükséges, hogy a plénum által adott megbízás kellően világos legyen. Az önmagában nem megálló, tág, általános, további értelmezésre, szűkítésre szoruló meghatározás „biankó csekk” a vizsgálatra, ami a kontinentális logika szerint nem megengedhető. A pontos meghatározottság követelménye már a vizsgálóbizottság felállítását kezdeményező indítványra is vonatkozik.

A **lengyel, német, belga** törvények kifejezett rendelkezése szerint a vizsgálóbizottságot létrehozó parlamenti határozatnak pontosan meg kell határoznia a vizsgálóbizottság tevékenységének terjedelmét. **Franciaországban** 'precízen' (*avec précision*) meg kell határozni a vizsgálatot szükségessé tevő tényeket, illetve, hogy mely közszolgáltatás vagy állami vállalat kezelése, működése tárgyában folya a vizsgálat. **Portugáliában** a nem kellően körülhatárolt indítványt a házelnök visszaküldheti.

A feladat-meghatározásban foglaltaknak az arányosság követelményének is meg kell felelniük: a vizsgálóbizottság munkájának alkalmasnak kell lennie a kívánt cél elérésére, vagyis arra, hogy a parlamentnek megfelelő alapot adjon a szükséges döntések meghozatalához. Az arányosság, alkalmasság követelményének nemcsak a vizsgálóbizottság felállítása során, hanem az egyes bizonyítékok felkutatása és felhasználása körében is érvényesülnie kell. Azaz, az eljárás során csak olyan bizonyíték használható fel, amely a vizsgálóbizottság feladatának teljesítéséhez, a vizsgálandó ügy feltárásához feltétlenül

¹³² N VBT 3.§

¹³³ L VBT 7.§

szükséges, amelyek nem sértik állampolgárok, vállalkozások jogos érdekét, azaz például nem sértenek személyes- vagy üzleti titkot. Az arányosságnak a vizsgálóbizottság által esetlegesen kiszabható szankciók terén is érvényesülnie kell.

A tanú elővezetése például a **német** gyakorlat szerint csak akkor indokolt, ha előzetesen sikertelenül szabtak ki pénzbírságot korábbi mulasztása miatt. Ha azonban – például nagy anyagi teljesítőképessége miatt – a pénzbírság kezdettől hatástalannak tűnik, szóba jöhet az elővezetetés előzmény nélkül is.¹³⁴ A **holland** vizsgálóbizottság jogaival működése során kizárólag a *szükséges mértékben* élhet.¹³⁵ A **lengyel** törvény is alkalmazza az arányossági elvét, oly módon, hogy a vizsgálóbizottság csak a szükséges mértékben élhet a hatásköreivel, annyiban, amennyiben azok segítik a működése tárgyát képező ügy megfelelő elvégzését, és nem sérti a személyiségi jogokat.¹³⁶

Az arányossági elvből következik, hogy a vizsgálóbizottság nem válogathat szabadon a szóba jöhető bizonyítási eszközök között. Így például, amennyiben iratok bekérésével is tisztázható egy kérdés, nem megengedett tanúk idézése.¹³⁷ Szintét tilos információk előzetes, öncélú gyűjtése és tárolása előzetesen még nem látható, esetlegesen később felmerülő célból. A vizsgálati eszközöket csak a vizsgált ügy feltárása céljából, és csak a szükséges mértékben lehet felhasználni. Más jogalanyoktól, amelyek vizsgálata nem közvetlenül szolgálja a vizsgálati megbízatást, nem lehet együttműködést elvárni. Nem lehet például mellékesen, „ha már úgyis eljött” alapon információt kérni a beidézett tanúktól. Olyan információt, amely nem fér a feladat-meghatározás keretei közé, nem lehet bekérni, még ha a parlamentnek valamilyen, a vizsgálatától független célból hasznos is lenne. A vizsgálóbizottság nem használhat fel olyan bizonyítási eszközt, amely nem a vizsgálandó ügy tisztázását szolgálná, még ha kapcsolatban áll is az ügygel.

A **német** alaptörvény kifejezetten csak a „szükséges” bizonyítékok felhasználását teszi lehetővé,¹³⁸ amit megismétel a vizsgálóbizottsági törvény is.¹³⁹

A jogállamiság tág értelemben magába foglalja a különböző alkotmányosan garantált autonómiák érvényesülését, így a tudomány, a felsőoktatás, vagy a sajtó szabadságát, a pártok működését. E területeken is, a parlamenti vizsgálat legfeljebb a konkrét ügyek kapcsán a szabályozás vizsgálatáig, jogszerűségi kontroll gyakorlásáig mehet el, de az alkotmányos szabadságot nem sértheti, és célszerűségi kontrollt nem gyakorolhat.

¹³⁴ Glauben/Brocker, 2004, 191. o.

¹³⁵ H VBT 4.§

¹³⁶ L VBT 7.§ (2)

¹³⁷ Plöd, 2003, 77. o.

¹³⁸ Német Alaptörvény 44.§ (1)

¹³⁹ N VBT 17.§

3.2. Hatalommegosztás

A hatalommegosztás elve azáltal érvényesül a vizsgálóbizottsági eljárásban, hogy a parlament csak saját alkotmányos hatáskörében folytathat le vizsgálatot, más hatalmi ág hatáskörét nem sértheti. A német szakirodalomban közismert Korollar-elmélet (*Korollartheorie*, Korollar: kb. 'annak megfelelő') szerint azok a korlátok, amelyeket a parlament tevékenységét meghatározzák, az általa létrehozott szervekre, így a vizsgálóbizottságokra is megfelelően vonatkoznak.¹⁴⁰ A vizsgálóbizottság nem saját jogosítványokkal felruházott szerv, hanem a plénum mozgékonyabb, kisebb formációja. Ez voltaképpen a *nemo plus juris* elvet jelenti: a parlament csak a számára fennálló hatáskört ruházhatja át a vizsgálóbizottságra, a parlamentre vonatkozó korlátok kötik a vizsgálóbizottságot is. Ha a parlament nem ellenőrizhet egy területet, vizsgálóbizottságot sem hozhat létre annak vizsgálatára. Ugyanakkor az, hogy a vizsgálóbizottság átruházott hatáskört gyakorol, nem jelenti azt, hogy ne lenne önálló szerv: a német alaptörvény szerint kizárólag a vizsgálóbizottság végezhet parlamenti vizsgálatot, a plénum nem.

Az elmélet kifejtése Egon Zweig osztrák jogtudós cikkében, 1913-ban jelent meg, és ma is fontos hivatkozási pontja a parlamenti vizsgálati jog német irodalmának.¹⁴¹ Ez a követelmény szerepel a hatályos német szabályozásban is: bár a vizsgálóbizottság nem a parlamenti plénum hatáskörét gyakorolja, hanem azon túlmenő jogosítványai is vannak, a vizsgálat csak a Szövetségi Gyűlés saját alkotmányos hatáskörében jogszerű, más hatalmi ág hatásköre nem sérthető.¹⁴² A vizsgálóbizottság eljárása során ugyan nem helyettesítheti általában, megbízás nélkül a parlament plénumát, mégis tiszteletbe kell tartania az arra vonatkozó hatásköri kereteket. Ez azt is jelenti, hogy ha egy hatáskör címzettje kifejezetten a plénum (mint például a költségvetés elfogadása esetén), akkor ezt nem lehet helyettesíteni vizsgálóbizottság létrehozásával.

A hatalommegosztás többféle vonatkozásban jelentheti a parlamenti vizsgálat korlátját:

1. **Horizontális** értelemben a másik két hatalmi ággal összefüggésben, azaz

- a kormánnyal szemben, vagy

¹⁴⁰ Ez akkor is fennáll, ha a vizsgálóbizottság a plénumot meg nem illető jogokkal (pl. elővezetési jog) is rendelkezik. Németországban a 2001-es új szabályozás tárgya közvetlenül a vizsgálóbizottság lett, és nem a plénum, a vizsgálati hatáskörök elszakadtak a plénumtól, és egy általa létrehozott szervhez kerültek. Bár a vizsgálóbizottság ekkor már *sui generis* vizsgálati jogot gyakorolt, formálisan ez továbbra is a parlament egészét megillető jog maradt, melyet a vizsgálóbizottság saját nevében, saját eljárása révén gyakorolt.

¹⁴¹ Zweig, 1913, 267.o.

¹⁴² N VBT 1.§ (3) Ugyanezt tartalmazta az IPA 1.§ (2), valamint a bajor vizsgálóbizottsági törvény 1. § (3).

- az igazságszolgáltatással szemben

2. **Vertikális** értelemben a tartományokkal, tagállamokkal, önkormányzatokkal szemben.

3.2.1. A kormány tevékenysége, mint a parlamenti vizsgálat korlátja

A parlamenti vizsgálat fő célja a kormány tevékenységének ellenőrzése, ám e jog gyakorlásának a hatalommegosztás elve határt szab: a kormány önálló döntési hatáskörét a vizsgálati jog nem akadályozhatja. A német alkotmánybíróság megállapította, hogy „a végrehajtói önálló felelősség lényeges részének, például a kezdeményezési-, döntési- és cselekvési területen, valamint a kormány akaratképzésének érintetlennek kell maradnia.¹⁴³” A kormány parlamenttel és néppel szembeni felelőssége megkívánja, hogy a kormányt megillessék ezek a nem feltárható, nem nyilvános területek,¹⁴⁴ amelyek a kormány diszkrécióját, diszkrécionális jogkörét alkotják.

Mindebből következik, hogy a kontinentális, hatalommegosztáson alapuló alkotmányos berendezkedés szerint csak *ex post*, azaz utólagos vizsgálatok lefolytatására van lehetőség, a vizsgálati jog csak már lezárt történésekre szorítkozhat. A vizsgálat célja így nem reparációs, hanem inkább információs jellegű. Mivel a lezárt ügy korrekciójára nincs lehetőség, a cél nem is ez, hanem sokkal inkább az adott ügy nyilvános megvitatása, a választók tájékoztatása, és ez által részvétel a demokratikus döntéshozatal alakításában. Az angolszász gyakorlat sokkal inkább a folyamatban lévő ügyek korrekciójára koncentrál, a nyilvánosság eszközével kevésbé él. A parlamenti vizsgálatok ezért szakmailag sokkal megalapozottabbak, mint a kontinensen, ahol a vizsgálat legkedveltebb témáit a minél zajosabb botrányok jelentik.

A parlament tehát a német felfogáson alapuló kontinentális hagyomány szerint, nem lehet jogosult a kormányzati döntés-előkészítés ellenőrzésére. A kormányzás megfelelő működéséhez szükséges, hogy a kormányzati döntésekről szóló viták, előkészítő tanácskozások bizalmasan folyjanak. Az állandó, követő jellegű, „szinkron-vizsgálatok”, amelyek „házőrző kutyaként” a kormány munkáját folyamatosan figyelemmel kísérik, az Egyesült Államokban hatékonyan működnek (watch-dog-committees), de Európában nem elfogadottak. A vizsgálóbizottságokat esetről esetre kell létrehozni, ideiglenes jelleggel, előre meghatározott téma vizsgálatára (egyediség elve).¹⁴⁵

¹⁴³ Germis, 1988, 43.o.

¹⁴⁴ BVerfGE, 67, 100, 139

¹⁴⁵ Megfelelő szabályozás található a bajor törvény 1. § (2) bekezdésében és az IPA-szabályok 2. § (1) bekezdésében

A kormány diszkrecionális jogkörét, mint a parlamenti vizsgálati jog korlátját találjuk a **holland** vizsgálóbizottsági törvény megfogalmazásában is. Az „államérdek”, mint a vizsgálóbizottsággal történő együttműködés megtagadásra feljogosító ok, közvetlen kapcsolatban áll az Alkotmány 68. cikkelyével, mely szerint „a miniszterek és államtitkárok a házaknak külön-külön vagy együttes ülésben, szóban vagy írásban közlik az egy vagy több tag által kívánt tájékoztatást, amelynek a közlése nem ellentétes az államérdekkel.” Az államérdek fogalma azonban nem egzakt, nem lehet absztrakt módon körülírni. A gyakorlatban csak kivételes esetben tagadnak meg erre hivatkozva tájékoztatást. A bel- és királyági kapcsolatok minisztere egyik jelentésében¹⁴⁶ részletesen foglalkozott az alkotmány 68. cikkelyének hatókörével. Megjelenik benne néhány szempont, amely szerepet játszik annak a kérdésnek a megválaszolásában, hogy milyen esetekben kívánatos az államérdekre nézve, hogy a kért tájékoztatást a végrehajtó hatalom ne adja meg, vagy csak a bizalmas közlést engedélyezzen. A jelentés szerint „a tájékoztatás teljes megtagadása csak akkor kerülhet szóba, ha a Királyság egysége, vagy az állam biztonsága forog kockán, ha az információ bizalmasan közölt ipari vagy különleges személyes adatokat tartalmaz, illetve személyes politikai felfogásokat, beleértve kormányzati személyek felfogásait, olyan anyagokban, amelyek belső használatra készültek. Ám az információ, ilyen esetekben is, sokszor bizalmasan továbbadható, kivéve olyan információt, amely veszélyeztetheti a Királyság vagy a kormánypolitika egységét. Ugyanez érvényes a magánszférát érintő információra, és olyan információra, amely titoktartás alá esik. Előfordulhat emellett, hogy egy nemzetközi titoktartási kötelezettség megakadályozza a parlament bizalmas tájékoztatását. Ez a kötelezettség pontos tartalmától függ.”

A **svájci** törvényhozási bizottságok, feladataik ellátása érdekében meghívhatják üléseikre a kormány tagjait, jelentést kérhetnek tőlük, belenézhetnek aktáikba, és a kormány engedélyével megkérdezhetnek szövetségi tisztviselőket. Kivételt jelentenek azok az információk, amelyek a kormány közvetlen döntési alapjaként szolgálnak, illetve államvédelmi vagy titkosszolgálati okból titokban tartandók.¹⁴⁷ Az előzetes engedélyezés és a minősített információkra való hivatkozás lehetősége miatt több lehetőség adódhat a kormány számára az iratbetekintés megtagadására. Amennyiben vita alakul ki a bizottság és a kormány között az információ átadása körében, a bizottság értesíti a hozzá tartozó kamara elnökségét, amely közvetít, és dönt a bizottság és a kormány közötti vitában. A kormány, az aktákba betekintés helyett jelentést adhat válaszul a bizottság kérdéseire. A kamara elnöksége azonban, a sikeres közvetítés érdekében korlátozás nélkül betekinthez minden aktába.

3.2.2. Az igazságszolgáltatás tevékenysége, mint a parlamenti vizsgálat korlátja

A hatalommegosztás kérdése felvethető a másik hatalmi ággal, az igazságszolgáltatással összefüggésben is. Parlamenti vizsgálatra adhat okot például a bírósági szervezet, igazgatás körében tapasztalt valamely visszasság, ugyanakkor konkrét ítéletek, a bírói eljárás körében meghozott határozatok nem képezhetik vizsgálat tárgyát. A bírósági döntések jogszerűségének értékelése, megkérdőjelezése nem lehet vizsgálóbizottság célja. A bíróságok függetlensége megkívánja, hogy a velük szembeni jogorvoslat lehetősége az

¹⁴⁶ Kelt 2002. január 21-én.

¹⁴⁷ SPT 150. §

igazságszolgáltatás keretein belül maradjon. A bíróság által jogerősen eldöntött ügyek (*res judicata*) parlament általi felülvizsgálata alkotmányellenes.

Elképzeltető az is, hogy egy tényállás egyszerre képezi parlamenti vizsgálóbizottsági, és bírói eljárás tárgyát, azaz még nincs bíróság által eldöntött *res judicata*. Alkotmányos értelemben a kétféle vizsgálat azonos súllyal rendelkezik, egyiknek sincs nagyobb jelentősége a másikkal szemben. Fontos kérdés tehát, hogy hogyan viszonyuljon a parlamenti vizsgálat a bírósági eljárás alatt (*sub judice*) lévő ügyekhez. A két eljárásnak eltérő célja van: a bíróság a tényállást a vádlott személyes felelőssége tekintetében vizsgálja, parlamenti vizsgálat esetén a cél egy adott múltbeli történés (objektív) feltárása politikai nézőpontból és politikai megítélés céljából. Párhuzamos eljárásra tehát – az eltérő cél miatt – a legtöbb országban lehetőség van, ezek az eljárások azonban nem függenek össze egymással, egymásra tekintet nélkül folynak. A bíróság a folyamatban lévő ügyre vonatkozó adatokat csak indokolt esetben ad ki a vizsgálóbizottságnak, de egyéb vonatkozásban a bírói eljárás nem akadályozza a parlamenti vizsgálatot. Hasonló állásponton van Petrétei is: „nem jelenti a hatalommegosztás elvének sérelmét, ha az adott visszasság parlamenti vizsgálatával egyidejűleg a hatóságok vagy a büntetőbíróság is foglalkoznak az ügygel.”¹⁴⁸ Ezt az álláspontot képviseli a magyar Alkotmány kommentárja is.¹⁴⁹

Így például a vizsgálóbizottság jelentése a bíróságokra nézve **Németországban** nem rendelkezik semmilyen kötőerővel, a bíróságok az ügy megítélésében szabadok.¹⁵⁰ Hasonló a helyzet az **USA**-ban is.

Láttuk, hogy a vizsgálóbizottság eljárása és döntése nem akadályozza a bíróságok autonóm döntésének. Ennek fordítottja azonban nem feltétlenül igaz. A problémát ilyenkor az okozza, hogy a bíróság által vizsgált kérdéseket és eljárást nem lehet teljesen elválasztani a bíróság által jogi mérlegelés alá vont kérdésektől és eljárástól. Egy közelgő bírósági tárgyalást befolyásolhat egy média által közvetített parlamenti meghallgatás; a laikus ülnököket, de még a jogi szakértelemmel rendelkezőket is befolyásolhatják a politikailag elkötelezett nyilatkozatok. Az előítélet kialakulása mellett a bírói eljárás sikerét is veszélyeztetheti, ha a büntetőeljárás garanciáit nélkülöző eljárásban kerül nyilvánosságra valamely bizonyíték. A parlamenti vizsgálati eljárás során a jogaikban sértettek védekezésének igen szűk tere van, mivel az eljárásban nincsenek az akkuzatórius tárgyalásra jellemző eljárásjogi pozíciók, mert formálisan nincs vádlott, és nincs vádlotti kihallgatás sem. A büntetőszankcióval fenyegetettek fair eljárása veszélybe kerülhet, ha előzetesen parlamenti vizsgálóbizottság is foglalkozik az ügygel.

¹⁴⁸ Petréti/Tilk, 2001, 390.o.

¹⁴⁹ Szente, 2009,768.o.

¹⁵⁰ Ezt tartalmazza a német Alaptörvény 44. szakasz (4) bekezdés 2. mondata

Emiatt néhány országban egyáltalán nincs lehetőség a folyamatban lévő bírósági eljárás tárgyának parlamenti vizsgálatára. Akár egy korábbi, a parlamenti vizsgálat indításakor lezárt bírósági ügy a parlamenti eljárás megkezdésének akadályát jelentheti. Ez *kötelező sub judice elv*nek nevezhetjük, hiszen a vizsgálóbizottságnak nincs mérlegelési jogköre arról, hogy felfüggeszti-e eljárását, hiszen azt mindenképpen meg kell tennie. Ez a helyzet például Franciaországban.

Franciaországban a már létrejött vizsgálóbizottság mandátuma megszűnik, amint a vizsgált tényekkel összefüggésben bírósági vizsgálat indul.¹⁵¹ Így addig nem lehet parlamenti vizsgálatot indítani, amíg a bírósági eljárás folyamatban van. Korábban az egyidejű eljárás teljesen ki volt zárva, és bár ez 1971 óta a bírósági eljárással nem érintett kérdésekben ez elvileg lehetséges, a bíróságnak továbbra is elsőbbsége van: amint bírói eljárásra okot adó esemény bekövetkezik, a vizsgálóbizottság tovább nem folytathatja tevékenységét. Ezáltal már egy nyomozás megindulása a parlamenti vizsgálat befejezéséhez vezethet. E veszély elhárítása céljából a bizottság sokszor eleve olyan vizsgálati megbízást kap, amelyről előre leválasztották egy későbbi nyomozás által valószínűleg érintendő kérdéseket (melyek gyakran egyben a leglényegesebb kérdések), hogy a bizottság egyáltalán létrejöhessen.¹⁵² A folyamatban lévő eljárások feltérképezése érdekében a nemzetgyűlési vizsgálóbizottság létrehozására irányuló határozati javaslat benyújtásáról a házelnök tájékoztatja a jogi hatósági szerepet betöltő peccsétört, és az igazságügy-minisztert. Ha a peccsétör bírósági eljárást jelez a vizsgálóbizottság létrehozását indokoló tényről, még tárgyalni sem lehet a határozati javaslatról a plénumon, vagy a tárgyalást azonnal meg kell szakítani. Ha a vizsgálóbizottság létrehozása után indul bírósági eljárás, a peccsétör megkeresésére tájékoztatja a házelnök a vizsgálóbizottság elnökét, ezt követően a vizsgálóbizottság azonnal befejezi munkáját.¹⁵³ A **román** képviselőházi házszabály – a francia megoldáshoz hasonlóan – a bíróság által vizsgált ügyeket elvonja a vizsgálat elől: sem büntetőjogi vizsgálat tárgyát képező, sem bíróságok ügylistáin szereplő ügyek nem lehetnek parlamenti vizsgálat tárgyai.¹⁵⁴ A bírói út primátusát jelenti az a szabály is, hogy a parlamenti vizsgálat *ipso jure* megszűnik, amint a bírósági eljárás megindul – legalábbis azon tevékenységek tekintetében, amelyek tárgyát képezik. Ez esetben az alsóház titkársága értesíti a bírói hatóságot arról, hogy hozzáférhet az ügyet érintő, az alsóházi archívumban megtalálható dokumentumokhoz.

A *fakultatív sub judice elv* alapján párhuzamos bírósági eljárásnál a vizsgálóbizottság dönthet arról, hogy a bíróság előtt folyamatban lévő ügy jogerős eldöntéséig, saját döntésével felfüggeszti, vagy beszünteti munkáját.

A **brit** *select committee*-k bíróság előtt folyamatban lévő ügyeket is vizsgálhatnak, ettől azonban, a politikai befolyás nem kívánatos hatása miatt, általában tartózkodnak. A brit parlament a bírósági eljárás lezárásáig hagyományosan kerül minden vitát, vizsgálatot. Hasonlóan járnak el a **német** vizsgálóbizottságok: bár erre törvény nem kötelezi őket, tiszteletben tartják a bíróságok eljárását, és önkorlátozást gyakorolva, általában felfüggesztik eljárásukat az ítélethozatalig. Az önkorlátozás alapján áll a **portugál** szabályozás is: párhuzamos büntetőeljárás esetén a parlament dönthet úgy, hogy a vizsgálatot felfüggeszti a bírósági eljárást lezáró döntés

¹⁵¹ F TVR 6.§ I.(3)

¹⁵² Beckedorf, 1995, 61.o.

¹⁵³ F NGY HSZ 141.§ (1)-(3)

¹⁵⁴ R KH HSZ 74.§

jogerőre emelkedéséig, ám ez nem kötelező.¹⁵⁵ A házelnöknek tájékoztatnia kell a legfőbb ügyészt a vizsgálatindításról szóló parlamenti határozat tartalmáról, annak érdekében, hogy az határozhasson arról, hogy indít-e vizsgálatot. A legfőbb ügyész ezt követően visszajelez a házelnöknek arról, hogy ugyanazon tények alapján folyamatban van-e büntetőeljárás, és ha igen, az milyen fázisban van. Hasonlóképpen, **Lengyelországban** bíróság, vagy más közhatalmi szervek által, ugyanabban az ügyben folytatott párhuzamos vagy múltbeli vizsgálat nem zárja ki a parlamenti vizsgálatot, ha annak tárgya nem bírósági határozat jogszerűségének megkérdőjelezése, felülvizsgálata.¹⁵⁶ A vizsgálóbizottság ugyanakkor, a házelnök hozzájárulásával, dönthet úgy, hogy felfüggeszti saját tevékenységét arra az időre, amíg az ügyben közhatalmi szerv előtt eljárás van folyamatban. Ezt különösen akkor teheti meg, ha feltételezhető, hogy a közhatalmi szerv előtt összegyűjtött anyag hasznos lehet az ügy vizsgálatához – hiszen az csak a döntés meghozatala után válik hozzáférhetővé. **Írországban**, az ugyanabban a közérdekű ügyben folytatott, párhuzamos bírósági eljárás mellett csak bizonyos feltételek fennállása esetén van helye bármilyen parlamenti beavatkozásnak, így például bizottsági vizsgálatnak.¹⁵⁷ Az ügynek egyértelműen közérdekűnek kell lennie, a bírósági ügy nem lehet esküdtszék előtt, nem állhat fenn a bírói hatalom megkerülésének szándéka, valamint a felvetett kérdésnek lényeges tartalmúnak kell lennie.¹⁵⁸ Ha ezek fennállnak, a képviselőknek mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy kerüljék azokat a nyilatkozatokat, amelyek a bírói eljárás kimenetelét befolyásolnák.

Ezzel szemben, a párhuzamos, vagy megelőző bírósági eljárás Luxemburgban, Ausztriában, Szlovéniában, Olaszországban és Ukrajnában törvény szerint nem akadályozza a parlamenti vizsgálatot, azaz a *sub judice* elv nem korlátozza a parlamenti vizsgálatot.

Olaszországban a vizsgálóbizottsággal együttműködő személyeknek a vizsgálat során fennálló titoktartási kötelezettségét a bíróságok is elismerik.¹⁵⁹ A vizsgálóbizottsági eljárás **Svájcban** sem akadályozza ugyanabban az ügyben a polgári- közigazgatási vagy büntetőeljárás lefolytatását. Sőt, a parlamenti vizsgálat primátusát jelzi, hogy szövetségi igazgatási eljárások felfüggesztendők, és csak a vizsgálóbizottság engedélyével folytathatók, amennyiben olyan tényállást vagy személyt érintenek, amelyek vagy akik vizsgálóbizottsági eljárás tárgyát képezték vagy képezik.¹⁶⁰ Eszerint tehát egy ilyen eljárást akár egy múltbeli, lezárt vizsgálóbizottsági eljárás is megakadályozhat. Az ebből adódó vitákban a vizsgálóbizottság, annak megszűnése után az ügyrendi bizottság elnöke vagy alelnöke dönt.¹⁶¹

3.2.3. A vertikális hatalommegosztás, mint a parlamenti vizsgálat korlátja

A hatalommegosztás a központi-helyi döntéshozatali szintek között is értelmezhető. A föderális berendezkedésű államok szövetségi parlamentjei csak a szövetségi törvényhozás

¹⁵⁵ P VBT 5. §

¹⁵⁶ L VBT 8. §

¹⁵⁷ Az ír alsóház 1993. április 8-i határozata alapján.

¹⁵⁸ Crespo-Comfort, 1996, 26. o.

¹⁵⁹ Crespo-Comfort, 1996, 29. o.

¹⁶⁰ SPT 171. § 3.

¹⁶¹ SPT 171. § 4.

hatáskörébe tartozó kérdésben vizsgálódhatnak (Ausztria, Németország, USA). A tartományi kérdéseket érintő vizsgálatok lebonyolítása a tartományi törvényhozások feladata.

Felmerül a kérdés, hogy vizsgálódhat-e a parlament az önkormányzatok hatáskörébe tartozó ügyekben. Ezzel kapcsolatban leszögezhető, hogy az önkormányzati szféra vizsgálata csak addig indokolható, ha e szféra szabályozási kereteinek meghatározásában a központi parlamentnek hatásköre van, és a vizsgálat az ehhez szükséges döntés előkészítését célozza. A magyar Alkotmánybíróság helyesen állapította meg, hogy nincs alkotmányos akadály annak, hogy az Országgyűlés helyi közügyek körébe tartozó feladatok ellátásának vizsgálatára bizottságot hozzon létre.¹⁶² A vizsgálat alapján az Országgyűlés értesülhet a törvények nem megfelelő működéséről, hiányosságairól, és ez alapján mindazokat a döntéseket meghozhatja, amelyek nem sértik az önkormányzati alapjogokat, és nem korlátozzák az önkormányzatok autonómiáját a hatáskörükbe utalt egyedi döntések meghozatala során. Az önkormányzatokat érintő vizsgálat során a parlament legfeljebb jogszerűségi szempontokat vizsgálhat, a célszerűséget nem, hiszen az önkormányzat autonómiájának és felelősségének megsértését jelentené.

Az önkormányzatokat érintő vizsgálatokról kevés országban találunk szabályokat.

Lettországban és **Szlovéniá**ban a vizsgálóbizottsági törvény kifejezett rendelkezése szerint az önkormányzatok működése, tevékenysége is parlamenti vizsgálat tárgya lehet.

Szintén a vertikális hatalommegosztás kérdéskörébe tartozik, hogy az Európai Unióra ruházott, közösségi hatáskörbe tartozó kérdésben a nemzeti parlamenteknek nincs döntési hatásköre, így vizsgálóbizottságaik sem vizsgálódhatnak ezekben a kérdésekben.

3.3 Személyiségi jogok (adatvédelem)

A vizsgálat során előfordulhat, hogy megbízásának teljesítéséhez a vizsgálóbizottságnak olyan adatokra, bizonyítékokra van szüksége, amelyek nem olyan szervnél állnak rendelkezésre, amely a parlamenttel ellenőrzési viszonyban van, hanem az ügyben közvetlenül nem érintett harmadik (természetes vagy jogi) személyeknél. Ilyen esetben tekintettel kell lenni a személyek jogaira, és az ehhez kapcsolódó adatvédelmi előírásokra (személyes adatok védelme, üzleti titok stb.). A parlamenti vizsgálat területe alapvetően az állami szféra, a magánszemélyek életviszonyai körében történő, egyedi esetben

¹⁶²AB 711/G/2007. A döntést az Országgyűlés alkotmányügyi bizottsága kérte az Alkotmánybíróságtól. A kérdés az volt, hogy parlamenti vizsgálóbizottság vizsgálhatja-e a fővárosi és kerületi önkormányzatok parkolási társaságainak tevékenységét.

történő vizsgálódás csak indokolt esetben, kivételesen lehet jogszerű. Magánszemélyek a parlamenttel szemben nem tartoznak politikai felelősséggel. Olyan magánviszonyok, amelyeket megfelelő súlyú közérdek nem támaszt alá, nem tehetők parlamenti vizsgálat tárgyává.¹⁶³ El kell kerülni, hogy a politikai küzdelem során a jogalanyok személyiségi jogai (például a jó hírnévhez fűződő jog) sérüljenek.

A technika fejlődésével nem mindig lépést tartani képes alapjogi védelem miatt gyakran ütközik két érdek: az állampolgárok jogvédelme (magánszféra, a magántitok, a jó hírnév, a személyes adatok védelme) és a tényfeltáráshoz, azaz a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő érdek. Ezért körültekintően vizsgálni kell, hogy a vizsgálóbizottság által kért információ átadása jogsértő lehet-e. A vizsgálat Petrétei szerint csak akkor terjedhet a kormány és a közigazgatás területén kívülre, ha elválaszthatatlan összefüggésben áll olyan állami tevékenységgel, amelyre a parlamenti ellenőrzés kiterjed.¹⁶⁴ A vizsgálóbizottság nem válhat törvényszékké, amely kvázi-bíróságként magánszemélyek felelősségét kutatja.

A magánszférát érintő vizsgálatok érintettjei gyakran nem magánszemélyek, hanem vállalkozások, amelyek valamilyen módon kapcsolatba kerültek az állammal (állami támogatással kapcsolatos, vagy éppen korrupciós ügyek). Az ilyen vizsgálatoknál is ügyelni kell a magánautonómia védelmére, a gazdasági alkotmányosságból adódó korlátok (magántulajdon védelme, adó-, ipari titkok védelme) alapján. Az állami tulajdonban lévő cégek azonban nem hivatkozhatnak az ilyen jellegű védelemre, hiszen közpénzekkel gazdálkodnak, amelyek felhasználása során a megfelelő átláthatóságot és elszámoltathatóságot biztosítani kell.

A vizsgálati eljárás során biztosítani kell a megfelelő titokvédelmet, éppen úgy, mint a büntetőeljárás, nyomozás során. A titkos információk csak azokhoz juthatnak el, akik a vizsgálatot végzik. Ha magán-, vagy üzleti titok merül fel, azt bizonyítékként fel lehet ugyan használni, de csak a megfelelő titokvédelmi szabályok betartása mellett.

A **német** szabályozás alkotmányos szinten mondja ki, hogy a levél-, posta- és távirati titok a vizsgálóbizottság eljárása során sérthetetlen.¹⁶⁵ A vizsgálóbizottsági törvény szerint a szigorúan személyes adatokat az eljárás során nem szabad kiadni, nyilvánosságra hozni.¹⁶⁶ A **lengyel** törvény két hatásköri korlátot állít fel: a vizsgálóbizottság a megbízásban foglaltakat nem lépheti túl (az eszközöket csak a megbízatása

¹⁶³ A magyar gyakorlat szerint vezető politikusok vagyongyarapodása parlamenti vizsgálat tárgya lehet, lásd az Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc gazdagodását vizsgáló bizottságokat a 2002-2006-os ciklusban, Szente, 2009, 767.o.

¹⁶⁴ Petrétei/Tilk, 2001, 387. o.

¹⁶⁵ Alaptörvény 44. § (2) 2. mondata

¹⁶⁶ N VBT 29. § (1)

keretein belül használhatja), valamint eljárása során nem sértheti harmadik személyek személyiségi jogait.¹⁶⁷ A **szlovén** törvény szerint levéltitok, és az egyéb személyes adatok titkosságát az eljárás során biztosítani kell.¹⁶⁸

A **holland** törvényben található arányossági követelmény megfogalmazása szerint a vizsgálóbizottság csak akkor élhet jogosultságaival, ha ez a bizottság *ésszerű megítélése szerint szükséges* feladata¹⁶⁹ elvégzéséhez. A törvény indoklása szerint a vizsgálóbizottság feladata teljesítése során „nem tetszés szerint cselekszik, hanem úgy él jogosultságaival, hogy ezzel másoknak a lehető legkisebb terhet okozza”. Míg a korábbi törvényben ez az elv csak a dokumentumokba való betekintésre vonatkozott, az új jogszabályban az elv alkalmazása szélesedett, és így a vizsgálat egész munkamenetére vonatkozik. A gyakorlatban persze kérdéses, hogy egy politikai természetű eljárásban hogyan lehet értelmezni az olyan elveket, mint az ésszerűség, arányosság. Azáltal, hogy a vizsgálat feltételeként a korábbi „ésszerű” kitétel helyett „a bizottság ésszerű ítélete szerinti” került a szövegbe, a szubjektív elem előtérbe került. E „jogbizonytalanság” orvoslását a törvényhozó a bíróságra bízta. A kényszerítőeszközök alkalmazásáról döntő bírónak vizsgálnia kell, hogy a vizsgálat szempontjából szükséges-e, hogy a bizottság éljen egy bizonyos jogosultságával. A javaslat készítői szerint ez a helyes viszony a népképviselő és a bírói hatalom között.

A 70-es, 80-as évek német parlamenti vizsgálati eljárásai során a leggyakrabban felvetődő kérdés a magánszféra területén folytatott parlamenti vizsgálat jogszerűsége volt. A német alkotmánybíróság jogfejlesztő tevékenysége adta meg a választ, azáltal, hogy – bizonyos feltételek fennállása mellett- alapvetően zöld utat adott az ilyen vizsgálatoknak. A *főváros-, Flick-, Neue Heimat*-döntések (lásd a Németországról szóló részben) alapján, amennyiben a vizsgálandó ügy közérdekű volt, a magánszféra területét érintő vizsgálatok (beleértve a bank-, adó-, üzleti titkok feltárását) jogszerűek. Olyan ügyekben, ahol a vizsgálattal érintettek a magánjog alanyai, de állami, közösségi döntések jogtalan vagy etikátlan befolyásolása történt vagy fenyeget (koncessziók, közhasznú tevékenységek stb.), illetve közpénz felhasználásáról van szó (állami támogatások) a vizsgálatnak helye van. A német alkotmánybíróság tehát kivételes jelleggel, de jogszerűnek tekintette a privátszférában folytatott közérdekű vizsgálatot, nemcsak akkor, ha a jogi vagy magánszemélyek befolyást gyakoroltak a kormány cselekvésére, hanem akkor is, ha úgy tűnik, hogy alkotmányellenesen vagy jogellenesen jártak el a magán- vagy üzleti életben. Tisztán magántermészetű ügyben azonban nincs helye parlamenti vizsgálatnak.

Hasonló álláspontra helyezkedett a **bajor** alkotmánybíróság is. A magánvállalkozások belső működése csak annyiban vizsgálható, amennyiben ez a tartományi gyűlés ellenőrzési körébe tartozik. A kormány részéről feltételezett befolyás a magánszférába azonban már vizsgálat tárgya lehet.¹⁷⁰

A magánszférát érintő vizsgálóbizottsági tevékenységre jó példát szolgáltatott a közelmúltban az elmúlt rendszer állambiztonsági tevékenységére vonatkozó vizsgálatok

¹⁶⁷ L VBT 7.§

¹⁶⁸ SZ VBT 4. §

¹⁶⁹ 4. § (2) H VBT

¹⁷⁰ Bővebben ld. Hilf, 1987

Németországban és Magyarországon egyaránt. Az Országgyűlés által létrehozott, *a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság* tevékenységének jogszerűségi vizsgálata nyomán hozta meg az Alkotmánybíróság vizsgálóbizottságokról szóló 50/2003. (XI.5.) AB határozatát, melyben alkotmányellenesnek minősítette, hogy a vizsgálóbizottság törvényi felhatalmazás nélkül ismerjen meg személyes adatokat.¹⁷¹ Az ügy kapcsán az adatvédelmi biztos 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.¹⁷²

Németországban a vita arról folyt, fel lehet-e használni bizonyítékként az illegálisan keletkezett Stasi-aktákat, lehallgatási jegyzőkönyveket a vizsgálóbizottsági eljárás során. A kielői bíróság egyelőre folyó ilyen ügyben, határozatában a parlament vizsgálattal érintett személyek Alaptörvényből folyó jogait fontosabbnak ítélte, mint a parlamenti vizsgálat sikerességéhez, a tényfeltáráshoz fűződő érdeket.¹⁷³ A német adatvédelmi biztos is hasonló álláspontot képviselt: a múlt rendszerben, illegálisan keletkezett Stasi-aktákat csak az érintett beleegyezésével lehet nyilvánosságra hozni, hiszen fair eljárásban illegálisan keletkezett aktákat nem lehet felhasználni. Nem fordulhat elő, hogy törvénytelen bizonyítékokat éppen e törvénytelen praktikák áldozatainak hátrányára használjanak fel.¹⁷⁴

A magánszférát érintő parlamenti vizsgálatok jogszerűségét a német Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata elismerte, ám ilyen esetekre meghatározott feltételek fennállását írta elő. Ilyen lehet, ha a vizsgált magánszemély befolyást gyakorolt kormányzati ügyletekre, vagy kormányzati tevékenységben vett részt, sőt az is, ha ugyan a magán- vagy társadalmi életben tevékenykedett, de büntetendően, alkotmányellenesen, vagy elővigyázatlanul járt el.¹⁷⁵

¹⁷¹ ABH 566. o.

¹⁷² A magyar adatvédelmi biztos 2002. augusztus 6-i állásfoglalása

¹⁷³ Dammann, 1997, 46.o.

¹⁷⁴ A német szövetségi adatvédelmi biztos 2000. április 4-i állásfoglalása

¹⁷⁵ Steiner-Zeh, 1989, 150.o.

3.4 A vizsgálat időbeli korlátja

A parlamenti vizsgálatnak időbeli korlátja is van, amely kétféle értelemben is megjelenik. Az időbeli korlát vonatkozhat egyfelől a vizsgált ügyre, másfelől magára a vizsgálatra. Ami az első kérdést illeti, a német felfogás szerint csak lezárt ügyek lehetnek a vizsgálat tárgyai.¹⁷⁶ Bár elképzelhető, hogy a vizsgálat kiterjed a vizsgálóbizottság felállítása utáni történésekre is, a vizsgálat fő tárgya azt megelőző eseménynek kell lennie. Ebből következően a kontinentális vizsgálóbizottság nem működhet folyamatosan, határozatlan ideig, nyitott feladat-meghatározással, hanem csak egyedi, konkrétan meghatározott feladatának elvégzéséig, azaz mandátumát mindig határozott időre kapja. A magyar Alkotmány kommentárja ezt az álláspontot nem teszi magáévá: kifejezett jogi alap híján nálunk nincs kizárva, hogy a vizsgálóbizottság lezáratlan folyamatokat vizsgáljon, vagy akár célja az legyen, hogy megvizsgálja egy esemény bekövetkezésének esélyét, és a kérdéssel kapcsolatos kormányzati politikát.¹⁷⁷ A vizsgálatról szóló jelentés benyújtásának határidejéről általában a létesítő határozat rendelkezik, indokolt esetben ez általában meghosszabbítható a plénum által.

Abból a célból, hogy ezzel a plénum indokolatlanul hosszú határidő meghatározásával ne élhessen vissza, vagy, hogy a vizsgálóbizottságok ne húzhassák el a vizsgálatot beláthatatlan ideig, néhány ország abszolút vizsgálati határidőt is meghatároz.

A legszigorúbb e területen is a **francia** szabályozás: vizsgálóbizottság megbízási ideje legfeljebb a felállításról szóló parlamenti határozat elfogadásától számított 6 hónap lehet. Munkáját hamarabb is befejezheti, ha elkészül a jelentésével, ám ha nem, az objektív határidő leteltével a vizsgálóbizottság mindenképpen megszűnik. A vizsgálat időtartama **Portugáliában** legfeljebb 180 nap lehet, amelynek lejártával a vizsgálóbizottság megszűnik. A vizsgálóbizottság megalapozott kérésére azonban a határidőt a plénum további 90 nappal meghosszabbíthatja, de kizárólag a jelentés, és a parlament által meghozni javasolt határozatok előkészítése céljából. A vizsgálat lefolytatására a román alsóházi házszabály is abszolút határidőt határoz meg: az nem lehet hosszabb, mint 180 nap. Ezt a plénum a vizsgálóbizottság kérésére egyszer legfeljebb 60 nappal meghosszabbítja.¹⁷⁸ **Törökországban** a miniszterek, miniszterelnök tevékenységét vizsgáló bizottság jelentésének házelnöknek történő benyújtására az alkotmány rövid, két hónapos határidőt állapít meg, melyet ugyanennyi idővel, egy alkalommal meg kell hosszabbítani, amennyiben a vizsgálat az eredeti határidőre nem végezhető el. A benyújtott jelentést tíz napon belül kézbesíteni kell a képviselőknek, újabb tíz napon belül pedig meg kell vitatni a plenáris ülésen. Ezekben a keretekben belül általában a létesítő határozat szabja meg az adott vizsgálat pontos időtartamát.

¹⁷⁶ Lásd a hatalommegosztásról szóló fejezetben, bővebben Engels, 1989, 132.o., Petrétei/Tilk, 2001, 390. o.

¹⁷⁷ Szente, 2009, 767.o.

¹⁷⁸ R KH HSZ 77.§

Más országok nem határoznak meg általános, jogszabályi határidőt az eljárás lefolytatására.

A vizsgálat határidejére **Ausztriában** nincs általános szabály, sőt, erről a létesítő parlamenti határozatban sem kötelező rendelkezni. A vizsgálóbizottságok általában határozatlan időre kapnak megbízást.¹⁷⁹ Ez azonban nem jelent a bizottság számára időbeli szabadságot: az időbeli keretek meghatározása a parlamenti többség kezében marad, amely bármikor kitűzheti a vizsgálat lezárásának határidejét, vagy meghosszabbíthatja a már kitűzött, és lejárt határidőt. Hasonló a **luxemburgi** megoldás: határidőt nem kötelező megállapítani a vizsgálat elrendelése során, a vizsgálat véget ér, ha a vizsgálóbizottság úgy ítéli meg, hogy munkáját elvégezte, és benyújtja jelentését, vagy a plénum lezárja az eljárást. A **belga** vizsgálat mindig meghatározott időre szól, pontos időtartamát a plénum határozza meg, a házbizottság javaslatára, törvényi előírás nincs. Egy hónaptól (mint a heyzeli katasztrófa esetében) két évig terjedően számos példa adódik a korábbi gyakorlatból. Egyedülálló, hogy **Spanyolországban** a vizsgálóbizottságok e tárgyban szabad kezet kapnak: a vizsgálat időtartamáról maguk dönthetnek.

Az időbeli mellett tematikus korlát is lehetséges, annak érdekében, hogy a már vizsgált ügyben ne lehessen újabb vizsgálóbizottságot létrehozni.

Franciaországban nem lehet vizsgálóbizottságot létrehozni ugyanazon tárgyban 12 hónapon belül.¹⁸⁰ Amennyiben új tények nem merülnek fel, ugyanabban a törvényhozási ciklusban, ugyanabban a témában nem lehet vizsgálóbizottságokat olyan ügy vizsgálatára felállítani, mint amivel kapcsolatban egy vizsgálóbizottság eljárása folyamatban van, vagy az adott ciklusban lezárult.¹⁸¹ A Nemzetgyűlés elnöke elutasít minden olyan javaslatot, amellyel korábban vizsgálóbizottság foglalkozott, és nem telt még le az előírt 12 hónap. Kétség esetén a házelnök a házelnökség javaslatára dönt.¹⁸² Ausztriában vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó indítványt az azonos frakcióhoz tartozó képviselők egy üléskezési héten csak egyszer tehetnek.

Bár a parlament autonómiája miatt elvileg egy időben bármennyi vizsgálat folyhat, célszerű mértékletességet tanúsítani, hogy a rendkívülinek elismert eszköz ne „kopjon el”, azaz ne váljék általánossá használata. Több egyidejű vizsgálatra a parlament erőforrásai nem is lennének elegendőek, a sok vizsgálat leterhelné, és akadályozná a parlamenti munkát. Azokban az országokban, ahol a vizsgálóbizottság felállítás a parlamenti kisebbség joga, különösen célszerűnek tűnik mennyiségi korlátozás bevezetése, hogy az ellenzék ne vehesse vizsgálatok obstrukciós pergőtüze alá a kormányt.

1993-ban a **belga** alsóház úgy döntött, hogy egy időben legfeljebb csak két vizsgálat folyhat.¹⁸³ **Portugáliában** egy képviselő egy üléskezési héten csak egy vizsgálóbizottság létrehozását kezdeményezheti.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Crespo-Comfort, 1996, 37. o.

¹⁸⁰ F TVR 6.§ I. (5)

¹⁸¹ P VBT 8.§

¹⁸² F NGY HSZ 144.§

¹⁸³ Crespo-Comfort, 1996, 6. o.

¹⁸⁴ P VBT 2.§

Törvényszerű, hogy a parlamenti ciklus végével minden parlamenti plénum által létrehozott szerv, így a vizsgálóbizottság is, külön rendelkezés nélkül, automatikusan megszűnik (diszkontinuitás elve).

Ez alól csak két ország képez kivételt. **Olaszországban** a parlamenti vizsgálatot nem határozattal, hanem törvénnyel rendelik el. Mivel ennek hatályáról esetről esetre rendelkeznek, a vizsgálat ideje nem feltétlenül ér véget a parlamenti ciklus végeztével, amely akár több cikluson át is tarthat. A vizsgálóbizottság az új parlamenti ciklusban új tagokkal működhet tovább. Hasonló a **holland** szabályozás: a vizsgálóbizottság munkája, külön erre irányuló döntés híján, nem ér véget automatikusan a ciklus végén.

Az 1994-ben született, vizsgálóbizottságokra vonatkozó magyar hárszabályi szabályozás objektív vizsgálati határidőt nem köt ki, így a vizsgálati határidőt az Országgyűlés esetről esetre határozhatja meg. A létesítő határozatok 2002-ig nem tartalmaztak határidőt a vizsgálat elvégzésére, csupán általában annyit, hogy a vizsgálóbizottság megbízatása „feladatának elvégzéséig” tart. A 2002-es ciklustól kezdődően azonban – a korábbi kedvezőtlen tapasztalatok miatt – már konkrét, hónapokban meghatározott határidőről rendelkeztek. A többség azonban nem egyszer sikeresen keresztülvitte, hogy a számára kellemetlen vizsgálatok rövid, alapos vizsgálatot nem engedő határidővel történjenek (pl. Medgyessy-bizottság a miniszterelnök titkosszolgálat tevékenységének kivizsgálására). Keretszabályok meghatározása tehát ezen a területen is szükséges.

V. A parlamenti vizsgálati jog kialakulása, fejlődése

1. A kezdetektől a XX. század közepéig

1.1. Az angolszász fejlődés

1.1.1. Anglia

A parlamenti bizottságok által gyakorolt, a kormányzat ellenőrzésére irányuló vizsgálati jog Angliában alakult ki. E bizottságokat az egyre erősödő törvényhozás végrehajtó hatalommal szembeni bizalmatlansága hívta életre. A XIV. századi fejlett parlamentarizmusra jellemző, hogy a parlament már ekkor jogot formált arra, hogy bizottságok révén bizonyos tényállásokat kivizsgáltsion, és ez által ellenőrizhesse a királyi hivatalnokok tevékenységét.¹⁸⁵ A feljegyzések szerint először 1340-ben került sor parlamenti vizsgálóbizottság kiküldésére, egy törvény megfelelő végrehajtásának ellenőrzésére.¹⁸⁶ Ettől az időszaktól kezdve gyakorlat volt, hogy a parlament mindkét kamarája különbizottságokat (*select committee*) hoz létre, hogy különböző feladatainak általuk tegyen eleget. A *select committee*-k már kezdetől folytathattak szakértő- és tanúmeghallgatást, betekintheztek a kormányzat dokumentumaiba (*right to send for persons, papers and records*). Az írott alkotmány helyett a parlament évszázadokon át kivívott hatáskörei biztosították ezt a jogot, amely írásos deklaráció nélkül is magától értetődő, elfogadott volt.

A Tudorok korára a parlamenti vizsgálóbizottság hatékony, kedvelt parlamenti információszerzési eszközzé vált, mely ekkor még sokféle célt szolgált: használati köre a mentelmi, kereskedelmi ügyektől egészen a vallási ügyekig terjedt. Vizsgálatokat az uralkodó is kezdeményezhetett, így a következő évszázadokban párhuzamosan működtek a kormányzat által (*Royal Commission*) és a parlament által (*select committee*) létrehozott ellenőrző bizottságok. Megjegyzendő, hogy a korona már jóval korábban, 1080 óta hozott létre vizsgálóbizottságokat (*Royal Commissions of Inquiry*). A 'királyi bizottságok' azonban, a XVII század folyamán, a parlament megerősödésével fokozatosan elvesztették jelentőségüket, és ezt a helyzetet az 1689-es *Bill of Rights* is megerősítette. A *select committee* a XVII. század

¹⁸⁵ Pikler, 1968, 3. o.

¹⁸⁶ aus Frankenthal, 1990, 3. o.

végére a parlament kormánnyal szembeni ellenőrzésének egyik legfontosabb eszközévé vált. Ekkorra fejlődött ki az uralkodó által kinevezett, és kizárólag neki felelős kabinet, azaz kormány, mellyel szemben a parlament többnyire bizalmatlan volt. A parlamenti, és a kormány által létrehozott vizsgálóbizottságok dualizmusa, amint a későbbiekben látni fogjuk, formálisan még ma is megvan.

1679-ben e szembenállásnak megfelelően jött létre az első látványos, közérdeklődést kiváltó parlamenti vizsgálat. Az akkori, ún. köztársasági ellenzék, abból a célból, hogy elérje trónöröklésből való kizárását, sikkasztással vádolta az admirális (parlamentnek felelős) első lordját, York herceget. Mivel a herceg hamarosan száműzetésbe vonult, a vádak a tengerészeti minisztert, Samuel Pepyst vették célba. Az egyetlen hiteles bizonyíték egy hivatásos informátor nyilatkozata lett volna, ám a miniszter nem hajtotta végre a kihallgatást. Az objektív tényfeltárás nem valósulhatott meg, az eljárás menetét, a felek által képviselt álláspontokat politikai szempontok határozták meg.¹⁸⁷

A XVIII. században ugyanis a kormány-parlament választóvonalat azonban lassanként a kormány-ellenzék szembenállása váltotta fel. Az alkotmányos monarchia kialakulásával a vizsgálati jogot a parlament helyett a parlamenti ellenzék gyakorolta, aminek következtében a korábban egységes parlamenten belül két, egymással szemben álló pólus jelent meg. A század három jelentős parlamenti vizsgálata bemutatta, hogy hogyan vált a vizsgálat, tevékenysége és megállapításai által „kizárólag politikai motivációk által meghatározott”¹⁸⁸ harccá. Mindhárom eljárás az első mai értelemben vett miniszterelnök, Robert Walpole nevével függött össze, aki maga is elnökölt az egyik, az 1715-ös utrechti béke aláírásának körülményeit vizsgáló bizottságban. A *select committee*-k hatásköre eközben fokozatosan szélesedett. Egy bírósági döntés 1845-ben megerősítette, hogy minden közérdekű ügyben vizsgálódhatnak.¹⁸⁹ A XIX. század második felétől pedig mindkét kamara vizsgálóbizottságainak joga volt tanúkat eskü alatt meghallgatni.

A viszonylag erős vizsgálati jogkör ellenére Angliában a *select committee*-k a XX. század elejére elvesztették politikai jelentőségüket. A vizsgálatindítás ugyanis a parlamenti többség joga maradt, amely egyre kevésbé volt érdekelt az általa támogatott kormány visszás ügyeinek feltárásában. A vizsgálatokat főként kormánybizottságok végezték, a parlamenti testületeket a pártos, politikai jellegű eljárás miatt a közvélemény nemtetszéssel fogadta. A parlamenti vizsgálóbizottsági eljárással szembeni kritika az 1912-es *Marconi-ügy* során érte el

¹⁸⁷ Ziemske, 1991, 32. o.

¹⁸⁸ Uo.

¹⁸⁹ Von Hoff, 2007, 37. o.

csúcspontját. Az akkori liberális kormány postavezetője elfogadta a *Marconi Company* ajánlatát, amely állami tulajdonú telegráfállomások hálózatának az egész birodalomban történő kiépítésére vonatkozott. A vád szerint a kormány több tagja profitált a tranzakcióból. Az ügy kivizsgálására létrehozott bizottság a politikai hovatartozás szerint megosztott volt: a többségben lévő liberális tagok „felmentették” a kormányt, a konzervatívok kisebbségi jelentése ezzel szöges ellentétben állva beigazolódni látta a korrupciós vádakat. Miután a jelentés plenáris vitáján hasonló szereposztás és eredmény született (a liberális többség nem állapította meg a kormány felelősségét), a közvélemény heves kritikával reagált, vitatva az effajta politikai botrányok vizsgálatának, ezáltal magának a parlamenti vizsgálatnak a szükségességét.

Mivel tehát Angliában a parlamenti ellenőrzést végző vizsgálatokat igyekeztek távol tartani a politikai törésvonalaktól, nem alakult ki a vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó kisebbségi jog sem. Sokkal inkább megfelelő reputációval rendelkező, parlamenten kívüli személyekre bízták a közérdekű ügyek kivizsgálását és megítélését: legtöbbször visszavonult bírókra, vagy az adott terület elismert szakértőire. A XX. század eleje óta alig akadt példa a botrányokat, vagy nagy horderejű közügyeket vizsgáló, parlamenti képviselőkből álló ad hoc bizottságok létrehozására. Az 1910-es évek reformelképzeléseinek középpontjában is az eljárás pártatlansága és hatékonysága állt. Ennek eredményeként született meg 1921-ben a *Tribunals of Inquiry Act*,¹⁹⁰ amely a közügyek kivizsgálását a kormány által megbízott, parlamenten kívüli grémiumra, vizsgáló-törvényszékre (*tribunal of inquiry*) bízta.

A parlamenten kívüli vizsgálat elvének megfelelően, a törvényjavaslat egyik változata még arra is felhatalmazást adott volna a kormánynak, hogy akár a parlament egyetértése nélkül létrehozzon vizsgálóbizottságot. Ezt azonban egyik ház sem nézte jó szemmel, így végül nem is fogadták el. Az elfogadott törvényben a parlament, a bizottság létrehozása területén, kizárólagos szerepet biztosítottak magának: a létrehozáshoz mindkét ház többségi döntésére van szükség, mely tartalmazza a vizsgálati téma pontos meghatározását, és a fontos

¹⁹⁰ A törvény közvetlen előzménye az 1888-ban elfogadott *Special Commissions Act* volt, amely azért született, hogy a botrányba keveredő ír nacionalista alsóházi képviselő, Charles Stewart Parnell ügyét ne átpolitizált, parlamenti eljárás során tisztázzák, hanem az ügy feltárását egy független bizottságra bízzák. A *Special Commissions Act* név szerint megnevezte azt a három köztiszteletben álló, parlamenten kívüli vizsgálóbíró, amelyek személyükben garantálták a pártatlanságot. Ennek meglétét a vizsgálattal – az ír kérdés miatt kényes téma ellenére - elégedett közvélemény utóbb visszaigazolta, és a vizsgálóbizottságokkal szembeni bizalmatlanság oldódni kezdett. Az első világháború alatt még két ilyen bizottság jött létre. A Dardanelláknál és Mezopotámiában történt harci cselekmények vizsgálatát (*Special Commissions Dardanelles and Mesopotamia Act*, 1916), nem bírák, hanem magas rangú katonák, képviselők és miniszterek fémjeltek. A kormány a következő, a Hadellátási Minisztérium (*Ministry of Munitions*) tevékenysége körében folytatott vizsgálat előkészítésére, a pártpolitika távol tartása érdekében olyan javaslattal állt elő, mely nagy részben megegyezett az 1888-as törvénnyel.

közérdekre való utalást (*definite matter of urgent public importance*). A parlament pozitív döntése után azonban a kormány mérlegelésére van bízva, hogy ténylegesen létrehozza-e a „vizsgáló-törvényszéket” (*tribunal of inquiry*).¹⁹¹ Igaz ugyan, hogy, arra, hogy ezt ne tette volna meg, eddig még nem volt példa.

Bár a *tribunalo*kat parlamenti vizsgálóbizottságoknak nem tekinthetjük (hiszen nem parlamenti testületek), érdemes röviden tanulmányozni őket. Mivel a vizsgálat volt bírók, jogászok feladata, a vizsgálat politikailag semlegessé válhat, ami előnyös lehet a tényfeltárás szempontjából, de el is távolodhat a demokratikus felhatalmazás alapján álló parlamenttől. Egy ilyen vizsgálat indításával a kérdés eltűnik a politika napirendjéről, a kormány pedig időt nyer, és aktív cselekvőként léphet fel a vizsgálat elindításával. A *tribunalo*k a parlamenti, bírói, és közigazgatási felelősségre vonás hatásán mozognak, parlamenti ellenőrzési jelleggel ezért alig rendelkeznek.

A *Tribunals of Inquiry Act* szerint vizsgálat feltétele, hogy az ügyben „jelentős közérdek” álljon fenn. Azt, hogy ez fennáll-e, a parlament dönti el. A vizsgálat – mely az ajánlásokat is tartalmazó jelentés előterjesztésével zárul - csak múltbeli, lezárt ügyeket érinthet. A törvény sem a tagok számát, sem személyi feltételeiket nem szabályozza. A *tribunalo*k, első létrehozásuktól (1888) fogva, hagyományosan háromtagúak, ellentétben a parlament állandó ellenőrző bizottságaival, a *select committee*ekkel, melyek taglétszáma 15-20 körül mozog. A tagok kiválasztása és kinevezése a kormány kizárólagos feladata – így a leendő tagok tekintélyét nem tépázza meg egy pártos, parlamenti vita. A tagok nagy tiszteletnek örvendő jogászok, az elnök általában a legfelsőbb bíróság egyik bírója. A bizottság tagjainak sem az eljárás során, sem a jelentésben tett nyilatkozatai nem képezhetik bírói felülvizsgálat tárgyát, azaz az angol bírák státuszát élvezik. A tagok segítségére vannak a legfőbb államügyész szerepét betöltő – és a kormánytól nem teljesen független - *Treasury-Solicitor* által kinevezett tanácsadók (*counsels*).

A törvény a *tribunalo*kat széles, a felsőbbbíróságéval (*High Court*, skót viszonylatban *Court of Session*) megegyező bizonyítási (tanúkihallgatási és irat-betekintési) jogkörrel ruházta fel. E jogszabványok mind magánszemélyek, mind hivatalnokok esetén fennálltak. A tanú például ugyanazokra a vallomás-megtagadási okokra hivatkozhat, mint a bíróság előtt. Ez azonban nem jelenti azt, hogy maguk a bizottságok kényszerintézkedést vagy szankciót alkalmazhattak volna jogaik kikényszerítése érdekében. Ez kizárólag a felsőbbbíróságok hatásköre volt, melyeket a *tribunalo*knak e célból meg kellett keresni. A törvény sajátossága, hogy az eljárást nem akkuzatórius (vádelt), hanem inkvizitórius (nyomozati) alapra helyezte. Azaz, eltérően az angolszász jogban hagyományos, a felek szembenállásán alapuló eljáráson, nem alakított ki a nyomozást végző tribunallal egyenrangú kvázi-vádelti státuszt.¹⁹² Azonban talán éppen e pozíció, és az ehhez esetlegesen kötődő jogvédelem hiányát ellensúlyozza az a jogalkotói szándék, hogy kényszerítőeszközökkel maga a *tribunal* nem rendelkezik.¹⁹³ 1948-ig a *tribunalo*k tagjai közvetlenül hallgatták ki a tanúkat, utána ez a legfőbb ügyész szerepét

¹⁹¹ Gascard, 1966, 96.o.

¹⁹² Ziemske, 1991, 39. o.

¹⁹³ A gyakorlatban alig volt rá példa, hogy egy megidézett személy megtagadta volna a nyilatkozatot. Csupán egy brit tisztviselő szovjet kémkedési botránya, a *Vassall-ügy* vizsgálata során fordult elő, 1963-ban, hogy a *tribunal* bírói segítséget kért a vallomás kikényszerítése érdekében. A nyilatkozatot két újságíró tagadta meg, akik nem akarták nyilvánosságra hozni informátoruk kilétét, és a sajtótitokra hivatkoztak. A bíróság ezt nem fogadta el, mivel az angol jog – szemben például a svájccal - nem ismeri a tanúvallomás megtagadásának ezt az okát, nem tekinti hivatás gyakorlása során tudomásra jutott titoknak. Az újságírókat azonban a kiszabott

betöltő *Treasury Solicitor* feladata lett, majd a kihallgatás fokozatosan a bíróságok kezébe került. A hiányos törvényi szabályok miatt inkvizitórius jelleget öltő eljárást tehát a gyakorlat ellentétes irányba, az akkuzatórius eljárás felé mozdította el. Az, hogy a *tribunal* a bíróságokat megillető jogokkal rendelkezik, meghatározza a kormányhoz való viszonyát is. A kormány ugyanis a bíróság előtt hivatkozhat a hivatali titok intézményére (*Crown Privilege*), ha a közérdek úgy kívánja. Ezt a jogát tehát a *tribunal*-eljárásban is érvényesítheti.¹⁹⁴

A törvény értelmében az eljárás alapvetően nyilvános. A nyilvánosság kizárása – melyre ritkán került sor – azonban a vizsgálatot folytató *tribunal* hatáskörébe tartozik. A tanú által szolgáltatott bizonyíték szabadon felhasználható egy már folyó, vagy jövőbeni bírósági eljárásban. A *tribunal* joga engedélyezni, ha a megidézett személy helyett jogi képviselője nyilatkozna. Bár a törvény nem rendelkezik egy a tanútól különálló, önálló érintett-státuszról, az 1966-ban az eljárás elemzésével megbízott szakértői bizottság¹⁹⁵ – később a kormány által is elfogadott – ajánlást adott ki az ügy által (hátrányosan) érintett személyekről. Ezek között szerepel, hogy a terhelő tényeket még az idézés előtt részletesen ki kell dolgozni, az érintettnek lehetőséget kell adni, hogy megismerje az őket érintő vizsgálati témát, jogi képviselő segítségével felkészüljön az eljárásra (ennek költségeit az állam viseli), jogi képviselője útján hallgassák meg, véleményét nyilvánosságra hozhassa, és megnevezhessen további meghallgatandó tanúkat.

1921 és 1978 között húsz vizsgálatra került sor a *Tribunals of Inquiry Act* alapján, többnyire tömegkatasztrófák, emberéletet követelő események, illetve – részben ezekkel összefüggésben – a kormányzathoz köthető mulasztások, vesztegetési ügyek kapcsán. Az elkészült jelentéseket a közvélemény kedvező fogadtatásban részesítette, a megállapítások általában nem maradtak következmények nélkül. Ha a kormány felelősségét állapították meg, az rendszerint az adott miniszter azonnali lemondását vonta maga után; ha felmentették a kormányt, ezt minden érintett tudomásul vette. Annak ellenére azonban, hogy a jogintézmény felállításával kitűzött célt, a közügyek vizsgálatba vetett megrendült bizalmat nem sikerült visszaállítani: 1978 és 1996 között ilyen vizsgálatra nem került sor. Egyrészt azért, mert az eljárás megindításához szükséges konszenzust a parlament és a kormány között egyre nehezebbé vált elérni. Másrészt, az egyes ágazati törvények fokozatosan speciális *Courts of inquiry*-k, szak-törvényszékek létrehozásáról rendelkeztek, melyek alkalmasabbak voltak a katasztrófák felderítésére, például a hajózás, vagy légi közlekedés területén. Harmadrészt 1979-ben a brit parlamentben új vizsgálóbizottsági rendszer alakult ki (lásd alább), amely átvette a fő terepet a közérdekű ügyek politikai felelősségének megállapítására.

1996 és 2001 között azonban újjáéledtek a *tribunal*-ok: további négy eljárásra került sor. Ilyen volt az 1972. január 30-i londonderry-i véres vasárnap eseményeinek vizsgálata, mely az áldozatok családjának követelésére, új tények felmerülése okán, 1998-ban indult. Mivel újra megjelent az igény arra, hogy politikailag érzékeny vizsgálatokat *tribunal*-ok végezzék, 2005-ben az 1921-es *Tribunals of Inquiry Act*et új törvény, az *Inquiries Act* váltotta fel, amely új törvényi keretet biztosított a miniszterek számára, hogy olyan, a közélet visszas üggyeinek kivizsgálására hivatott bizottságokat hozhassanak létre, amelyek rendelkezzenek a tanú-kihallgatáshoz, és egyéb bizonyítékok beszerzéséhez szükséges hatáskörrel. Szemben a korábbi szabályozással, amely – formális – szerepet adott a parlamentnek a vizsgálatindítás körében azáltal, hogy a vizsgálatindítást

szabadságvesztés-büntetés sem tántorította el. Egyikük le is töltötte három hónapos büntetését, társát felfüggesztették, mert a forrás időközben felfedte saját magát. Lásd Ziemske, 41.o.

¹⁹⁴ Az angol bíróságok a közérdek tényleges meglétét, feltételeit csak az 1968-as a *Conway v. Rimmer* döntés óta vizsgálják, előtte a kormány szabadabban hivatkozhatott a *Crown Privilegere*. A bírói gyakorlat ilyen irányú megváltozása azonban eddig nem mutatkozott meg a *tribunalo*k gyakorlatában.

¹⁹⁵ Royal Commission on Tribunals of Inquiry

mindkét ház jóváhagyásához kötötte, az új törvény szerint a törvényhozást már csak tájékoztatni kell a vizsgálat indításáról és tárgyáról. A tagokat és feladatokat továbbra is a miniszter határozza meg. A kormány súlyának növekedését jelzi az a változás is, hogy a miniszter a jelentés nyilvánosságra hozatala előtt is lezárhatja a vizsgálatot, és a közérdekre hivatkozva meghatározott esetekben, titkosíthatja a bizonyítékokat. Az új törvény alapján lefolytatott eddigi 4-5 vizsgálat többnyire rejtélyes halálesetek körülményeit próbálta felderíteni.

A *Tribunal of Inquiry* intézménye **Írországban** is ismert. Az ír *tribunalt* a parlamenti kamarák közös indítványára a kormány hozza létre. Feladata jelentős közügyek kivizsgálása, hatáskörei a bíróságokéval megegyeznek, elnökét általában felsőbbbíróságok bírái adják.

1.1.2. Egyesült Államok

Mivel az alapító atyák számára az Egyesült Államok törvényhozásának megalkotásakor az angol parlament volt a minta, a Kongresszust annak hatásköreivel ruházták fel. A parlamenti vizsgálati jog már az USA megszületésének pillanatában magától értetődő ellenőrzési hatásköre volt a Kongresszus (*Congress*) mindkét házának, a Képviselőháznak (*House of Representatives*) és a Szenátusnak (*Senate*). Az amerikai alkotmányos rendszerben az erős elnöki kormányzattal szemben álló parlament ellenőrzési és törvényalkotási funkció dogmatikus szétválasztása nem érvényesül: a parlamenti vizsgálati jog azt a célt szolgálja, hogy a Kongresszus mindazon információk birtokába kerüljön, amelyek törvényalkotási feladatainak teljesítéséhez szükségesek. Az ellenőrzés emiatt az Egyesült Államokban, a kormányzat erős pozíciója miatt, hamar a legfontosabb parlamenti funkcióvá vált,¹⁹⁶ e tevékenysége áthatja a hagyományos parlamenti hatáskörök (pl. költségvetés elfogadása) gyakorlását.

Ezért minden kongresszusi hatáskör, legyen bár kifejezett, vagy immanens, alapot ad információszerzésre és tényállás-felderítésre,¹⁹⁷ és egyben meg is kívánja azt. Mivel a kormány nem a kongresszusnak, hanem az elnöknek felelős, a parlamenti többség nem feltétlenül támogatja mindenben kritikátlanul az elnök által kinevezett kormányt. Többek között kisebbségi jogok a parlamenti ellenőrzés területén ezért nem fejlődtek ki, a plénumon és a bizottságokban rendre a többségi elv érvényesül. Erre jó példa, hogy a bizottsági jelentés igen ritkán tartalmaz kisebbségi véleményeket. A vizsgálat során a ház igyekszik egységesen fellépni – az amerikai képviselők tisztában vannak vele, hogy egy vitás, széttartó vizsgálati jelentés kevésbé meggyőző, és ez által aligha lehet eredményes.

¹⁹⁶ Veress, 1995, 226.o.

¹⁹⁷ Brächlein, 2006, 118. o.

A Kongresszusban a bizottsági szint kezdettől fogva igen jelentős szerepet tölt be. Ezt mutatja, hogy elnöki kormányzat és a Kongresszus konfliktusa számos esetben éppen a bizottságok által kért tájékoztatás, nyilatkozat, dokumentumok kiadása, vagy visszatartása kapcsán mutatkozott meg.¹⁹⁸ Az USA-ban az ellenőrzési tevékenység, valamint az azzal összefüggő politikai csaták terepe – ellentétben a kontinentális gyakorlattal - alapvetően nem a plénum, hanem a bizottsági rendszer, amely állandó bizottságokból (*standing committee*), különbizottságokból (*special* vagy *select committee*) és a két ház által együttesen felállított közös bizottságokból (*joint committee*) áll.¹⁹⁹ A vizsgálati jog mindháromat megilleti, e tekintetben nincs közöttük funkcionális elkülönülés. A Kongresszus ugyanis sem a kontinentálishoz hasonló interpellációs joggal, sem a bizalmatlansági indítvány lehetőségével nem rendelkezik.

A Kongresszus két házában bizottságok által gyakorolt vizsgálati jogának (*congressional oversight*) elismerése kezdettől fogva annyira egyértelmű volt, hogy az alkotmányozók nem tartották szükségesnek, hogy erről az 1787-ben elfogadott alkotmány kifejezetten rendelkezzen,²⁰⁰ így az amerikai alkotmányban erre utaló rendelkezést ma sem találunk. Bár a vizsgálati jog elismerése kezdettől vitán felül állt, annak konkrét terjedelméről, és a többi hatalmi ággal, illetve az állampolgárok jogaival való kollíziójáról számos vita folyt, és e kérdések határozták meg később a parlamenti vizsgálati joggal kapcsolatos törvényhozást is. Az Egyesült Államok alkotmánya - X. kiegészítéssel megerősített - 1. cikk 8.§. szerint a szövetségi kormány csak azokkal a hatáskörökkel rendelkezik, amelyeket az alkotmány kifejezetten neki szán, vagy a tagállamoktól elvon. Így a Kongresszus is csak ezeken a területeken vizsgálódhat, ezen felül nem sértheti a tagállamok, vagy az állampolgárok jogait. Az alkotmányos erejének tekintett parlamenti vizsgálati jogot később a Kongresszus törvényhozási úton is megerősítette. 1798-ban engedélyezte bizottságai számára tanúk eskü alatti meghallgatását, és bevezette a hamis tanúzás büntetését.²⁰¹ Az 1857-es *contempt statute* törvényi felhatalmazást adott a Kongresszusnak, hogy feladatai végzése érdekében bírói segítséggel kényszerítőeszközöket vegyen igénybe azokkal szemben, akik ellenszegülnek (*contempt*) a Kongresszus rendelkezéseinek.

Ami a Kongresszus és a bírói hatalom vizsgálati jogkörének elhatárolását illeti, az amerikai felfogás szerint a már lezárt ügyek megítélése bírói hatáskör, a jövőre kiható,

¹⁹⁸ Tatelman, 2008, 592.o.

¹⁹⁹ Ilyen, bizottsági típusú vizsgálati eljárás az *impeachment* is, amely a Kongresszus rendelkezésére álló egyedüli eszköz arra, hogy a kormányt, illetve az elnököt elmozdítsa.

²⁰⁰ Von Hoff, 2007, 43.o.

²⁰¹ Eberling, 1928, 45.o.

szabályozást igénylő kérdések eldöntése pedig parlamenti feladat. Ha tehát a vizsgálat célja kizárólag múltbeli események felelőseinek felkutatása és szankcionálása, a bíróság feladata ezt megtenni. A kongresszusi bizottságok és a bírói hatalom viszonya különösen érdekes, ha mindkettő ugyanabban az ügyben folytat vizsgálatot. Már az 1791-ben hatályba lépett Ötödik Alkotmány-kiegészítés tartalmazta az önvádra kötelezés tilalmát, mely szerint a tanú nem köteles magára nézve terhelő vallomást tenni. Ha egy tanú a kongresszusi bizottság előtt erre hivatkozik, a Kongresszus, vagy egy bizottsága immunitást adhat neki, amelynek alapján a bizottság előtt tett vallomását a büntetőeljáráásban nem lehet felhasználni, ha az igazság felderítéséhez fűződő érdeket többre értékeli, mint az állam büntetőhatalmának érvényesülését. Ehhez a Kongresszus bármely háza többségének, vagy bármely bizottságuk kétharmadának döntése kell, amely alapján a Kongresszus felkéri a szövetségi bíróságot az immunitás elismerésére.²⁰²

A Kongresszus erős pozíciója következtében a parlamenti vizsgálati jog megerősödött, és – ellentétben a brit rendszerrel – kezdeményező, domináns és széles vizsgálati jogkörrel rendelkező állandó- és vizsgálóbizottságok, azaz erős bizottsági rendszer alakult ki. A bizottságok a plénum felhatalmazása nélkül is elrendelhetnek vizsgálatot, ellenőrzési tevékenységükről maguk döntenek. További különbség az amerikai és angol bizottsági rendszer között, hogy az állandó bizottságok az USA-ban törvényhozási és ellenőrzési funkciót egyaránt gyakorolnak,²⁰³ míg Angliában a két funkció elkülönült egymástól.²⁰⁴

Az első amerikai vizsgálóbizottság felállítására már 1792-ben sor került. A Képviselőház (*House of Representatives*) által felállított bizottság feladata az volt, hogy kiderítse, hogyan kerülhetett sor az Arthur St. Clair tábornok által vezetett csapatok katasztrófális, közel 700 katona halálát okozó vereségére az északnyugati területek indiánjai ellen. A bizottság a hadügyminisztérium (*War Department*) dokumentumaiba akart betekinteni, melyet Washington elnök jóváhagyott, elismerve a bizottság vizsgálati jogait. Az első, Szenátus (*Senate*) által lefolytatott vizsgálatra pedig 1807-ben került sor. Szintén kongresszusi vizsgálat folyt később Alaszka megvásárlásának ügyében. Az amerikai polgárháború idején a két ház egyesített bizottsága vizsgálta az Unió katonai adminisztrációját, és haditerveit. A háború, és az azzal kapcsolatos pénzügyi és katonai felhatalmazás mindig kedvelt vizsgálati téma volt. Mint láttuk, már az első vizsgálat katonai

²⁰² Fisher, 2003, 12. o.

²⁰³ Szente, 1998, 110.o.

²⁰⁴ Szemben az angol fejlődéssel, az Egyesült Államokban *Select Committee* alatt ad hoc vizsgálóbizottságot kell érteni, melynek hatásköreit, feladat-meghatározását a plénum által eseti jelleggel elfogadott határozat tartalmazza.

témájú volt, de elmondható, hogy az 1898-as spanyol-amerikai háború kivételével, minden háborús esemény (beleértve a vietnami- és az iraki háborúkat) kongresszusi vizsgálatot vont maga után.²⁰⁵

A kongresszusi vizsgálati jog megszilárdulása olvasható ki a Legfelsőbb Bíróság több döntéséből, melyek közül a legfontosabb az 1927-es *McGain v. Daugherty* ügy volt. Ebben a bírák kifejtették az „implied-powers-theory” elméletet, mely szerint a vizsgálóbizottságok felállítása, és a kormány tevékenységének parlamenti vizsgálata benne rejlik a Kongresszus alkotmányos hatáskörében, tehát felhatalmazás nélkül is magától értetődő lehetőség, és a vizsgálati jog – a hozzá tartozó kényszerintézkedésekkel együtt – alapvető kiegészítője a törvényhozási tevékenységnek.²⁰⁶ Ez a felfogás gyökeresen eltért a kontinentális felfogástól, amely a parlamentnek csak a kifejezett alkotmányos felhatalmazás alapján fennálló hatásköréit ismerte el, és a közvetlen parlamenti vizsgálatot inkább kivételes hatáskörnek, mint kezdettől adott, a parlament feladatköréhez szükségszerűen kapcsolódó jogosítványnak tekintette. A bírák szerint azonban a Kongresszusnak sincs a vizsgált ügytől független, „általános vizsgálati hatásköre”: a tanúk megtagadhatják a vizsgálat tárgyához nem kapcsolódó kérdéseket. Emellett, a döntésben a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy magánszemélyek is kötelesek eleget tenni a bizottsági idézésnek, és tanúvallomást tenni. Az 1929-es *Sinclair v. United States* ügyben a bírák úgy döntöttek, hogy a Kongresszusnak joga van megvizsgálni mindent, ami a törvényhozással, vagy a kormányhivatalok tevékenységének felügyeletével kapcsolatos.

Az 1920-as évek legnagyobb port felvert szenátusi vizsgálatára 1923-ban került sor, a *Teapot Dome-ügyben*.²⁰⁷ Az eset közvetlen előzménye volt az 1927-es és 1929-es Legfelsőbb Bírósági határozatoknak. A 30-as évek elején, a gazdasági válságot követően a gazdasági szféra vizsgálata került előtérbe: az 1932 és 1934 között folyó *Wall Street-vizsgálatban* az államok legnevesebb bankárai és brókerei voltak kénytelenek a Ferdinand Pecora által vezetett szenátusi bizottság elé járulni. Ennek eredményeként a Kongresszus szigorította a szövetségi bankjogi szabályozást. A második világháború során Harry Truman vezetésével a Szenátus a haditermelést, az amerikai csapatok ellátását biztosító vállalatok, és a közigazgatás vonatkozó tevékenységét vizsgálta. A vizsgálat érdekessége volt, hogy ugyanaz a párt tartotta kézben a Fehér Házat, és a Kongresszust, az eljárás mégis hatékony ellenőrzést végzett, és

²⁰⁵ Mantel, 2008, 328.o.

²⁰⁶ Brächlein, 2006, 159. o.

²⁰⁷ A vizsgálat megállapította, hogy Albert B. Fall belügyminiszter saját zsebére dolgozva, nyilvános beszerzés és verseny nélkül játszotta át magánkézbe a Teapot Dome nevű, ohio-i szövetségi tulajdonban lévő olajmezőt. Fall lett az első kormánytag, aki börtönbüntetést kapott, kilenc hónapot töltött le.

volt értékelhető eredménye. Trumant az eljárás olyan népszerűvé tette, hogy 1944-ben alelnök, később elnök lett.

A 40-es és 50-es években, a hidegháború kialakulásakor a nemzetbiztonság, illetve a „vörös veszély” határozta meg a kongresszusi vizsgálatokat. Először a Képviselőház Amerika-ellenes Tevékenységet Vizsgáló bizottsága (*House Un-American Activities Committee*), később a Joseph McCarthy szenátor által vezetett, kemény inkvizíciós taktikát alkalmazó szenátusi albizottság (*Permanent Subcommittee on Investigations*) kutatta a kormány és hivatalnokai rendszerellenes, esetleges kommunista tevékenységét. A széles vizsgálati hatáskört kihasználva e bizottságok kétes hírnévre tettek szert. Mivel a bizottság gyakorlatilag bírói hatóság elé állított egyes személyeket, anélkül, hogy a jogállami garanciákon alapuló rendes bírósági eljárás jogvédelme biztosított lett volna számukra, és ezzel számos hivatali karriert tönkretett a közigazgatásban, az eljárást számos kritika érte, és többen az ad hoc vizsgálóbizottságok betiltását, és a parlamenti vizsgálatok állandó bizottságok általi ellátását szorgalmazták.²⁰⁸ Amikor McCarthy a hadsereg területén kezdett vizsgálandni, az élőben közvetített üléseken olyan sokan felháborodtak, hogy a Kongresszus 1954-ben leállította tevékenységét, újragondolta az állampolgári jogok és a vizsgálat kollízióját, és alapjogi garanciákat épített be.

Ezt az alapjogvédelmet a Legfelsőbb Bíróság 1957-es, *Watkins v. United States* döntése is megerősítette, mely szerint az állampolgárok nem veszítik el a Bill of Rights-ban, valamint az alkotmányban biztosított alapvető jogaikat a kongresszusi vizsgálat során. A jogállamiság, és az ezzel összefüggő fair eljárás elvéből következően az önvádra kötelezés tilalmának, a jogi képviselő igénybevételeire vonatkozó jognak a parlamenti vizsgálat során is érvényesülni kell. A kongresszusi vizsgálatok történetét tekintve látható tehát, hogy a fő kérdés eleinte alkotmányjogi természetű volt, és arra vonatkozott, hogy milyen esetekben, milyen hatáskörrel indítható egyáltalán vizsgálat, később a figyelem a kívülálló harmadik személyek, tanúk jogállására, az alapjogok védelmére irányult.

1.2. A kontinentális út

A parlament vizsgálóbizottságok által gyakorolt vizsgálati jogának kontinentális modelljei Belgiumban, Hollandiában, és Németországban fejlődött ki. E jog Belgiumban nyert először alkotmányos deklarációt (1831), az első parlamenti vizsgálatról szóló külön

²⁰⁸ Von Hoff, 2007, 44.o.

törvény Hollandiából (1850), a vizsgálati jog kisebbségi kialakítása pedig Németországból származik. A parlament az európai kontinensen általában hosszabb küzdelem után vívta ki ellenőrzési jogait, szemben az angolszász országokkal, ahol ezek (tanúk meghallgatása, dokumentumok bekérése) magától értetődő része volt a törvényhozás hatáskörének.

Az 1831-es **belga** alkotmány adta lehetőséggel a parlament hamar élt is: a forradalmi zűrzavarban megszületett alkotmányos deklaráció után egy évvel meg is született az első parlamenti vizsgálat. Az alkotmány alapító anyáinak egyike, Alexandre de Robalux arra tett javaslatot, hogy a parlament vizsgálja meg a népi mozgalmak körülményeit, és javaslatokat tegyen a közrend helyreállítása érdekében. A nemzetgyűlés legprominensebb tagjai közül ötöt választott meg, meghatározta a munka menetét, azonban a bizottság munkája annyira hatástalannak bizonyult, hogy egyes történészek még azt is kétségbe vonják, hogy egyáltalán szabályosan összeült volna.²⁰⁹ Az ezt követő parlamenti vitákban több képviselő szorgalmazta, hogy a parlament ruházza fel a vizsgálóbizottságokat a vizsgálóbírák jogosítványaival, és alkalmazhassanak szankciót arra az esetre, ha a tanú megtagadja a vallomástételt. Végül a parlament nem ment el idáig – azok kerültek többségbe, akik a tanúk szankcionálását a bírói hatalomnál kívánták hagyni.

A további parlamenti vizsgálatok is fontos történelmi események lenyomatát hordozzák: szintén 1831-ben a parlament 13 képviselőt küldött ki, hogy megvizsgálja a „legutóbbi katonai kudarc” (a fiatal Belgiumot el nem ismerő holland invázió) körülményeit. Ez ismét vitát gerjesztett a törvényhozásban: az egyik, radikálisabb oldal bírósági hatáskört adott volna a parlamenti vizsgálóbizottság kezébe, azaz, engedte volna, hogy a bizottság betekintsen minisztériumi aktákba, meghallgasson közhivatalnokokat, és megbírságozza mindazokat, akik bizonyítékok visszatartásával akadályozzák a bizottság munkáját. A másik, mérsékeltebb oldal szerint e vizsgálatok hatáskörének szűkebbnek kell lennie, a hatalommegosztás elve miatt is. Végül az utóbbi csoport győzött, és a vizsgálat lassan elhalt – a királypárti erők is ezt célozták, mivel a szóban forgó katonai akciót éppen a király vezette.

1845-ben került sor az első, teljes vizsgálati eljárásra, amely egy fontos vonalon összeköttetést biztosító vasúti híd összeomlásának (melynek halálos áldozata is volt, és egy időre megbénította egy ország rész vasúti forgalmát) körülményeit vizsgálta. Az út- és hídépítésért felelős minisztériumban folyó belső vizsgálattal párhuzamosan – hogy a kormány ne lehessen saját ügyének bírója - a parlament úgy döntött, saját vizsgálatot kezd, melyben a minisztérium több tisztviselőjét is meghallgatták. Az eljárás során a bizottság tagjai

²⁰⁹ Blyth-MacLean-Watson, 2006, 129. o

hangsúlyozták, hogy a baleseten kívül azt is vizsgálni kívánják, hogy „rá lehet-e bízni a kormányra azt a közpénzt, amit kér”, azaz egyfajta általános költségvetési ellenőrzést céloztak, szabadon értelmezve és kiterjesztve a vizsgálati megbízást. Mivel az incidens érzékenyen érintette a kormány vasúti politikáját, valamint a kormány rossz gazdálkodóként tűnt fel, a vizsgálat a kormány bukásához vezetett. Bár a vizsgálat a parlament győzelmével zárult, menet közben több gyengeségére fény derült: a bizottság nem tudta kikényszeríteni tanúk vallomását, több megidézett egyszerűen nem jelent meg.

A XIX. század végére a vizsgálóbizottság intézményéről politikai vita bontakozott ki. Az ötvenévnvi vita után, 1880-ban megszületett a parlamenti vizsgálati eljárást szabályozó törvény, mely több mint egy évszázadon keresztül hatályban volt. A törvény szerint a vizsgálatot végezheti közvetlenül bármelyik kamara, vagy egy általuk többségi döntéssel kiküldött vizsgálóbizottság. A törvény megszületésének apropója a párhuzamosan folyó, az 1879-ben a liberális kormány idején elfogadott, az országot a polgárháború szélére taszító, ellenmondásos iskolai törvény hatásait kutató, katolikusok által kezdeményezett vizsgálat volt, mely 'az általános iskolai oktatás anyagi és erkölcsi helyzetét' vizsgálta. A liberálisok ismét igyekeztek szélesíteni a vizsgálat hatókörét, kiterjesztve az egész oktatáspolitikára. Az időközben elfogadott törvény eredményeképpen azok a parlamenti ülések, ahol tanú- és szakértő-meghallgatásokra került sor, nyilvánosak lettek, a vizsgálóbizottság ülései (melyek a parlamenti vizsgálatnak a ritkán sorra kerülő, plénum által lefolytatott vizsgálaténál nagyobb jelentőséggel bírnak), azonban főszabályként továbbra is zártak maradtak. A törvény a vizsgálóbizottságot a vizsgálóbíró jogosítványaiival - beleértve a kényszerítőeszközök alkalmazását is - ruházta fel, mely eszközökkel a vizsgálattal érintett kérdések tisztázása érdekében élhetett.²¹⁰ A liberálisok még házkutatásra is feljogosították volna a bizottságot, ami a katolikusok tiltakozása miatt nem valósult meg. Az új törvény rendezte a vizsgálóbizottság státuszát – talán ennek is köszönhető, hogy közel egy évszázadig nem történt érdemi esemény, mindössze négy vizsgálatra került sor. Bár többnyire e vizsgálatok is szerény eredménnyel zárultak, nyomukban jelentős döntések születtek.²¹¹

A parlamenti vizsgálati jog szabályozása **Hollandiában** is nagy múltra tekint vissza. A parlamenti vizsgálat (*parlementaire enquête*) jogintézménye 1848-ban került be az 1815-ben elfogadott alkotmányba. Két évre rá, 1850-ben pedig megszületett Európa első parlamenti

²¹⁰ Alen, 77.o.

²¹¹ Így például az uralkodó katolikus párt belső megosztottsága miatt, a kormányoldal által kezdeményezett, a katonák javadalmazása tárgyában folytatott 1909-es vizsgálat, mely a hét évvel ezelőtt elfogadott önkéntes sorozási törvény eredménytelenségének, az önkéntesek alacsony számának okát kutatta, közvetve a kötelező sorkatonai szolgálat bevezetését eredményezte. A frank leértékelését kutató 1935-ös vizsgálat eredményeképpen is, két éven belül megszületett a nemzeti valuta védelmében a pénzügyi spekulációkat megadóztató törvény.

vizsgálatról szóló törvénye, mely a vizsgálóbizottságokat erős, a bíróságokéhoz hasonló jogokkal ruházta fel: tanúkat hallgathatott meg, eskü alatt. A vizsgálat intézményét eredetileg - a mai holland *parlamentari meghallgatásokhoz* hasonlóan - a parlament előzetes tájékozódására használták, összetett, nagy horderejű ügyekben történő döntéshozatal előtt. Az egyik, vagy mindkét kamara tagjaiból különbizottságot hozott létre, amely nem elsősorban a kormányt terhelő felelősséget vizsgálta, hanem egy jövőbeli szabályozáshoz alapot adó vizsgálatot végzett, hogy közvetlenül információszerzés által gyarapítsa a honatyák naprakész tudását, ezáltal növelje a parlament kompetenciáját bizonyos társadalmi kérdésekben. A parlamenti vizsgálat intézménye tehát ekkor még nem a parlamenti ellenőrzést szolgálta. A párt-, és, frakciófegyelem még nem volt olyan erős, mint napjainkban, a tényfeltárásnak sokkal inkább döntés-előkészítő jellege volt.

A XIX. század második felében, 1852 és 1887 között nyolc ilyen parlamenti vizsgálatra került sor. Ilyen volt a só fogyasztási adója (1852-53), a *Maas és Zuid-Willemsvaart folyók helyzete* (1860-61), a *haditengerészet* (1862), a *kereskedelmi hajózás* (1873-74), a *vasút* (1880-81), valamint a *gyárakban és egyéb munkahelyeken a gyermekmunka és egyéb állapotok* tárgyában folytatott vizsgálat (1886-87). Az olyan vizsgálatokat, amelyek a kormány, vagy egy miniszterének felelősségét firtatták, a parlamenti többség rendre megakadályozta,²¹² kisebbségi vizsgálati jog nem alakult ki. Ezt követően, parlamenti vizsgálatra közel száz évig egyáltalán nem került sor.

Német nyelvterületen a parlamenti vizsgálati jog első alkotmányos deklarációja 1816-ból származik, Sachsen-Weimar-Eisenach nagyhercegség alkotmányának 91.§-a említi.²¹³ A néhány évvel később elfogadott weimari és kurhesseni alkotmányok is tartalmazták a parlament azon jogát, hogy vizsgálatokat végezzen, ám konkrét jogosítványok híján ez inkább csak papíron megjelenő, deklaratív jellegű jog volt. A gyakorlatban azonban a bécsi kongresszus utáni restaurációs időszakban a parlamentek e jogukat nem tudták érvényesíteni.

²¹² Amikor 1866-ban, Limburg tartományban az a híresztelés terjedt, hogy egy miniszter a választási kampányban azt ígérte, hogy képviselővé választása esetén egy ott népszerűtlen törvényjavaslat elfogadását megakadályozza majd, az egyik koalíciós párt képviselője, Van Zuylen van Nijvelt vizsgálatot javasolt ennek tisztázására. A javaslatot a ház többsége nem fogadta el, mert azt a kormány elleni burkolt bizalmatlansági indítványnak tekintette. Ennek ellenére, az érintett pénzügyminiszter, Betz, hamarosan lemondott. Érdekességként idézzük az ügy tanulságát Copellótól: „Manapság a be nem tartott választási ígéretek mindennaposak, akkoriban már maga a választási ígélet elfogadhatatlan volt.” (Idézi Breedveld, 1989, 67.o.) Az alsóház később, 1937-ben is elutasított egy vizsgálati kezdeményezést. A szocialista Wendelaar a kereszténydemokrata igazságügy-miniszter, Goseling tevékenységét vizsgálta volna, aki a vád szerint több, büntetőügyben folytatott rendőri vizsgálatot megszüntetett, mivel azokban egyházi személyek voltak érintve. A koalíciós többség parlamenti kérdés formájában intézte volna el az ügyet. Érdekes, hogy egy liberális képviselő, Oud, bár pártja a koalíció tagja volt, azt hangsúlyozta, hogy a kisebbség indítványának ilyen súlyú ügyben helyet kell adni.

²¹³ Gascard, 1966, 66.o.

A XIX. században több német tartomány is felvette alkotmányos szabályozásába ezt a fontos ellenőrzési eszközt, ám e deklarációknak azért sem volt gyakorlati jelentősége, a vizsgálat ugyanis nem volt kikényszeríthető. Az abszolút monarchia idején a hatalommegosztás és az abból következő ellenőrzés és vizsgálat nem volt összeegyeztethető.

A polgári forradalmak szellemében született, rövid életű 1848-as frankfurti birodalmi alkotmány 99.§-a is elismerte a törvényhozás e jogát mind szövetségi, mind tagállami szinten. A frankfurti Szent Pál-templomban összeült Nemzetgyűlés hárszabályának 24. §-a szintén elismerte a parlament jogát vizsgálóbizottságok létrehozására. Ráadásul, korát meghaladva, megadta minden állandó parlamenti bizottságnak a külön parlamenti határozat nélküli, önálló vizsgálat jogát is. Mindebből azonban a történelem viharai miatt nem lehetett gyakorlat. Bár az 1850-es porosz alkotmány 82.§-a tartalmazta ugyan a vizsgálóbizottság felállításának lehetőségét, ez különös hatáskörök nélkül nem adott hatékony eszközt a parlament kezébe.²¹⁴

A forradalmak utáni időszak tehát újfent alkalmatlan időszak volt a parlament jogainak megerősödéséhez. A francia-porosz háborúban győztes Német Birodalomban a monarchikus berendezkedés konzerválódott: a kancellár és a miniszterek csak a császárnak voltak felelősek. Az erős porosz kormány azonban sorra akadályozta meg az ekkor még súlytalannak mondható parlament által kezdeményezett vizsgálatokat. Ha kivizsgálendő kérdés került elő, kormánybizottságot állítottak fel a felderítésére, az önálló parlamenti vizsgálati jogot nem ismerték el. E kudarcok következtében sem az Északnémet Szövetség 1867-es alkotmánya, sem az 1871-es birodalmi alkotmány nem említette kifejezetten a parlamenti vizsgálati jogot. Utóbbi a képviselőháznak (*Reichstag*) csupán a kancellárhoz és császárhoz szóló petíció felterjesztésének jogát adta meg, és az interpelláció jogát ismerte el anélkül, hogy az bármilyen következménnyel járt volna.²¹⁵ Bár jöttek létre vizsgálóbizottságok, ezek tagjait többnyire a kormány jelölte ki, és a működésük is a kormány szándékát volt hivatva kiszolgálni. A szociáldemokraták 1891-es és 1913-as javaslata a parlamenti vizsgálati jog alkotmányos illetve törvényi szintű elismerésére egyaránt sikertelen volt.

Az első világháború után azonban a csaknem feledésbe merült parlamenti vizsgálati jog újjáéledt. A háború utáni időszak kormányzati rendszerének kialakításában jelentős szerepet játszó Max Weber, '*Parlament és kormány az újjászervezett Németországban*' című írásában szorgalmazta nyilvánosan ülésező vizsgálóbizottságok létrehozását, melyek széles hatáskörrel, így például a vizsgálat által érintettek eskü alatti meghallgatásának jogával bírnak. Weber szerint önálló információszerzési jogosítványok nélkül a parlament „dilettáns

²¹⁴ Glaubien-Brocker, 2004, 18. o.

²¹⁵ Bihari-Pokol, 1998, 288.o.

butaságra“ és „tudatlanságra“ van ítélve,²¹⁶ és csak passzív követője, kritikusa lehet a kormány munkájának, azaz a közvélemény szemében negatív szerepre van ítélve. Ennek elkerülése céljából szükség van vizsgálóbizottságokra, amelyek által a kisebbség önállóan élhet információs jogával, hiszen a „nyilvánosság ellensúlya” (*Gegengewicht der Publizität*) a parlamenti kisebbséget egyenlő féllé teszi a többséggel szemben. A weimari alkotmány, mely az alkotmányos monarchiát a parlamentáris demokráciával váltotta fel, 34. szakaszában rendelkezett a vizsgálóbizottságok felállításának jogáról. Max Weber javaslatára ez a kisebbség joga lett: a képviselők egyötödének indítványára a vizsgálóbizottságot létre kellett hozni. Az alaptörvényi szakasz emellett rendelkezett a bizonyítás nyilvánosságáról, valamint arról, hogy a bíróságok és más hatóságok aktáikat kérésre a vizsgálóbizottság elé kell tárniuk.

A weimari alkotmány 34. szakasza újdonságot hozott abban is, hogy a vizsgálóbizottság előtti bizonyításra a „büntetőeljárás szabályait” rendelte „értelemszerűen” alkalmazni. A jogirodalomban a büntetőeljárás szabályaira vonatkozó utalás azóta is számos vitát - többnyire kritikát - váltott ki. Az utalás ugyanis túlságosan általános: nem egyértelmű, hogy pontosan mely büntetőeljárás szabályokra vonatkozik az alkalmazási kötelezettség. Az alkotmány ugyanis kifejezetten nem említi a büntetőeljárás törvényt, így akár más szabályok érvényesülése is felmerülhet. Szóba jöhet a büntetőeljárás törvény bármely bizonyítással összefüggő rendelkezése, sőt akár bármely más, a büntetőeljárás esetén alkalmazandó törvény is (például a bírósági szervezeti törvény). Schleich szerint többféle nyelvtani értelmezés lehetséges: az utalás nem feltétlenül csak a bizonyításról szóló büntetőeljárás szabályokra, hanem inkább a bizonyítási eljárás során felmerülő (bármely) büntetőeljárás szabályra vonatkozik.²¹⁷ Az utalás terjedelme is kérdéses: vonatkozhat a kényszerítőeszközökre, vagy a büntetőeljárás alapvető, általános elveire is. Nem világos az sem, hogy milyen mértékű alkalmazást fed az „értelemszerű” kifejezés. Jobb híján a vizsgálat célja mutatja meg, mi értelemszerű, azaz mi felel meg az eljárás rendeltetésének.

A jogalkotó a büntetőeljárás szabályokra utalással szükségmegoldást választott. Az volt a szándéka, hogy a bizonyítás sikere érdekében hatékony kényszerítőeszközökkel ruházza fel a vizsgálóbizottságot, azaz bíróságot, vagy adott esetben elővezetés által nyilatkozatra kötelezhesse a tanúkat, illetve elérhesse az egyéb releváns bizonyítékok bemutatását. A túl általános megfogalmazással azonban épp az ellenkezőjét érte el. Beemelte a hivatkozott szabályok közé a tanúvallomás akadályait is, lehetővé tette a tanúk számára, hogy a

²¹⁶ Weber, 1918, 57.o.

²¹⁷ Schleich, 1985, 21. o.

büntetőeljárásból ismert okokra hivatkozva megtagadják a nyilatkozattételt.²¹⁸ Míg a büntetőeljárásban természetes az önvádra kötelezés tilalma, addig a vizsgálóbizottsági eljárásban, amelynek végén jogi szankció nem fenyeget, valamint nincs „vádoló” pozíció, akivel szemben védelem illetné meg a nyilatkozattevőt, inkább nehezíti a tényfeltárást, és kibúvót ad a meghallgatandó személyeknek. A büntetőeljárásból ismert szerepek alkalmazhatósága a vizsgálóbizottsági eljárásra korlátozott, a két eljárás közti analógia számos eleme nem egyértelmű. Kérdéses például, hogy a vizsgálóbizottságot a büntetőeljárási szabályok alkalmazásakor bíróságnak, vagy ügyészségnek kell tekinteni.²¹⁹ Nem világos, hogy a vizsgálóbizottsági eljárásban lehet-e egyáltalán, és ha igen, kit lehet terheltnek tekinteni, kire lehet alkalmazni a büntetőeljárási jog terheltet megillető jogait és kötelezettségeit. Az igazságszolgáltatás részéről érte a legerősebb kritika a büntetőeljárási törvény alkalmazásának előírását: a bírák szerint, mivel a vizsgálóbizottság nem bíróság, a büntetőeljárás alkalmazása idegen az eljárás természetétől.

Összességében elmondható, hogy a weimari alkotmánnyal hatékony, kényszerítőeszközökkel felruházott parlamenti vizsgálati jog jött létre, aminek ugyanakkor voltak gyenge pontjai: a kisebbségi jog *lex imperfecta* volt, alkotmánybírósági kontroll híján nem lehetett kikényszeríteni, az eljárásban a tényfeltárást sikerét hátráltatta a büntetőeljárási szankció alkalmazása körüli bizonytalanság. A helyes irányú szabályozás ellenére, szankcionálási lehetőség és megfelelő hatáskörök híján a weimari időszak parlamenti kisebbsége csak szerény sikert könyvelhetett el a parlamenti vizsgálatok terén. Vélhetően az e kudarcok okozta frusztráció vezetett oda, hogy a 30-as évekre, a parlamentarizmus válságának időszakára a vizsgálóbizottság az ellenzék obstrukciós eszköze lett. A weimari alkotmány utolsó két évében a vizsgálóbizottság az NSDAP egyik fő parlamenti fegyverévé, önkényes kisebbségi jelentései által politikai ellenfelei lejáratásának és ellehetetlenítésének eszközévé vált, a legtöbb vizsgálatot NSDAP kezdeményezte.²²⁰ Hitler diktatúrája idején pedig már nem is folyt ilyen vizsgálat. Az egyeduralkodó ideológiával az állami szervek kölcsönös ellenőrzése, a kormányzat beszámoltatása nem fért össze.

Az erős központi hatalom miatt **Franciaországban** a középkor folyamán hatékony parlamenti vizsgálati jog nem alakulhatott ki. A mai parlamenti vizsgálóbizottságok elődei a XVIII. század végének forradalmi törvényszékei voltak, melyek széleskörű, kegyetlen

²¹⁸ Schneider, 2000, 3332.o

²¹⁹ Steiner/Zeh, 1989, 151.o.

²²⁰ Gascard, 1966, 73.o.

inkvizíciós jogkört vívtak ki maguknak.²²¹ Ilyen volt például az 1793-ban, Robespierre vezetésével létrejött hírhedt népjóléti bizottság, mely a politikai ellenfelek likvidálását is célul tűzte ki. Talán ez, és a végrehajtó hatalom elnöki rendszerből következő erős pozíciója az oka annak, hogy Franciaországban tartózkodó attitűd alakult ki a vizsgálóbizottságokkal szemben. Bár a Lajos Fülöp-i monarchia idején - belga hatásra - megjelentek a francia alkotmányos rendszerben, 2008-ig egyetlen köztársasági alkotmány sem tett róluk említést. 1914-ben törvényben erősítették meg a parlament vizsgálati jogkörét, amely azonban így sem vált igazán erős jogosítvánnyá.

Görögországban a XIX. században sem a függetlenségi háborúk alkotmányai (1822, 1823, 1827), sem a két monarchikus alkotmány (1832, 1844) nem tett említést vizsgálóbizottságokról. Először az alkotmányos monarchiát létrehozó 1864-es alkotmány tette lehetővé a parlament számára létrehozásukat (58. szakasz), amit az 1911-es alkotmány is átvett. Az 1925-ös köztársasági alkotmány szintén tartalmazta a vizsgálóbizottságok felállításának jogát, amelyet már kisebbségi jogként szabályozott. Az 53. szakasz ugyanis a weimari alkotmány megfelelő szabályainak mintájára született. A (2) bekezdés szó szerint átvette a weimari alkotmány 34. (1) első mondatát: a parlamentnek „joga, és tagjai egyötödének indítványára kötelessége vizsgálóbizottságokat létrehozni”. 1927-ben új alkotmány született, amely a kötelező létrehozáshoz szükséges indítványozói arányát a képviselők egyharmadára emelte, és csupán a vizsgálóbizottság létrehozásáról rendelkezett, az eljárás további szabályait külön törvényre bízta, amely azonban nem született meg. Külügyi, és védelmi természetű ügyekben történő vizsgálathoz mindkét alkotmány a jelen lévő képviselők abszolút többségi döntését kívánta meg. A 30-as évek végének diktatórikus időszaka és a német megszállás után újra az 1911-es alkotmányt léptették hatályba, azaz a kisebbségi indítvány helyett újra csak parlamenti többséggel lehetett vizsgálóbizottságot létrehozni. Az újabb, 1952-ben született alkotmány 58. szakasz (2) bekezdése ugyanígy rendelkezett, szövege közel állt az 1864-es változathoz.

Közép-Európa térségéből példaként a **lengyel** fejlődést ismertetem, röviden. A feljegyzések szerint az első vizsgálóbizottságot 1530-ban hozták létre, Mikołaj Tomicki özvegye, Anna Lisowska ügyének kivizsgálására.²²² 1529-30 között a nemesi származású hölgynek egy bizonyos Duninnal volt gyengéd kapcsolata. Az elhunyt férj fivére, Piotr Tomicki királyi alkancellár ezt megtudva úgy döntött, hogy saját maga szolgáltat igazságot:

²²¹ aus Frankenthal, 1991, 11. o.

²²² http://pl.wikipedia.org/wiki/Sejmowa_komisja_%C5%9Bledcza (Wikipedia ' komisja śledcza' szócikk, letöltve: 2010.04.21)

Dunint Anna elleni erőszakos cselekedettel vádolva, elkobozta annak vagyonát. Az ügy olyan visszhangot váltott ki, hogy a király I. Zsigmond főként szenátorokból álló különleges nyomozó bizottságot hozott létre, hogy nyomozzanak, helyszíni szemlét folytassanak le, és kivizsgálják az ügyet.

A hosszú időre megszűnt lengyel önállóság időszaka után, a XX. században újjáéledt lengyel állam az összes alkotmánya tartalmazta parlamenti vizsgálóbizottságok létrehozásának lehetőségét. Kivételt csak az 1935-ben elfogadott, a második világháborúig hatályos „áprilisi alkotmány” (*Konstytucja kwietniowa*)²²³ jelentett, mely Piłsudski tábornok, központosító szándékának megfelelően, az autoriter elnöki rendszer vonásait viselte magán, így a parlamentáris ellenőrzés eszközeit háttérbe szorította. A két világháború közötti időszakban - a hatalommegosztás elvének túlhangsúlyozásával - a Szejm ellenőrző szerepe szintén csak korlátozottan érvényesülhetett.²²⁴ Az alkotmányos előírások szerint csak olyan rendkívüli bizottságok végezhetek parlamenti vizsgálatot, amelyek tevékenységi- és hatáskörét a Szejm esetről esetre határozta meg, állandó keretszabályok nem léteztek.

1.3. Magyarország

A magyar vizsgálóbizottsági jog nem rendelkezik a nyugat-európai államoknál látottakhoz hasonlítható múlttal. A modern parlamentarizmus időszakából származó első, a parlament vizsgálati jogát megalapozó rendelkezés az 1848. évi III. törvénycikk volt, amely kötelességévé tette a *ministeriumnak* (a kormánynak), hogy valamelyik tábla kívánságára akár a táblának, akár a tábla valamely bizottságának a hivatalos iratokat bemutassa. Tanúkihallgatásról a rendelkezés tehát nem szólt, csak az iratbetekintést említette. A forradalom bukása megakadályozta a további fejlődést.

A parlament vizsgálati jogát hasonlóan rendezték a dualista időszak házsabályai. A kiegyezéstől kezdve az országgyűlés házsabályai tartalmaztak egy – az állandó bizottságokról szóló részt követő – rövid rendelkezést, mely szerint „*az országgyűlés egyes kérdésekben más bizottságokat is kiküldhet.*”²²⁵ Később ez a rendelkezés kibővült: „*a ház bármely tárgynak tüzetes tanulmányozása és véleményes jelentés készítése végett külön bizottságokat választhat.*” E bizottságok „*vagy az egész ülészakra, vagy meghatározott hosszabb időtartamára, vagy esetről esetre választhatók, és megújíthatók*” voltak. Az erről

²²³ Zubik, 2005, 51.o.

²²⁴ Pietrzak, 1995, 265.o.

²²⁵ Soltész, 1994, 709. o.

szóló indítványt bármely képviselő és a házelnök is benyújthatta. A házszabályok a bizonyításról is rendelkeztek: „A bizottságok a tárgy iránt mindenkit előhívhatnak és meghallgathatnak, a meghívott felelni tartozván.”²²⁶

Az ilyen bizottságok létrehozásához a plénum többségi döntésére volt szükség, ezért mind a dualizmus korában, mind a Horthy-korszakban a többség rendre leszavazta az ellenzék ilyen irányú indítványait,²²⁷ egy vizsgálóbizottság felállítása inkább kivételt jelentett. A bizottságot a ciklus végéig, vagy meghatározott időre hozták létre. Az állandó, és a meghatározott vizsgálat céljából „kiküldött” bizottságoknak egyaránt jogukban állt bárkit meghívni, és őt az érintett kérdésben meghallgatni. E jogosítványukhoz azonban semmiféle szankció nem kapcsolódott. A bizottság ülésein a miniszter illetve megbízottja jelen lehetett. A bizottsági jelentést, illetve a kisebbségi jelentést három napon belül napirendre kellett tűzni.

Az első közérdeklődésre szert tett parlamenti vizsgálóbizottság 1903-ban jött létre. Egy képviselő lefizetési pénzt tett le a Ház asztalára, melyet elmondása szerint ő maga kapott azért, hogy hagyjon fel obstrukciós tevékenységével. Két nap múlva létrejött a 15 tagú bizottság, melynek többsége és elnöke is a kormánypárt soraiból került ki. Eljárásjogi szabályok híján a bizottságnak nem volt törvényes idézési joga, ezért sajátos megoldást választott: újságban közzétett felhívás alapján jelentkező önkéntes „tanúkat” hallgatott meg nyilvános ülésein. Ez persze nem szolgálta a vizsgálat eredményességét: a homályt nem eloszlatta, hanem éppen élesztette a számos önjelölt, nagy fantáziájú tanú nyilatkozata által. A bizottság 11 ülést tartott, számos meghallgatással és iratvizsgálattal. Az ellenzék igyekezett volna a vizsgálati kört kiterjeszteni, és más korrupciós ügyeket is hatókörébe vonni. A kormányoldal ezt megakadályozta, és a jelentésben egyedi esetről beszélt. A miniszterelnököt, Khuen-Héderváry Károlyt közvetlenül nem érintette az ügy, a jelentés politikai felelősségét nem állapította meg. Az ellene, és pártja ellen kibontakozó bizalmatlanság eredményeként azonban végül mégis lemondani kényszerült.²²⁸

Az ügy kapcsán emelte fel szavát a vizsgálóbizottságokkal kapcsolatban Ferdinandy Geyza, a korszak kiváló jogtudósa is.²²⁹ Szerinte a fenti ügyben folytatott vizsgálat nem tisztázta a helyzetet, hanem bonyolította, és nem növelte, hanem csökkentette a parlament tekintélyét. Ő az ilyen esetekre szintén országgyűlési vizsgálatot javasolt, hiszen a hatalommegosztás elve szerint a parlamenti vizsgálat során felvetődő egyes kérdésekben (politikai, kormányzati természetű ügyek) a bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel, a

²²⁶ Az 1872-75-ös ciklus házszabályaiból

²²⁷ Pesti, 2002, 66.o.

²²⁸ Részletesebben lásd Cieger, 2005, 132.o.

²²⁹ Ferdinandy, 1903

kormányzati vizsgálat pedig ellenérdekű lenne, így nem alkalmas a cél elérésére. Ferdinandy ugyanakkor – korát meghaladva – hatósági jogkört sürgetett az országgyűlés számára: a vizsgálat szerinte csak akkor lehet eredményes, ha a bizottság *„mindenkit, a magánegyént épen úgy, mint közhivatalnokot elővezetés terhe alatt maga elé idézhet, az általa feltett kérdésekre eskü alatt kihallgathat, és válaszadásra kötelezhet”*. Felismerte, hogy törvény és szokásjogi szabály híján *„az országgyűlésnek arra, hogy bármely általa kiküldött vizsgálóbizottságot ily hatáskörrel felruházzon, hatalma nincsen, ezt csak törvény teheti meg”*. A közhivatalnok, idézése esetén *„a hivatalos titokra hivatkozással fog megtagadni minden oly választ, mely a kormányra kellemetlen lehet, sőt, erre hivatalos esküjénél fogva köteles is, mert a parlamenti vizsgáló-bizottság nem hatóság”*. Ez volt tehát az első hang, amely egy kényszerítőeszközetet a bizottság kezébe adó vizsgálóbizottsági törvény megalkotását sürgette, és amelyet – majd száz évvel később - az alkotmánybíróság is megerősített.

Ferdinandy szerint a születendő törvénynek nem kell részletezőnek lennie: a vizsgálóbizottság *„kiküldésének az eseteit és a bizottság szervezetét megállapítani”* nem tartotta helyesnek: ezt az országgyűlésre kell bízni, mert az esetek előre nem láthatók. Akkori meglátásai ma is aktuálisak: *„egy rövid, néhány szakaszos törvénnyel segíteni lehetne azon, hogy komoly kérdések vizsgálata ne váljék operettszerűvé csupán azért, mert a vizsgálatot az országgyűlés indította”*. Csak azt kívánta törvényben látni, hogy a vizsgálat célja az országgyűlést *„érdeklő kérdések vagy üzemek felderítése”* lenne. A bizottság megalakulásának és eljárásának szabályait a parlament házszabálya állapítaná meg.

Tartalmilag az ilyen bizottság hatásköre a képviselőválasztások érvénye felett való bíráskodásról szóló 1899 évi XV. tc. 138. és 139. §-ok szerint alakult volna: kvázi parlamenti bíráskodás lett volna, azaz *„kimondandó volna: hogy az országgyűlési vizsgáló-bizottság előtt mindenki megjelenni és a hozzá intézett kérdésekre válaszolni köteles. A vizsgálat eszközésénél a vizsgáló-bizottságot mindazok a jogok megilletik, a hatóságok annak mindazt a támogatást kötelesek nyújtani, a melyek a bíróság részére a bünvádi perrendtartásról szóló törvényben meg vannak állapítva”*. Ferdinandy javaslata szerint a hamis tanúzást a vizsgálóbizottság előtt is el lehetne követni, valamint a közhivatalnokok nem hivatkozhatnának titoktartási kötelezettségükre. A bizottság végül az eljárás eredményéről az országgyűlésnek tesz jelentést. A javaslat lényegét tekintve a mai kívánalmaknak is megfelelt volna, a megvalósulás azonban azóta is várat magára.

Az országgyűlés további vizsgálóbizottságokat állított fel 1920-ban (egy interpelláció kapcsán) és 1922-ben (a lakáskérdés kivizsgálására). A legismertebb vizsgálóbizottság a frankhamisítási (a francia frank árfolyamának meggyengítése céljából elkövetett

pénzhamisítás) ügy kivizsgálására 1926-ban létrejött 25 tagú bizottság volt. Itt a bizottsági kisebbség a miniszterelnök felelősségét megállapító jelentéstervezetét nem tudta keresztülvinni, a benyújtott két tervezet közül az országgyűlés végül a bizottsági többség által támogatottat fogadta el. A vizsgálóbizottságok létjogosultságát továbbra is elismerték a kor házszabályai,²³⁰ ám a törvényi szintű szabályozás hiányzott.

2. A XX. század második felétől napjainkig

2.1. Anglia

A második világháború utáni időszak legjelentősebb szabályozási eseménye témánk szempontjából az 1979-es brit alsóházi reform volt, melynek során létrejött a jelenlegi vizsgálóbizottsági rendszer. A parlament belső szerveként vizsgálódó, képviselőkől álló *select committee* intézménye újjáéledt, és fokozatosan átvette a parlamenten kívüli *tribunal*-ok szerepét. Bár az állami szférán kívül eső, jogi- vagy magánszemélyek felelősségét felvető, és ügyükben adatgyűjtést igénylő ügyek kivizsgálása továbbra is a *tribunal*-ok feladata volt, a politikai érdeklődés elsősorban a *departmental select committee*-k által vizsgálható ügyekre korlátozódott, ráadásul utóbbiak gyorsabban tudtak „lecsapni” az egyes ügyekre, mint az esetről esetre létrehozott *tribunalok*.

A reform oka az volt, hogy a modern, jóléti állam kialakulásával parlamenti ellenőrzés összetettebb feladat lett, hatékonyabb eszközöket követelt meg. Azáltal, hogy a kormány egyre több területen látott el feladatokat, a parlamentnek is fel kellett készülnie az egyre nagyobb számú információ feldolgozására, és elemzésére. Ennek érdekében állandó, megfelelő apparátussal rendelkező vizsgálóbizottságokat hoztak létre. Már a 60-as évektől szokásos volt egy-egy ülészak idejére ellenőrző-bizottságokat felállítani, a jól ismert *select committee* formájában, meghatározott szakpolitikák területén (mezőgazdaság, oktatás stb.). A hetvenes évek végére a rendszer állandósult, és minden minisztérium által vitt szakterületre létrejött egy, az adott területet folyamatosan nyomon követő parlamenti vizsgálóbizottság (*departmental select committee*).

A reform eredményeként a parlamenti vizsgálóbizottságok két fajtája állandósult: a minisztériumi struktúrát leképezve egy meghatározott ágazat vizsgálatát végző, általában 11

²³⁰ Soltész, 1994, 709.o.

tagú *departmental select committee*, illetve a *non-departmental select committee*,²³¹ amely több tárcát érintő, átfogó ellenőrzést végez. A *select committee*-k száma így összesen – bár ciklusról ciklusra változik - meghaladja a harmincat. A törvényalkotásban azonban ezek közül közvetlenül egyik sem vesz részt, az ugyanis a – csak az alsóházban meglévő – állandó bizottságok (*standing committee*) kizárólagos feladata.²³² A legiszlatív és az ellenőrzési jellegű bizottsági munka tehát a brit parlamentben szervezetenként is elválík egymástól. Ez persze nem jelenti azt, hogy a vizsgálóbizottságok munkájuk eredményeként ne állnának elő számos törvénymódosítási javaslattal.

A *departmental select committee*ek tehát, eltérően a kontinensen megszokott eseti jellegtől, főszabály szerint állandó parlamenti (alsóházi) vizsgálóbizottságként működnek, amelyek a hatáskörükbe tartozó területen végeznek ellenőrzést a teljes parlamenti ciklus alatt, nem csak lezárt ügyek, akták, hanem a formálódó szakpolitikák, előkészítő döntések tekintetében is. Tagjaik parlamenti képviselők, feladatuk a központi kormányzat, a minisztériumok, valamint alárendelt szervei kiadásainak (*expediture*), igazgatásának (*administration*), és szakpolitikájának (*policy*) vizsgálata. E három alapfeladat értelmezését és kifejtését 2002-ben fogadta el a *Liaison Committee* útmutatója is.²³³ Egyes részletesebb vizsgálatot igénylő szakpolitikai kérdések esetén előfordulhat *select committee*-k felállítása ad hoc jelleggel is, főszabály szerint azonban állandó bizottságként működnek, így feladatmeghatározásuk csupán keretjellegű, a vizsgálandó minisztérium meghatározását jelenti. A konkrét vizsgálatokat saját elhatározásuk alapján, a plénum megerősítése nélkül indítják. A házszabály alapján rendelkeznek a klasszikus vizsgálati jogokkal, a tanú- és iratbizonyítással (*to send for persons, papers and records*). Meghatározott tevékenységek végzésére, mint minden parlamenti bizottság, albizottságokat hozhatnak létre.

A vizsgálóbizottságok listáját (az érintett minisztérium és a tagok számának megjelölésével) a parlamenti ciklus elején frissített házszabály tartalmazza.²³⁴ Az Egyesült Királyság kvázi szövetségi rendszeréből adódóan, a vizsgálóbizottságok (a skót- és wales-i ügyekkel foglalkozók kivételével) kizárólag Anglia területét érintő kérdésekkel foglalkozhatnak. Jelenlegi számuk 19, a vizsgált területeket az alábbi táblázat mutatja be:

²³¹ Ilyen az 1861 óta működő költségvetési bizottság (*Public Accounts Committee*), amely a Számvevőszékkel együttműködve, annak széles információs bázisán végez közpénzügyi ellenőrzést. A *Public Administrations Select Committee* a közigazgatás ellenőrzését végzi, a *European Legislation Committee* a kormány európai uniós jogalkotásban való részvételét vizsgálja (scrutiny).

²³² Szente, 1998, 106.o.

²³³ *Core tasks for select committees*, Liaison Committee, Annual Report 2002.

²³⁴ B AH HSZ 152.§

<i>Vizsgálóbizottság feladatköre</i>	<i>Vizsgált minisztérium feladatköre</i>
Üzleti környezet és vállalkozások	Üzleti környezet, vállalkozások és kormányzati reform
Gyermek-, iskola- és családjegyek	Gyermek-, iskola- és családjegyek
Önkormányzatok	Önkormányzatok
Kultúra, média és sport	Kultúra, média és sport
Hadügy	Hadügy
Energia és klímaváltozás	Energia és klímaváltozás
Környezet, élelmiszerügy és vidékfejlesztés	Környezet, élelmiszerügy és vidékfejlesztés
Külügy	Külügy
Egészségügy	Egészségügy
Belügy	Belügy
Innováció, egyetemek, tudomány és szakképzés	Innováció, egyetemek és szakképzés
Nemzetközi fejlesztés	Nemzetközi fejlesztés
Igazságügy	Igazságügy (ügyészségi szervezet is)
Északír ügyek	Északír ügyek
Skót ügyek	Skót ügyek
Közlekedés	Közlekedés
Kincstár	Kincstár (az uralkodó jövedelme is)
Wales-i ügyek	Wales-i ügyek
Munka és nyugdíj	Munka és nyugdíj

E bizottságok tevékenysége nem *ex post facto*-jellegű, fő céljuk nem botrányok leleplezésére, politikai felelősség megállapítására lezárt ügyek kivizsgálásával, hanem a vizsgált tárca folyamatban lévő ügyeinek befolyásolása. Ez gyakran a közvélemény figyelemküszöbe alatt marad, a vizsgálat során tudatosan igyekeznek szakmai kérdésekre koncentrálni. Szemben a törvényhozási munkában részt vevő állandó bizottságokkal, amelyekben a viták a különböző politikai oldalak között folynak, a *select committee*-k többé-kevésbé egységesen a parlamentet igyekeznek képviselni a kormánnyal szemben. Emiatt tevékenységük nem elsősorban a nyilvánosságnak szól, hanem sokkal inkább az adott

kormányzati szakpolitika megváltoztatására irányul, emiatt komoly politikai következményekkel sem jár. Emiatt a brit vizsgálóbizottságokat nem tekinthetjük erős, hatékony ellenőrzési eszköznek, bár a vizsgálatok száma a rendszer jellegéből kifolyólag magas: bizottságonként és ülésszakonként általában 6-8 vizsgálatra kerül sor.²³⁵

Rövid említést érdemelnek még a rendkívül összetett brit parlamenti bizottsági rendszer további elemei, így például a *select committee* elnökeiből álló a *Liaison Committee*, amely többek között arról dönt, hogy a számos vizsgálóbizottsági jelentés közül melyek kerüljenek plenáris vitára. 2002-ben a miniszterelnök, akit a vizsgálóbizottságok nem idézhetnek, felajánlotta, hogy hazai és külföldi ügyek megtárgyalása céljából félévente megjelenik a *Liaison Committee* előtt. Azóta ez töretlen gyakorlattá vált. Az alsóház vizsgálatait a 2002-ben felállított Ellenőrzési Egység (*Scrutiny Unit*) is segíti, amely módszertani támogatást nyújt a vizsgálóbizottságok tevékenységéhez. Az alsóház törvényhozási munkában részt vevő bizottságai, amelyeket korábban csak egy-egy

²³⁵ A *departmental select committee*-k által végzett vizsgálatra példaként a *Westland-ügyet* mutatjuk be. A *Westland* az 1980-as évek közepén, Margaret Thatcher kormánya idején az egyedüli, katonai célra helikoptereket gyártó brit cég volt, mely csődközelbe került. Megmentésére két megoldás kínálkozott: egyrészt az ipari és kereskedelmi miniszter, Leon Brittan, valamint a kormányfő által támogatott változat, mely szerint az amerikai Sikorsky cég beszáll a vállalkozásba, másrészt a védelmi miniszter, Michael Heseltine által támogatott, Európai orientációjú terv volt, mely egy több európai (brit, olasz, NSZK és francia) cégből álló konzorciumtól várt segítséget. Heseltine azzal érvelt, hogy a másik forgatókönyv megerősítené a függést az USA hadiiparától, míg az „európai változat” a NATO európai szárnyának erősítését, és a *Westland* számára biztos felvevőpiacot eredményezne. Thatcher és Brittan kezdeményezésére a kormány úgy határozott, hogy a döntést nem a kormánynak, hanem a vállalatnak magának kell meghoznia. Heseltine eközben megpróbálta elérni az érintett országoknál, hogy csak akkor rendeljenek a *Westland*-tól, ha az európai változat lesz a megoldás. A Heseltine és Brittan közötti ellentét nyilvánosságra került, és 1986. január 9-i kormányülésen vita alakult ki. Heseltine még az ülés lezárása előtt elhagyta a termet, bejelentette lemondását, majd sajtótájékoztatón nyíltan kritizálta Thatchert is. Mindaddig Angliában példátlan volt, hogy kormányülésen elhangzottakat valaki nyilvánosságra hozzon. Nem sokkal később Brittan is lemondott. Az ügy, melynek középpontjában egymással konkuráló, a konzervatívok számára fontos értékek álltak (nemzetbiztonság, piacgazdaság, atlanti kötődés) a kormányzó konzervatív párt meggyengüléséhez vezetett, és felszínre hozta a brit közéletben folyó atlanti-európai vitát.

Már a botrány kirobbanása előtt két *departmental select committee*, az ipari és kereskedelmi, valamint a védelmi saját kezdeményezésére foglalkozott az ügygel. A védelmi miniszter lemondása után utóbbi kibővítette vizsgálódásait a cég nemzetbiztonsági szerepe mellett – tekintettel a kormányon belüli két erős miniszter közötti nyílt konfliktusra, amelyet a kormányfő nem tudott megfelelően kezelni - a kormány döntéshozatali eljárására is. Azaz behatolt volna a kormány nem nyilvános működésébe tartozó kérdésekbe. A bizottság konkrét vizsgálatát megerősítette egy plenáris határozat is, amely azonban nem szűkítette az általános házsabályi feladat-meghatározást a vizsgált terület kiadásai, igazgatásának, és szakpolitikájának megvizsgálására. A bizottság meghallgatta Heseltine-t, és dokumentumokat kért be a kormánytól: a *Westland* menedzsmentjének és a kormány magas rangú tisztviselőinek megbeszéléseiről készült jegyzőkönyveket.

A kormány eleinte vonakodott eleget tenni a kérésnek, üzleti titokra hivatkozva, és inkább egy kivonatot adott át, amely az érintett dokumentumok lényegét tartalmazta. Ezt a bizottság azonban nem fogadta el, a kivonatot félrevezetőnek minősítette, és következő ülésén a dokumentumok újbóli bekérése mellett döntött, aminek a kormány eleget is tett, bár nem a bizottság egészének, hanem csak az elnökének engedett betekintést. A titkos részek végül nem kerültek be a bizottság jelentésébe. A bizottság emellett öt kormánytisztviselőt is meg kívánt hallgatni. A kormány azonban nem adta meg az engedélyt, hivatkozva a hasonló témában folyó belső vizsgálatra, illetve arra, hogy a kétszeres meghallgatás aránytalan hátránynak tenné ki a hivatalnokokat. Ehelyett a vizsgálat vezetőjét, valamint a hadügyminisztérium illetékes osztályvezetőjét küldte el, amit a bizottság – bár nem értve egyet az indoklással - elfogadott. Az 1986 júliusában a ház elé terjesztett bizottsági jelentés végül elítélte Heseltine-t, mivel megsértette a kormány kollektív felelősségének elvét, azt, hogy a kormány tagjai kifelé egységesen nyilvánítsanak véleményt. A kormányülésen elhangzottak ugyanis Angliában is bizalmas információknak minősülnek, a többségi döntések az azzal egyet nem értő miniszterekre is vonatkoznak, vagyis az egyes, kormányülésen elhangzó miniszteri nyilatkozatokra az anonimitás elve vonatkozik. A bizottság emellett azonban a kormány többségének eljárását is kifogásolta, amely nem tett meg mindent a konfliktus megfelelő rendezéséért, és indokolatlanul nyilvánosságra hozott bizonyos dokumentumokat, amivel Heseltine-t kívánta lejáratni a nyilvánosság előtt. Az eset leírását lásd Oliver/Austin, 1987.

törvényjavaslat megvitatására hoznak létre, és később állandósultak (*Public Bill Committees*), 2006-ban – a vizsgálóbizottságokhoz hasonlóan – szintén megkapták a jogot parlamenten kívüli bizonyítékok gyűjtésére, szóban és írásban egyaránt (*written and oral evidence*).

A felsőházban (*House of Lords*) az egyes minisztériumokat követő jelleggel vizsgáló bizottságok nincsenek, ugyanakkor lehetőség van ad hoc vizsgálóbizottságok létrehozására. A felsőházi vizsgálóbizottságoknak nincs szükségük plenáris felhatalmazásra a bizonyítási eszközök használatát illetően. Emellett átfogó tevékenységi körű állandó bizottságaik is végezhetnek vizsgálatokat, mint a tudományos és technológiai bizottság, a gazdasági bizottság, vagy az alkotmányügyi bizottság. E bizottságok kevésbé átpolitizáltak működnek, ezáltal nagy tekintélyt vívtak ki maguknak.

Az angol rendszerben a parlamenti vizsgálóbizottságokon kívül más szervek is végeznek közérdekű vizsgálatokat. Előfordulhat, hogy egy közügy kivizsgálására nem a törvényben biztosított hatáskörök, hanem az érintettek együttműködése alapján. Ilyenkor a vizsgálatot nem kötik eljárási szabályok, ugyanakkor a bizottságot a törvényben biztosított hatáskörök és kényszerítőeszközök sem illetik meg.²³⁶ Hasonló vizsgálati fajtát jelent a titkos tanácsosok (*Privy Councillors*) bizottságának eljárása. A *Privy Council* a középkorban eredetileg az uralkodó legfelsőbb tanácsadói körét jelentette, mára kevésbé formalizált testület, melynek tagjai a volt kormányfők és miniszterek, az ellenzék vezetője, és egyéb, nagy tekintéllyel rendelkező, hivatalban lévő, és leköszönt tisztségviselők, a parlament soraiból és a kormányzatból egyaránt. A közülük választott vizsgálóbizottság titkosan jár el, hiszen tagjai titoktartásra kötelezettek. Ez azzal az előnnyel jár, hogy sem a kormányzat, sem más nem tarthat vissza információt tőlük, így a bizalmas, érzékeny információkhoz is hozzájuthatnak, betekinhetnek a kormány- és kabinetülések jegyzőkönyvébe, megszerezhetnek titkosszolgálati információkat is.²³⁷

Szintén külön vizsgálati lehetőség a történelmi gyökerű, de ma is élő *Royal Commission*, amely szintén nem törvényi, hanem szokásjogi alapon működő, miniszterek által létrehozott ad hoc vizsgálóbizottság. A több formalitás (a tagokat az uralkodó nevezi ki), és nagyobb időigény miatt ilyen testület létrehozására akkor kerülhet sor, amikor a vizsgálat eredményeire nincs sürgős szükség, inkább bizonyos szakpolitikák átfogó elemzése a cél. Az ilyen vizsgálatok ideje 2-4 év között van.

Mindezen felül, az „ami nem tilos, azt szabad” elve alapján, az angol felfogás szerint nincs olyan törvényi tilalom, amely megakadályozná, hogy bárki, aki szeretne, magánvizsgálatot indítson egy általa fontosnak tartott ügyben, feltéve, ha mások jogait ezzel nem sérti, finanszírozni tudja a vizsgálatot, és rá tudja venni a megfelelő személyeket a közreműködésre.²³⁸

²³⁶ Ez történt például 2003-ban, amikor a Lord Hutton vezette bizottság megbízást kapott a kormánytól, hogy kivizsgálja az iraki bevonulás okát jelentő tömegpusztító fegyverekkel kapcsolatos információknak tudomására jutó újságíró, David Kelly öngyilkosságának körülményeit. Hutton önállóan járt el a tanúk kiválasztásában, a jelentés időzítésében, és az ő döntés volt az eljárás nagyfokú nyilvánossága is. A meghívott tanúk mindannyian önként vettek részt a vizsgálatban.

²³⁷ 1982-ben, a falklandi háború eseményeit vizsgáló, titkos tanácsosokból álló vizsgálóbizottság jött létre a kormány és ellenzék közötti megállapodás alapján. A vizsgálóbizottság titkos eljárás során a miniszterelnököt is meghallgatta. A vizsgálatról szóló jelentése azonban nyilvános volt. 2004-ben Lord Butler vezetésével ugyanilyen vizsgálóbizottság jött létre az iraki tömegpusztító fegyverekről.

²³⁸ Az ilyen független, „magánvizsgálatra” példa Lord Archer of Sandwell kezdeményezése, amely magánadományok segítségével próbálta kivizsgálni a kormány 70-es és 80-as évek vérellátásának hiányosságait, a Hepatitis C és HIV fertőzések és a vérátömlesztés összefüggését.

2.2. Egyesült Államok

A második világháború utáni időszakban a kongresszus vizsgálati tevékenysége tovább erősödött, amit a média egyre nagyobb társadalmi szerepe is megerősített. Az 1946-os kongresszusi reformot bevezető *Legislative Reorganization Act* óta, minden szenátusi – és néhány képviselőházi – bizottság rendelkezik saját, állandó, önálló vizsgálati jogosítványokkal. Ezek így a gyakorlatban „állandó vizsgálóbizottságként” működnek, és a plénumtól származó külön felhatalmazás nélkül is vizsgálódhatnak, folyamatosan (*continuous watchfulness*) figyelemmel követve a kormányzat tevékenységét („*watch-dog-committee*”). A konkrét, egyedi esetek kapcsán indított ellenőrzések ugyanis többnyire együtt járnak az adott terület kormányzati döntései hátterének vizsgálatával, az általános kormányzati irányvonal nyomon követésével.

A következő, kongresszusi átszervezéssel is járó reformra az 1970-es *Legislative Reorganization Act* (LRA) keretében került sor. Az LRA tovább pontosította a kongresszusi bizottságok hatáskörét. Annak érdekében, hogy megelőzze az ad hoc vizsgálóbizottságok elburjánzását, mindegyik állandó szenátusi bizottságot felruházta azzal a joggal, hogy tanúkat hallgassanak meg, és bekérjenek dokumentumokat.²³⁹ Az ad hoc elv visszaszorítása csak részben volt sikeres: politikailag jelentős, nagy érdeklődést kiváltó, összetett ügyek vizsgálatára ma is inkább eseti vizsgálóbizottságokat hoznak létre (pl. Watergate-bizottság, Iran-Kontra-bizottság). 1974-ben, a képviselőházi házszabályának módosításával, a Képviselőház állandó bizottságai is megkapták e jogokat. Ez jelentős hatáskört jelent a végrehajtó hatalommal szemben, amelynek folyamatban lévő ügyei is parlamenti vizsgálat tárgyai lehetnek, még az olyan, klasszikusan a kormány hatáskörébe tartozó területeken is, mint a kül- és biztonságpolitika.

A főszabály 1973 óta mindkét házban a bizottsági ülések nyilvánossága, amely a bizottság többségi döntése esetén korlátozható. A meghallgatásokat (*hearings*) azóta mindig nagy médiafigyelem kíséri. Óriási érdeklődést váltott ki például a *Watergate-ügyben* a Nixon-stáb kampánytevékenységét vizsgáló, eseti jelleggel létrehozott szenátusi bizottság (*Select Committee on Campaign Practices*, közkeletű nevén az elnöke miatt Ervin-bizottság), amely a Fehér Ház és a Demokrata Nemzeti Bizottság székhelyébe, a Watergate-épületbe történt betörés kapcsolatát vizsgálta. A közvélemény szemében nagy tekintélyre szert tett bizottság tevékenysége minden másnál döntőbb szerepet játszott Nixon elnök, és számos magas rangú hivatalnok lemondásában. 1998-ben szintén egy e célból létrehozott bizottság vizsgálta az

²³⁹ LRA sec. 134a

Irán-Kontra-ügyet, melyben a Reagan-adminisztráció közreműködését vizsgálták az iráni és nicaraguai fegyverszállítások, valamint ezzel összefüggésben amerikai túsok kiszabadítása kapcsán. A meghallgatások során az egyik legfontosabb tanúnak, Oliver North tábornoknak a Kongresszus immunitást adott, cserébe vallomásáért, amit így büntetőperében nem lehetett felhasználni.

A legutóbbi években is bőven akadt példa nagy fajsúlyú kongresszusi vizsgálatokra. Példaként a 2001. szeptember 11-i terrrocelemek kivizsgálását végző, a két ház által közösen felállított *9/11-es bizottság*, és az iraki háborúban részt vevő amerikai katonák elleni kínzásokkal kapcsolatos vádak vizsgálatát végző szenátusi bizottság tevékenysége említhető.

A vizsgálatok száma az amerikai történelem során folyamatosan növekedett: 1787 és 1925 között összesen 285 vizsgálatot rendeltek el, ezzel szemben egyedül a 81. Kongresszus idején, 1951-52-ig 225-öt.²⁴⁰ Eleinte a Képviselőház aktívabb volt a vizsgálatok kezdeményezésében, az 1787-et követő negyven évben hét-nyolcszor annyi vizsgálatot folytatott le, mint a Szenátus. Később azonban a Szenátus átvette ezt a szerepet, 1900 és 1925 között például kétszer annyi vizsgálatot folytatott le, mint a Képviselőház. A hangsúlyeltolódás oka a két ház eltérő működésében rejlik. Mivel az USA-ban a parlamenti vizsgálat kisebbségi jogként nem ismert, és a bizottságok a plénum politikai összetételét tükrözik, a kisebbségi kezdeményezések csak akkor lehetnek eredményesek, ha a többség hajlik a kompromisszumra. Míg a Képviselőházban a kétévenkénti újraválasztásból is adódó szigorúbb párt- és frakciófegyelem miatt a többség folyamatos ellenőrzést gyakorol a napirend felett, a Szenátusban, ahol a frakciófegyelem is lazább, és a szenátorok csak hatévente mérettetik meg magukat, nem mindig többségi elv dönt, az egyéni kezdeményezések jobban érvényesülhetnek. Míg a Képviselőház beszédjogi szabályai aprólékos szigorúságot tükröznek, a Szenátusban bármely tag, bármikor, bármely tetszőleges témában, bármilyen terjedelemben felszólalhat.²⁴¹ Ezáltal a Szenátusban jóval könnyebb többséget szerezni egy vizsgálat elindításához.

Külön kell említeni két, különösen erős, mindkét házban meglévő állandó bizottságot, melyek szintén lefolytathatnak vizsgálatot, meghallgathatnak tanúkat, kérhetik dokumentumok bemutatását. A költségvetési bizottság (*Appropriations Committee*), és a kormányzati bizottság (*Government Operations Committee*) kulcsszerepet tölt be a kormány ellenőrzésében.

²⁴⁰ Trócsányi, 1998, 60.o.

²⁴¹ Von Hoff, 2007, 101.o.

Az igen aktív, és többnyire a nyilvánosság előtt folyó amerikai parlamenti bizottsági vizsgálatok gyakran eredményezik vezető hivatalnokok, vagy akár az elnök távozását. Az eljárásokat, és az abban szereplő „polit-sztárok” bombasztikus alakításait a közvélemény figyelemmel kíséri. Évtizedek óta mindennapos a vizsgálóbizottsági meghallgatások élő televíziós közvetítése, amely Európában csak az utóbbi időben jelent meg. Az eljárás gyakran alakul látványos politikai show-vá. Ennek ellenére, a kongresszusi bizottságok képesek hatékony tényfeltárást végezni, hiszen hamar kivívták maguknak a kényszerítőeszközök használatát (örizetbe vétel, bírság) biztosító jogot (*contempt power*).

Az amerikai kongresszusi vizsgálatok, egybehangzó vélemények szerint, mind a közvélemény formálásában, mind a tényfeltárást, illetve a politikai következmények tekintetében, eredményesnek mondhatók. Veress Bulcsú megfogalmazásában, a kongresszusi bizottságok jelentősége „a cirkuszi elemek és a pártoskodó pózolás mellett is óriási. Egyrészt az igazságot a történekről kivétel nélkül kikaparják, másrészt újra és újra megerősítik a polgári alaplekkét, hogy az Egyesült Államokban senki sem áll a törvények felett, még az elnök sem”.²⁴²

2.3. Belgium

A belga parlament alsóházában második világháború utáni négy évtizedben mindössze két parlamenti vizsgálatra került sor. A kongói válság során, 1959. január elején Leopoldvilleben (ma Kinshasa, a Kongói Demokratikus Köztársaság fővárosa) történt zavargások körülményeit vizsgáló parlamenti bizottságot néhány nappal az események után hozták létre. A másik vizsgálatra 1972-ben került sor, bizonyos TV-csatornák közvetlen, és burkolt reklámjai tárgyában. A szenátus, amely kevésbé aktív a vizsgálatok terén, szintén ebben az időszakban állította fel első vizsgálóbizottságát a zálogjogot kezelő hivatal (*Office de Séquestre*) tevékenysége tárgyában, 1951-ben. 1980-ban pedig a magán fegyveres testületekre vonatkozó, fegyvertartásra vonatkozó szabályozás felülvizsgálata, és az ezzel kapcsolatos problémák kivizsgálására jött létre vizsgálóbizottság.

1985 óta azonban látványos élénkülésen megy keresztül a vizsgálóbizottság intézménye, felébredve közel százéves csipkerózsika-álmából. Ez Belgiumban is a kormány (és a mögötte álló parlamenti többség) növekvő túlsúlya, vagy az egyre kiélezettebb, és a média érdeklődése mellett folyó politikai versengés miatt alakul így. Az 1985-ös *Heyzel-*

²⁴² Veress, 1995, 23. o.

*katasztrófa*²⁴³ körülményeit vizsgáló bizottság munkája. Az egy hónapos vizsgálat eredményeként előállt jelentés a belügyminiszter közvetlen felelősségét állapította meg, ami szokatlan következtetés, hiszen szemben áll a Belgiumban is hagyományos kollektív kabinet-felelősségi felfogással. Hogy a koalíció ne bukjon, végül a ház nem szavazott a jelentésről.

1985 és 2010 között összesen 17 képviselőházi, és 6 szenátusi vizsgálatra került sor (ezeket megelőzően száz év alatt mindössze hét képviselőházi és két szenátusi vizsgálat folyt). A legfontosabb témák között szerepelt a nukleáris biztonság (non-proliferációs, azaz nukleáris energia elterjedése elleni egyezmények megsértése, belga lakosság nukleáris biztonsága), a szervezett bűnözés elleni harc, a külföldi fegyvereladások ügye, az emberkínzás, emberkereskedelem, terrorizmus elleni küzdelem, szekták tevékenysége, az ipari és háztartási hulladék exportja, valamint egyes pénzügyi csalások. Vizsgálat folyt 1999-ben a dioxinnal mérgezett, egész Európa húskereskedelmére kiható csirkehús ügyében, valamint 2002-ben a Sabena nemzeti légitársaság csődje tárgyában. Néhány nemzetközi jelentőségű ügyben is indítottak vizsgálatot, ilyen volt az 1997-es ruandai eseményeket, a független Kongói Demokratikus Köztársaság első miniszterelnöke, Patrice Lumumba 1961-es meggyilkolásának körülményeit, és ebben a korábbi gyarmattartó, Belgium politikusainak felelősségét, illetve a Nagy Tavak vidékének természeti kincsei kiaknázásának körülményeit vizsgáló bizottság létrehozása.

Nem ritka, hogy az igazságszolgáltatás tevékenysége, illetve politikával való összefonódása a vizsgálat tárgya, mint három 1996-os esetben, a 80-as évek fel nem tárt sorozatgyilkosai, a 'brabanti gyilkosok' ügyében, André Cools meggyilkolása, illetve a Dutroux-ügyben. Ez újraélesztette az 1831-es vitát a vizsgálóbizottságok és bíróságok hatásköri kollíziójával kapcsolatban. Felmerült, hogy a parlament gyengítheti a bíróságok hatáskörét, ezáltal eredményességét, ha bizonyítás lefolytatására, vagy aktáik megnyitására utasíthatja őket, ami a hatalommegosztás elvének fellazulásához vezethet. Az 1880-as törvény 1996-os, június 30-i módosítása, amely végül rendezte a kérdést, főként e vita eredményeként jött létre. A törvény első szakasza mindjárt leszögezi, hogy a kamarák által lefolytatott vizsgálatok nem helyettesítik az igazságszolgáltatást. A bíróságok kötelesek együttműködni a vizsgálóbizottságokkal, de azok nem akadályozhatják a bírói hatalomgyakorlást, és a nyomozást. A vizsgálóbizottság lehetőséget kapott arra, hogy a megfelelő bíróságot kérje fel bizonyítási cselekmény lefolytatására, valamint, hogy a gyanút megalapozó bizonyítékkal az

²⁴³ 1985. május 29-én a brüsszeli Heyzel stadionban, az európai kupadöntőn a Liverpool és Juventus találkozóján 39 szurkoló meghalt a lelátón kitört összecsapás során. A közvélemény hatalmas felháborodása nyomán nyolc napon belül felállt a katasztrófa körülményeit, a belügyminisztérium, és a rendfenntartók felelősségét vizsgáló parlamenti bizottság.

államügyészhez forduljon. Módosult a házszabály is: rendezték a tanúvallomások és átadott dokumentumok nyilvánosságának kérdését. A Dutroux-bizottság még egy lényeges újítást hozott: a ház – a nagy érdeklődésre tekintettel – első ízben engedélyezte, hogy élő televíziós közvetítés készüljön vizsgálóbizottság üléséről.

Az alábbi táblázat a belga parlament kamarái által létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja:

	Alsóház által létrehozott vizsgálóbizottságok száma	Felsőház által létrehozott vizsgálóbizottságok száma
1950-1954	-	1
1954-1958	-	-
1958-1961	1	
1961-1965, 1965-1968, 1968-1971	-	-
1971-1974	1	
1974-1978	-	-
1978-1981	-	1
1981-1985	1	-
1985-1987	1	1
1987-1991	3	2
1991-1995	3*	-
1995-1999	4	2
1999-2003	3*	1
2003-2007	-	-
2007-2010	2	-
Összesen 1950-2007	19	8

2.4. Hollandia

A XIX. század végétől a XX. század végéig Hollandiában egyetlen parlamenti vizsgálóbizottság működött. Ez a második világháborús német megszállás (1940-1945) alatt a kollaboráns kormányok tevékenységét vizsgáló bizottság volt, amely 1947-től 1956-ig működött, tehát utólagos vizsgálatot fejtett ki. A parlamenti vizsgálat intézményét használták

* A három vizsgálóbizottság közül az egyik mindkét évben korábbi vizsgálat folytatása volt, azonos néven.

tehát fel arra, hogy a háborús időszak eseményeit, és azok felelőseit feltárják. Mivel előre látható volt, hogy a vizsgálat sok időt igényel, a bizottság több törvényhozási cikluson át is működött. Ez precedenst teremtett: állandó szabállyá vált, és később bekerült a parlamenti vizsgálatról szóló törvénybe is, hogy a parlamenti ciklus lezárása nem jelenti automatikusan egyben a vizsgálatot folytató bizottság megszűnését is.

A törvényben szabályozott, parlamenti különbizottság által végzett vizsgálat²⁴⁴ a második világháborút követő időszakban nem vált a parlamenti ellenőrzés jellemző eszközévé. Bár kétségtelenül ez volt a leghatékonyabb, állami kényszer használatával is felruházott ellenőrzési eszköz, bevetéséhez a parlamenti többség döntése kellett, amely azonban különböző indokokra - parlament hatáskörének hiánya, nem megfelelő eszköz, szakértői vizsgálat szükségessége - hivatkozva rendre elutasította az ellenzék vizsgálati indítványait. A kisebbségi indítványra történő kötelező vizsgálat intézményesítése sem volt sikeres. Ehhez alkotmánymódosításra, és a felsőház egyetértésére lett volna szükség. Bár az alsóház 1980-ban és 1985-ben alkotmánymódosítást fogadott el, mely az első alkalommal a képviselők egyötödét, öt évre rá egyharmadát ruházta volna fel a vizsgálatindítás jogával, a német mintára született javaslatok a Felsőházban mindkétszer elbuktak.²⁴⁵ A felsőházi képviselők elsősorban azért aggódtak, hogy mindössze ötven képviselő a polgárok magánszféráját sértő vizsgálatot kényszeríthetne ki.

A XX. század végén az alsóház által végzett parlamenti vizsgálat a kormányzat ellenőrzésének eszközeként éledt újjá. A kontrollfunkció előtérbe kerülését jelzi, hogy a parlamenti vizsgálatról szóló törvényt – történelme során először - 1975-ben módosították, abból a célból, hogy minisztereket is eskü alatt lehessen meghallgatni. Ellentétben a XIX. századi vizsgálatokkal, a jelenkoriak nem előzetes, döntés-megalapozó, hanem túlnyomórészt utólagos, politikai felelősség-megállapító vizsgálatot végeztek, a kormányzati döntés helyességét, megalapozottságát kutatva egy már megtörtént, lezárt eseménysorral kapcsolatban. Megjegyezzük, hogy bár a felsőház is rendelkezik alkotmányos felhatalmazással a vizsgálalódásra, a gyakorlatban vizsgálatokat csak alsóház végez. A felsőház, amely kevésbé foglalkozik a napi politika eseményeivel, inkább átfogó kérdéseket vitat meg, vizsgálati jogát eddig még sohasem gyakorolta.

Az első ilyen az 1984-as *RSV-ügy* volt, amelyben a vizsgálóbizottság az egyik legnagyobb holland hajógyár, a *Rijn Schelde Verolme* (RSV) összeomlását megelőző hibákat,

²⁴⁴ Megjegyezzük, hogy a holland szóhasználatban a vizsgálóbizottság megfelelője az *enquetc commissie*, míg az *onderzoek commissie* a törvényhozási célú előkészítő bizottság megnevezése.

²⁴⁵ Beckedorf, 71. o.

a gyárnak juttatott állami támogatásokat vizsgálta.²⁴⁶ A nyilvános meghallgatásokat a közvélemény a televízió képernyője előtt, nagy érdeklődéssel követte. Az RSV-vizsgálatot a lakásépítési szubvenciók ügyében elrendelt 1986-ban indult, közel két évig tartó vizsgálat követte.²⁴⁷ Majd 1988-ban az *útlevél-ügy* kivizsgálására jött létre parlamenti bizottság.²⁴⁸ Néhány évnyi szünet után, 1992-ben újabb vizsgálat indult. A parlament ara volt kíváncsi, megfelelően hajtja-e végre a kormány társadalombiztosítási jogszabályokat. 1994 és 1996 között azt vizsgálta, hogyan működik a kormány által felállított bűnmegelőzési munkacsoport. 1998-ban a hat évvel korábban, Amszterdam Bijlmer lakónegyedében lezuhant, és 39 emberéletet követelő Boeing repülőgép katasztrófájának körülményei és hatásai tárgyában indult parlamenti vizsgálat. 2002-ben, az építőiparban tapasztalt korrupció és kartell ügyében folyt parlamenti vizsgálat.²⁴⁹

Az eddigi utolsó vizsgálat volt a legmeggrázóbb: 1999 és 2000 között a honatyák a „gyengébb” eszközzel élve vizsgálóbizottságot hoztak létre, hogy megállapítsák, milyen szempontok alapján dönt a parlament arról, hogy holland katonák rész vehetnek külföldi missziókban. Hasonló vizsgálódás indult konkrétan, a srebrenicai mészárlás²⁵⁰ ügyében, 2002-ben. A két katonai természetű vizsgálóbizottságot később összevonták, és parlamenti vizsgálatot rendeltek el, mely azt állapította meg, hogy a békefenntartókat "lehetetlen küldetésre" küldték, amiért a világszervezetet terheli a felelősség, a holland katonákat, vagy

²⁴⁶ A holland kormány – az európai közösségek szabályait is megsértve - a 60-as évek végétől a 80-as évek elejéig 2,2 milliárd guldent pumpált a vállalatba, amely 1983-ban mégis csődöt jelentett. A bizottság többször akadályba ütközött: a kormányzat – törvényi kötelezés híján – vonakodott kiadni a kért aktákat és jegyzőkönyveket. Az egy éven át tartó vizsgálatot záró jelentés szerint a vállalat nem megfelelő gazdálkodásáért, és a vállalat irányításában meghozott rossz döntésekért a kormányt politikai felelősség terheli. Az ügyből kifolyólag a koalíciós partner megvonta bizalmát Brox közlekedési államtitkártól, aki távozni kényszerült. A liberális miniszter, Van Aardenne a posztján maradt, mivel pártja világossá tette, hogy kiáll mellette, és a koalíciós partner, kormányválságtól tartva, nem erőltette menesztését. A liberálisok rossz szereplése a következő választásokon, valamint Van Aardenne kimaradása az azt követő kormányból, azonban megmutatta, hogy a vizsgálat a közvéleményben nem múl el visszhangtalanul, és (bár csak a színpalak mögött) a politikusok is levonták a megfelelő következtetéseket. Lásd Breeveld, 1989, 8. o.

²⁴⁷ A *De Volkskrant* című napilap robbantotta ki a botrányt, amikor nyilvánosságra hozta, hogy a kormány a nyugdíjalapok terhére túl sok támogatást fizet ki a lakásépítések támogatására.

²⁴⁸ A testület azt vizsgálta, miért készülnek az új, csalásbiztos, európai útlevelek késve, alacsony minőségben, és drágán a külügyminisztérium által három évvel korábban megbízott KEP (Kodak-Elba-Philips) konzorcium által. Az eset közvetett következménye a szerződést kötő védelmi miniszter, Van Eekelen és a külügyi államtitkár, Van der Linden lemondása lett.

²⁴⁹ Egy televíziós riport leplezte le a jogellenes árrögzítést 2001-ben: a Koop Tjuchem vállalat tíz éven keresztül illegális kettős könyvvezetést végzett. Mivel a megrendelői oldalon több állami szervezet is szerepelt, az alsóház vizsgálóbizottságot küldött ki, hogy kiderüljön, van-e szükség parlamenti vizsgálatra, mely a vizsgálatindítás mellett foglalt állást. A felállított bizottság 67 tanú meghallgatása után, 10 hónapos vizsgálat után több mint 400 oldalas jelentésben számolt be munkájáról. Bár a vizsgálat köztisztviselők korrupciójára utaló bizonyítékot nem talált, a megrendelésekben leginkább érintett védelmi miniszter lemondott.

²⁵⁰ A tragikus események miatt elhíresült bosnyák települést kb. 600 holland békefenntartó védte, akik 1995 nyarán harc nélkül beengedték a várost körülrő szerb csapatokat. A szerbek elszállították, majd kivégezték a lakosság férfitagjait, mintegy 8000 embert.

parancsnokaikat nem. Az eljárás ennek ellenére a teljes Kok-kormány lemondását vonta maga után.

1982 és 2010 között tehát összesen nyolc vizsgálóbizottság jött létre, átlagosan ciklusonként egy. A XIX. századi nyolc vizsgálattal, és a II. világháború alatti eseményeket vizsgálatával együtt is, közel másfél évszázad alatt a parlamenti vizsgálatok száma így mindössze 17 volt. Bár az eljárások száma nem magas, a jelentések a tapasztalat szerint az RSV-ügy óta jelentős politikai következményekkel járnak, és nagy érdeklődés övezi őket, amely adott esetben magas nézettségű televíziós közvetítésekkel jár.

Az alábbi táblázat az egyes parlamenti ciklusok által létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja:

Parlamenti ciklus	Alsóház által létrehozott vizsgálóbizottságok száma
1982-1986	1
1986-1989	2
1989-1994	1
1994-1998	1
1998-2002	1
2002-2006	2
2006-2010	0
Összesen 1982-2010	8

Megjegyzendő, hogy a holland alsóház a vizsgálóbizottságon kívül többféle módját ismeri a parlamenti információs jog gyakorlásának. Az enyhébb, kevesebb politikai következménnyel járó eszközök változatosak: a parlament vizsgálattal megbízhat akár külső szervezetet is, tarthat közmeghallgatást. A parlamenti vizsgálati tevékenységét elláthatja belső, azaz képviselőkől álló bizottság, valamint külső, parlament által megbízott szervezet, személy. A megfelelő eszköz kiválasztása az adott ügy jelentőségétől, és persze a parlamenti többség döntésétől függ. Ebben a helyzetben segít a választásában az arányossági követelménye, mely szerint csak a feltétlenül szükséges eszközt vetik be. E felfogás, valamint a koalíciós kényszer következtében kerülnek az indokolatlan, politikai természetű nyílt konfliktusokat, és igyekeznek konstruktív módon reagálni a felmerülő problémákra. Mivel Hollandiában szinte kizárólag koalíciós kormányok működnek, a belső törésvonalak a kormányzóképeséget veszélyeztetnék. Márpedig a parlamenti vizsgálatról szóló többségi

döntést a koalíción belül a politikai bizalmatlanság jelének tekintik. Ezért erős a késztetés, hogy ne vizsgálóbizottságot, hanem más, enyhébb eszközt vessenek be a botrány közvélemény előtti tisztázására. A kormányzatot érintő botrányok kivizsgálására a 80-as évekig gyakran „bölcsek tanácsa” típusú, szaktekintélyekből álló bizottságot kértek fel, akik terjedelmes jelentésükben elsősorban nem a felelősség kérdését tárgyalták.²⁵¹

A holland parlament maga is nagy jelentőséget tulajdonít közvetlen információszerezési tevékenységének. Ezt jelzi, hogy 2002-ben – szinte egy időben a hasonló rendeltetésű brit intézménnyel - az alsóházban létrejött a Vizsgálati és Ellenőrzési Iroda (*Onderzoeks- en Verificatiebureau*), amely a ház önálló „kutatóbázisaként” működik. Tanácsadással, vizsgálati stratégia kialakításával, valamint a vizsgálandó kérdések megfogalmazása, és a vizsgálat teljes lefolytatása során nyújtott szakértői támogatással segíti az alsóházat minden vizsgálat-típusnál, akár egyéni képviselői, akár állandó bizottsági kérdés feltevéséről, akár vizsgálóbizottság létrehozásáról, akár parlamenti vizsgálatról van szó. Új vizsgálati témák, kérdések felmerülése esetén az iroda ellenőrzi, hogy korábbi vizsgálatok alapján szükség van-e új eljárásra, vagy elegendőek a korábbi eredmények. Az iroda másik fő feladata azon információk ellenőrzése és elemzése, amelyeket a kormányzat nyújt a parlamentnek. Vizsgálja azt is, hogy a kormány által adott információk konzisztensek-e, és összhangban vannak-e azzal a (szak)politikával, amelyet az ágazat a parlament ellenőrzése mellett folytat.

2004-ben a holland alsóház saját tagjaiból álló, négyfős bizottságot alakított a vizsgálóbizottsági törvény felülvizsgálata céljából, melynek feladata az volt, hogy úgy adjon használható vizsgálati eszközt a parlament kezébe, hogy a kívülállók személyiségi jogvédelme biztosított legyen. A parlamenti vizsgálatok újfajta rendeltetése ugyanis rámutatott az 1850-es törvény hiányosságaira. Mivel az újabb parlamenti vizsgálatok főleg a kormány politikai felelősségének felderítését célozzák, az ilyen ügyekben eljáró bizottságokat alkalmassá kellett tenni a történetek valódi lefolyásának felderítésére, a kormányzattal szembeni utólagos ellenőrzésre. Jogaikat meg kellett erősíteni, például fel kellett ruházni őket a közigazgatással szembeni bizonyítási hatáskörökkel is, hogy a hivatalok a bizottság által kért aktákat átadják. A tanúk jogvédelme sem volt kielégítő, valamint tisztázásra szorult a parlamenti vizsgálat, és más állami vizsgálati eljárások, mindenekelőtt a büntetőeljárás, nyomozás viszonya. Rendezetlen volt az eljárás nyilvánosságának mértéke is.

A felsőház nem kívánt a törvény-előkészítésben részt venni, hogy ne kötelezze el magát a későbbi döntés mellett. Feltétel volt továbbá, hogy alkotmánymódosításra ne legyen szükség, mivel ilyen irányú törekvéseket a felsőház – mint láttuk – korábban sem támogatott. Felmerült egy javaslat, mely szerint az új törvénynek a vizsgálóbizottságokon felül az előkészítő bizottságokról is rendelkeznie kell. Ezt a törvényelőkészítő bizottság végül nem fogadta el, mivel utóbbi (*onderzoekscmissie*) előtt nem kötelező a megjelenés és

²⁵¹ Breedveld, 1989, 6. o.

nyilatkozattétel. Ellentétben tehát a vizsgálóbizottsággal, az eljárás önkéntes együttműködésen alapszik, azaz nem feltétlenül szükséges törvényben rendelkezni róla. A törvényhozási célú vizsgálóbizottságok eljárása ezért a törvénybe nem került be. A bizottság új törvény javaslatát dolgozta ki, melyet az alsóház 2006-ban elfogadott. A felsőházi jóváhagyás, valamint a 2008-as kihirdetés után a törvény hatályba is lépett. A legújabb tapasztalatok azonban még váratnak magukra: parlamenti vizsgálatra az új törvény alapján még nem került sor. Az új törvény folyamatban lévő ügyekre ugyanis nem alkalmazható.²⁵² A holland tapasztalat is azt mutatja, hogy az újraszabályozás csökkenti a vizsgálati kedvet: a 2006-2010-es ciklusban egyáltalán nem indult parlamenti vizsgálat.

2.5. Németország

A második világháború után a keserű tapasztalatok ellenére az új német alaptörvény (*Grundgesetz*) alapító atyái a weimari szabályozást vették alapul a parlamenti vizsgálati jog újbóli kialakításakor. Az Alaptörvény 44. szakaszának így elfogadott megfogalmazása igen hasonlít a korábbi 34. cikkre, ám a korábbi negatív tapasztalat alapján jelentős különbségeket is találunk a régi és az új cikkely között. A weimari alkotmánynak a büntetőeljárás szabályainak a bizonyítás körében történő értelemszerű alkalmazására vonatkozó utalás – további értelmezés nélkül - megmaradt. A vizsgálóbizottság létrehozására vonatkozó jogot továbbra is kisebbségi jogként tételezték. Annak érdekében azonban, hogy az intézmény ne válhasson destruktív, ellenzéki eszközzé, az egyötödös küszöböt egynegyedre emelték fel. A nyilvánosság kizárásának szabálya is megváltozott: addig ehhez kétharmados, ezután csak egyszerű többség kellett. A tanúkihallgatáshoz és az aktabekéréshez való jogot továbbra is fenntartották. Az újonnan megszervezett Szövetségi Alkotmánybíróságnál pedig mindezen jogok kikényszeríthetővé váltak. A ma is hatályban lévő 44. cikk adja a kontinens legrészletesebb alkotmányos szintű szabályozását a parlamenti vizsgálóbizottságok joga körében.²⁵³

A parlamenti vizsgálat intézménye már az NSZK történetének kezdetén népszerűvé vált: mind a Szövetségi Tanács, mind a tartományi parlamentek gyakran éltek a vizsgálóbizottság felállításának lehetőségével. Vizsgálóbizottság kutatta a Spiegel-magazin által nyilvánosságra hozott *főváros-ügyet*.²⁵⁴ Az ügy legfeljebb a Spiegel-magazinnak hozott

²⁵² H VBT 45.§

²⁵³ Lásd a jogforrásokról szóló résznél.

²⁵⁴ A Spiegel-magazin nyilvánosságra hozta, hogy 1952-ben Adenauer kancellár stábjába mintegy kétmillió márkát fizetett a Szövetségi Gyűlés képviselőinek, hogy Frankfurttal szemben Bonnra szavazzanak az NSZK új

fordulatot, amely ekkor tett szert országos népszerűsége. Az ügy érdekessége volt, hogy a tanúként idézett érintett képviselők arra hivatkozva igyekeztek megtagadni a tanúvallomást, hogy a „tranzakció” bizalmas információ volt, ezáltal az olyan személyekre nézve, akikkel képviselői minőségükben kerültek kapcsolatba, az Alaptörvény és a büntetőeljárás törvény által elismert tanúvallomás-megtagadási ok áll fenn. A vizsgálóbizottság bölcs döntést hozott: elismerte, hogy a pénzadományozó kilétével kapcsolatban valóban fennáll a hallgatási jog, a fizetés megtörténte, idejére, módjára azonban nem, ezekkel kapcsolatban a képviselőnek nyilatkoznia kell.²⁵⁵ A vizsgálóbizottság kinyilvánította azt is, hogy nem fogadja el a bankitok sérthetlenségét, amire az érintettek hivatkoztak a vizsgálattal szemben.²⁵⁶ Ezzel az állami szférán kívül eső, magántermészetű vizsgálat jogszerűsége mellett érvelt, amit a Szövetségi Alkotmánybíróság a későbbiekben megerősített.

Míg az első törvényhozási ciklusban kilenc vizsgálóbizottság jött létre, az 50-es évek végétől a kezdeményezési kedv alábbhagyott: ciklusonként már csak 1-2 vizsgálóbizottságot állítottak fel. Változást a hetvenes évek hoztak. Az addig csak a szűk értelemben vett kormányzatra koncentráló vizsgálóbizottságok az állam kiterjedésének növekedése következtében ekkor kezdtek el az állammal valamilyen kapcsolatba került magánszemélyek, jogi személyek ügyei iránt is vizsgálandó, azok állami, illetve pártpolitikai összefonódása ürügyén.

Az ügyek megszorodása számos jogvitát is gerjesztett, amelyek eldöntésében, törvényi szabályozás híján, jelentős szerep jutott a Szövetségi Alkotmánybíróságnak (*Bundesverfassungsgericht*, BVerfGE).²⁵⁷ Az alkotmánybírósági eljárások számos olyan kérdést tisztáztak, amelyek a vizsgálóbizottsági törvény elfogadása előtt meglévő joghézagokat kipótolták, és értelmezték a nem egyértelmű szabályozást (különös tekintettel a büntetőeljárás szabályainak alkalmazására). Ezek a döntéseik később meghatározták a parlamenti vizsgálóbizottsági jog kodifikációjának kereteit is. A karlsruhei bírák mondták ki például azt, hogy alkotmányos szempontból a vizsgálóbizottságokat, közhatalmat gyakorló szerveknek kell tekinteni,²⁵⁸ valamint, hogy a vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó kérelmet nem lehet módosítani vagy kibővíteni,²⁵⁹ hanem annak haladéktalanul eleget kell tenni. Minden

fővárosára vonatkozó döntés meghozatalakor. Az ügy napvilágra kerülése azonban nem sokat változtatott a helyzeten, a főváros végül Bonn lett.

²⁵⁵ Engels, 1991, 86.o.

²⁵⁶ Müller, 1991, 177.o.

²⁵⁷ A BVerfGE az állami szervek egymás közötti vitájában (*Organstreitverfahren*) döntési hatáskörrel rendelkezik, és ezen eljárásokban a házszabály szerint (N HSZ 59-60.§§) mind a parlamenti, mind a bizottsági minősített kisebbség, sőt, az általa képviselt frakció félként felléphet jogai védelmében.

²⁵⁸ BVerfGE 67, 100 (142)

²⁵⁹ BVerfGE, 49, 70 (86f.)

késlekedés kérdéssé teszi a parlamenti ellenőrzés hatékonyságát, ezért kerülendő.²⁶⁰ Az alkotmánybírák a *Flick-ügyben*²⁶¹ is kulcsszerephez jutottak. A BVerfGE az ügy kapcsán kialakult jogvitában hozott 1984-es döntésével²⁶² megerősítette a vizsgálóbizottság jogait. Ez kimondta, hogy a kormányzat nem tarthat vissza a parlamenttől dokumentumokat az államérdekre vonatkozó általános hivatkozással, mivel az államtitok védelmét kormány és parlament együtt gyakorolja. Mivel a Szövetségi Gyűlésnek megfelelő belső titokvédelmi szabályzata van, a konkrét esetben is fennáll, hogy a kormány nem a parlamenttel szemben, hanem vele együtt letéteményese az államtitoknak. Az alkotmány által hivatkozott büntetőeljárás szabályok között ugyanis megtalálható a bizonyíték (akta) kiadásának megtagadási lehetősége az államérdekre hivatkozással. Ezt azonban az alkotmánybírák szerint szűken kell értelmezni: csak különleges, indokolt esetben lehet erre hivatkozva dokumentumokat visszatartani a vizsgálóbizottságtól. Ilyen eset lehet a „végrehajtó hatalom szűk értelemben vett saját felelősségi területe, amely magában foglal bizonyos, a törvényhozás által nem feltárható kezdeményezési, tanácskozási és cselekvési területet,” amely más hatalmi ág által nem feltárható, hogy a végrehajtó hatalomnak ne kelljen tartania a kormányzást ellehetetlenítő folyamatos politikai természetű ellenőrzésektől.

A német alkotmányos rendszer tehát elutasítja az Egyesült Államokból ismert folyamatos ellenőrzést, és tiszteletben tartva a kormány diszkrécióját, amikor a parlamenti vizsgálatokat a lezárt ügyekre korlátozza. Az ügyben a parlament információs jogának és a

²⁶⁰ Petrétei, 2001, 394.o.

²⁶¹ 1975-ben a Friedrich Karl Flick vezette konszern közel 2 milliárd márka értékű Daimler-Benz részvénytársaságot adott el a Deutsche Banknak, melynek bevételeit befektetésekre fordította. A konszern a szerinte „nemzetgazdasági szempontból támogatandó” befektetésre tekintettel a fizetendő közel egymilliárd márka adófizetési kötelezettség elengedését kérte az FDP-s szövetségi gazdasági minisztertől, Hans Friedrichstől, aki – utódával és párttársával, Otto Graf Lambsdorffal együtt - eleget tett a kérésnek. Hat évvel később, egy adónyomozás során előkerült a konszern főkönyvelőjének egy feljegyzése, amelyben a Szövetségi Gyűlés minden pártjának prominensei részére történt százezer márkás nagyságrendű, a pártfinanszírozás szabályait megszegő, jogellenes készpénzkifizetések voltak feljegyezve. A listán többek között Helmut Kohl, Franz Josef Strauss, valamint a két említett gazdasági tárcavezető neve is szerepelt, ami megvesztegetés gyanúját keltette. A konszern szerint azonban ezek csupán pártadományok voltak. 1983 novemberében az ügyészség, vesztegetés miatt vádat emelt a konszern vezetői, valamint a két, egymást váltó liberális gazdasági miniszter ellen. Az ekkor hivatalban levő Lambsdorff lemondott. Ezt követően a Szövetségi Gyűlés, többségi indítványra, CDU vezetésű vizsgálóbizottságot hozott létre az ügyben, amely 1983 és 1986 között működött, és a hasonló eljárásokkal összevetve rekordszámú, 85 ülést tartott, ezalatt 321 óra alatt 49 tanút hallgatott meg, mely meghallgatások jegyzőkönyvei összesen közel 12 000 oldalt tettek ki. A gazdasági minisztérium kezdetben vonakodott az ügy aktáit a vizsgálóbizottság elé tárni, de a BVerfGE döntése után kénytelen volt megtenni. Az ügyben rendes bíróság is vizsgálódott: 1987 az ítéletet adóvisszatartás miatt mondták ki, a vesztegetés vádjára nem bizonyosodott be, a politikusokat pénzbüntetésre ítélték. A politikai következmények jelentősebbek voltak, mint a jogiak. A gazdasági miniszter mellett Rainer Barzel (CDU) házelnök is lemondott tisztségéről, vizsgálóbizottsági meghallgatása után egy nappal. A meghallgatások során kiderült, hogy Flick kasszájából mintegy 25 millió márka jutott a politikai porond mindkét oldalára, FDP-hez, CDU-hoz és SDP-hez egyaránt. Az ügyből kifolyólag szigorították a pártok finanszírozására, és a képviselők vagyonbevallására vonatkozó szabályokat. Az ügyről részletesen lásd Ramge, 2003, 153.o.

²⁶² BVerfGE 67, 100-146

jogi személyek adótitkára vonatkozó érdek is ütközött, mivel a konszern nem állami szerv volt. A BVG megállapította, hogy a parlamenti vizsgálat általános alkotmányos feltétele, a közérdek a konkrét ügyben is fennáll. Nem ismerte el az adótitok alapjogi természetét, és ezzel szabad utat adott a nem állami szervek parlament általi, közérdekű vizsgálatának.

A parlamenti vizsgálat nem állami jogalanyokra történő kiterjesztésével a vizsgálóbizottságok munkája új dimenziót nyert. Ezáltal azonban alapjogokkal került összeütközésbe. Mint láttuk, a BVG úgy oldotta fel a kollíziót, hogy a parlamenti vizsgálat magánszféra területére történő behatolásához a vizsgálandó ügyben a közérdek fennállását kívánták meg.²⁶³ Olyan ügyekben, ahol az érintettek a magánjog alanyai, de állami, közösségi döntések jogtalan vagy etikátlan befolyásolása történt vagy fenyeget (koncessziók, közhasznú tevékenységek stb.), illetve közpénz felhasználásáról van szó (állami támogatások) a vizsgálatnak helye van. Tisztán magántermészetű ügyekben azonban a parlament vizsgálódása nem kívánatos.

A 80-as évek vizsgálóbizottságai más szempontból is újszerűek voltak: a kormánytöbbség kezdeményezésére jöttek létre, a politikai ellenfél ellehetetlenítésére. Ilyen volt a *Flick-ügyet* vizsgáló bizottság, és így folyt a vizsgálat a *Neue Heimat-ügyben*²⁶⁴ is, amelyben újra kulcsszerephez jutott az alkotmánybírászkodás. A vizsgálatához kapcsolódó döntésben²⁶⁵ a karlsruhei bírák ismét a vizsgálóbizottságok megerősítése mellett döntöttek. Kimondták a közérdek meglétét olyan ügyekben, amelyek ugyan nem esnek közvetlenül a parlament kormánnyal szembeni ellenőrzése alá, de törvényhozás tárgyai lehetnek, és egyben a közélet, üzleti élet olyan eseményei, amelyek kivizsgálása társadalmi érdek. Kimondták emellett, hogy a parlamenti vizsgálóbizottságok azon joga, hogy a szükséges bizonyítékokat a büntetőeljárás szabályainak értelemszerű alkalmazásával felvegyék, feljogosítja őket arra, hogy a vallomástételt ok nélkül megtagadó tanúnak rendbírságot szabjanak ki, valamint a vallomástétel kikényszerítése érdekében kérelmezzék a hatáskörrel rendelkező bíróságon az őrizetbe vétel elrendelését, az alapvető jogok, és az arányosság követelményének figyelembevételével.²⁶⁶ Ez alapján, először a német vizsgálóbizottságok történetében, az alkotmányos felhatalmazás alapján alkalmazott büntetőeljárás szabályok alapján, sor került

²⁶³ Busch, 1991, 114.o.

²⁶⁴ Az NSZK legnagyobb, szakszervezeti tulajdonban lévő lakásépítő vállalatát, a számos politikai összefonódással terhelt *Neue Heimat*ot korrupció és állami döntések jogtalan befolyásolása, valamint a lakások közhasznúságáról szóló törvény megsértése miatt vizsgálták a képviselők, 1986-87-ben. Az eljárás során a bizottság több mint egymillió lapnyi aktát kért be különböző szervezetektől, ám a hatalmas méretű anyag ellenére, főként a ciklus végének közeledte miatt, hét hónap alatt elvégezte munkáját. Lásd Engels, 1989, 150. o.

²⁶⁵ BVerfGE 77, 1ff.,

²⁶⁶ BVerfGE 74, 1-64

egy, az idézés ellenére a nyilatkozattételt megtagadó személy letartóztatásra.²⁶⁷ Egyedülállóan hosszán, négy éven és két parlamenti cikluson át tartott az időszak másik nagy port felvert botránya, a *tengeralattjáró-ügy*.²⁶⁸

A tömegmédiá elterjedésével, az ezredforduló táján új lendületet kapott a vizsgálóbizottsági tevékenység, amely a nyilvánosság erejét kihasználva jó terepnek bizonyult a politikai összeütközésekre. E folyamat csúcspontját két, a nyilvánosság előtt játszódó ügy, a *pártadomány*²⁶⁹ -, és a *vízum-ügy* jelentette. A két vizsgálóbizottság hasonló volt abban is, hogy a meghallgatottak – vagy idézettek - között a politika csúcsszereplőit találjuk, pártvezetőket, minisztereket, sőt, egykori és hivatalban lévő kancellárokat. A vizsgálatot lezáró jelentésben pedig mindkét esetben eltérő álláspontra jutott a vizsgálóbizottsági többség és kisebbség.

A *pártadomány-ügyben* folytatott eljárás a bizottság jogkörének szabályozatlansága miatt kézzelfogható eredménnyel nem járt, csupán kölcsönös pártpolitikai megnyilvánulásoknak adott terepet. A vizsgálóbizottságot a parlamenti többség hozta létre, politikai ellenfelei (a korábbi Kohl-kormányzat) lejárására. A bizottságban kisebbségben lévő ellenzék ellentámadásba lendült, és a hivatalban levő kancellár, Gerhard Schröder egykori hasonló ügyeit kezdte firtatni. Az eljárás kereteit adó IPA-szabályok, és a Szövetségi Alkotmánybíróság értelmezése szerint ugyanis, attól függetlenül, hogy a vizsgálóbizottság kisebbségi vagy többségi indítványra jött létre, a kisebbségi jogok megilletik a bizottsági kisebbséget, még akkor is, ha azelőtt a vizsgálóbizottság felállítása ellen szavaztak. A tagok egynegyede által kezdeményezett bizonyítást fel kell venni, kivéve, ha nem tartozik a vizsgálat tárgyához, azaz a vizsgálóbizottság megbízatása nem terjed ki rá. A bizottsági többség ez utóbbi kivételre hivatkozva, ám megfelelő indoklás nélkül utasította el a kisebbség több bizonyítási kezdeményezését, valamint olyan határidőt szabott az eljárás lezárására, hogy a kisebbség által kezdeményezett bizonyításokat már ne lehessen időben felvenni. A

²⁶⁷ Alfons Lappast, a *Neue Heimat* vezetőjét a vizsgálóbizottság által megkeresett illetékes bíróság – később a Szövetségi Alkotmánybíróság által megerősített - döntése alapján a rendőrség egy szakszervezeti kongresszuson őrizetbe vette.

²⁶⁸ Az ellenzék azért kezdeményezte 1986-ban vizsgálóbizottság felállítását, hogy kiderüljön, a kormány tagjai tudtak-e arról, hogy egy kielői cég a nemzetközi embargó ellenére tengeralattjáró-terveket szállít az apartheid-rezsimnek, Dél-Afrikába. A vizsgálat tehát a szállító révén magánszférára is kiterjedt, így nem csak a kormányzattól származó dokumentumokat használták fel az eljárás során bizonyítékként, hanem a szóban forgó vállalat aktáit is, ismét gyakorolva a Szövetségi Alkotmánybíróság által elismert magántermészetű vizsgálat jogát. A CDU-FDP koalíciós többség a vizsgálat során sikeresen húzta el az ügyet, a parlamenti ciklus végeztével a vizsgálóbizottság megbízatása megszűnt. Az új parlament azonban azonos névvel újra létrehozta a ügyet vizsgáló bizottságot, amely ugyan nem lett jogutóda az előzőnek, de annak vizsgálati eredményei, jegyzőkönyvei rendelkezésre állnak.

²⁶⁹ Az SPD-Zöldek koalíció által kezdeményezett vizsgálóbizottság a korábbi Kohl-kormányzat felelősségét volt hivatva feltárni a hozzá befolyó pártadományok ügyében, illetve azt, hogy az adományok befolyásolhatták-e néhány konkrét döntését (fegyverreladások, privatizáció stb).

Szövetségi Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette ezt a gyakorlatot,²⁷⁰ kifejtve, hogy a kisebbség jogait az eljárás során figyelembe kell venni, és a kisebbségi bizonyítási indítványoknak helyt kell adni, hacsak a szűken értelmezendő kivételek nem állnak fenn. Emellett a kisebbségnek az ütemezésben arányos lehetőséget kell biztosítani bizonyítékok felvételére.

A vizsgálat felszínre hozott olyan bizonyítékokat, melyeknek felhasználhatósága kérdéses volt. Néhány érintett személynek az ügyben folytatott telefonbeszélgetéseit – csakúgy, mint a nyugatnémet telefonforgalom csaknem egészét - a keletnémet titkosszolgálat, a Stasi lehallgatta. Az Alaptörvény szerint a levél- és távközlési titok a vizsgálóbizottsági eljárásban is sérthetetlen. A Stasi dokumentumairól szóló törvény is kizárólag a saját maga által taxatíván meghatározott bűncselekmények esetén engedi a Stasi-akták tartalmát bizonyítékként felhasználni a büntetőeljárásban. A szövetségi adatvédelmi biztos az ügy kapcsán leszögezte, hogy a lehallgatási jegyzőkönyvek jogellenesen keletkezett dokumentumok, amelyeket csak az igazságtétel, azaz áldozatok rehabilitációja, tettesek üldözése, a Stasi működésének vizsgálata céljából, vagy a törvényben meghatározott egyéb esetben lehet felhasználni. A jogállami keretek között elfogadhatatlan, alapjogokat sértő tevékenység áldozatai ellen, e dokumentumok felhasználása, nyilvánosságra hozatala nem megengedhető.

A nyilvánosság részéről az ügy eredményes felderítése érdekében kifejtett nyomás ráirányította a figyelmet a terület szakértők által már régen hangoztatott szabályozatlanságára. Az Alaptörvény 44. szakasza, és az általa homályosan hivatkozott, a bizonyítást megkönnyíteni hivatott, valójában jogalkalmazási bizonytalanságot okozó „büntetőeljárás szabályok” mellett csak a házszabály mögöttes joganyaga tartalmazott ide vonatkozó szabályozást. Hiányoztak a vizsgálóbizottság külső viszonyait, más jogalanyokkal való kapcsolatát meghatározó szabályok. Ebben a helyzetben a Szövetségi Alkotmánybíróság döntései töltötték ki a szabályozási űrt.²⁷¹

A vizsgálóbizottságokra vonatkozó jog kodifikációját – Németországban is - a kormány és ellenzék eltérő felfogása hátráltatta. Az alkotmány a vizsgálóbizottság létrehozására vonatkozó jogot kisebbségi jogként tételezi, az ellenzék ebbe az irányba vitte volna tovább az eljárást, kiterjesztve a kisebbségi jogokat a vizsgálóbizottságon belüli viszonyokra is, különösen a bizonyítás körében. A mindenkori kormányzat pedig éppen ellenkezőleg, az eljárás során a többségi erőviszonyokat konzerválta volna. Emiatt

²⁷⁰ BVerfGE 105, 97. ff.

²⁷¹ Platter, 2004, 34. o.

évtizedeken át sikertelen volt törvényi szabályozás elfogadása. Pedig már a Szövetségi Gyűlés legelső törvényhozási ciklusa során felmerült az igénye egy vizsgálóbizottsági eljárási törvénynek. Ennek jegyében, 1969-ben elkészült egy törvénytervezet a szövetségi és tartományi parlamentek munkacsoportja (*Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft, IPA*) jóvoltából, melyet a jogalkotó napirendre is tűzött. Az un. „IPA-szabályokat”²⁷² a frakcióközi konszenzus ellenére, a plenáris vitán kibontakozó ellentétek miatt végül a Szövetségi Gyűlés nem fogadta el. Az IPA-szabályzat a vizsgálóbizottsági eljárást még inkább közelítette a büntetőeljáráshoz. Bizonyos kérdésekben (tanúzás megtagadása) a büntetőeljárási törvényt rendelte alkalmazni az Alaptörvény által használt „értelemszerű” kitétel nélkül, valamint a büntetőeljárás terheltségéhez hasonló „érintett” (*Betroffene*) pozíciót hozott létre,²⁷³ és saját jogokkal ruházta fel (összefüggő nyilatkozattétel lehetősége, kérdezési jog). Paradox módon az érintettek is széles nyilatkozat-megtagadási jogokkal rendelkeztek, mint a tanúk a büntetőeljárásban. Ám szemben a terhelttel, igazmondásra kötelezettek, így leginkább privilegizált tanúknak tekinthetjük őket a parlamenti vizsgálati eljárásban. A szakirodalom az eredménytelen tényfeltárásokat és parlamenti vizsgálatokat ennek a számlájára írja.²⁷⁴

Az IPA-szabályok átdolgozásával született meg később a tartományi parlamenteknek szánt vizsgálóbizottsági mintatörvény, melynek hatására megszületett az első német tartományi parlamenti vizsgálóbizottsági törvény, a bajor, 1970-ben. Az IPA-szabályzat azonban szövetségi szinten is parlamenti szokásjoggá vált. Alkalmazásának feltétele volt, hogy nem ellentétes a hatályos joggal, alkalmazását a vizsgálóbizottságot létesítő határozat eseti jelleggel kiköti, valamint alkalmazásával a vizsgálóbizottság tagjai egyetértenek. Ezek rendszerint teljesültek, így a Szövetségi Gyűlés vizsgálóbizottságai a VI. törvényhozási ciklus óta többnyire ez alapján működtek. Mivel azonban nem vált elfogadott törvénné, így a harmadik személyekre vonatkozó jogokat és kötelezettségeket nem állapíthatott meg, ezáltal igényt sem lehetett rá alapítani (például az érintetti státusz elismerésével kapcsolatban, aminek megítélése a vizsgálóbizottság mérlegelésére tartozott.

A kodifikációs kísérletek ezután tovább folytatódtak: összesen nyolc beadott törvényjavaslat született (ezek kidolgozói között volt többek között a Német Jogászgyűlés,²⁷⁵ a Szövetségi Tanács alkotmányreform előkészítő bizottsága,²⁷⁶ a tartományi parlamenti elnöki

²⁷² Bundestag-Drucksache V/4209

²⁷³ IPA-szabályok, 18.§

²⁷⁴ Schneider, 2000, 3332.o.

²⁷⁵ Plöd, 2003 26. o.

²⁷⁶ Bundestag-Drucksache VI/3829, VII/5924

konferencia, valamint több párt²⁷⁷ is). Politikai konszenzus híján azonban egyik sem ment át a plénum végső szűrőjén, és nem lett belőle törvény. A pártfinanszírozási vizsgálóbizottság negatív tapasztalatai és a közvélemény türelmetlensége azonban felgyorsították a folyamatot. Az 1990-ben egyszer már megbukott, kidolgozójával, a Szövetségi Gyűlés ügyrendi bizottságának elnökével, Konrad Porznerrel fémjelzett javaslat,²⁷⁸ némi módosítással, 2001-ben törvényerőre emelkedett. Ezáltal szövetségi szinten megszületett az első törvény a Szövetségi Gyűlés vizsgálóbizottságairól.²⁷⁹ Az új törvény alapján eddig öt vizsgálóbizottság létrehozására került sor, ezek mindegyike kötelező kisebbségi indítvány alapján jött létre. 2002 és 2005 között került sor a *vízum-ügy*²⁸⁰ vizsgálatára.

Az alábbi táblázat a német parlamentarizmus egyes törvényhozási ciklusainak vizsgálati tevékenységét mutatja. Az elutasított indítványok száma ciklusonként nem tér el jelentősen az elfogadottakétól, például a X. és XI. ciklusokban 2-2, a XII.-ben 3 elutasított indítvány született. A kisebbségi jog világos szabályozása miatt, a kellő támogatás hiányában esélytelen indítványok olyan pergőtüzére, mint Ausztriában, Németországban nem volt példa. A 2010-ig létrehozott 38 vizsgálóbizottság döntő többségét, 33-at kötelező kisebbségi indítvány alapján állították fel. A fennmaradó 5 esetben a parlamenti többség szavazta meg a létrehozást, vagy mindkét oldal hozzájárult a vizsgálathoz.

²⁷⁷ Plédául CDU/CSU-javaslat: (1977, Bundestag-Drucksache 8/1181), frakcióközi javaslat (Bundestag-Drucksache 10/6587)

²⁷⁸ Porzner-Entwurf, Bundestag-Drucksache 11/8085

²⁷⁹ Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, hatályba lépett 2001. június 26-án. A törvény elfogadásáról megszületett politikai kompromisszum részeként, azt a folyamatban lévő eljárásokra még nem lehetett alkalmazni, csupán a hatálybalépése után felállított vizsgálóbizottságok eljárására. Ezáltal Kohl egykori kancellár meghallgatását sem lehetett kikényszeríteni, aki az ügyben őrzött titkát (az egykor neki személyesen, milliós nagyságrendben adományozók kilétét) ezután is megtartotta.

²⁸⁰ Az eljárás a SPD-Zöldek koalíció felelősségére irányult a külföldi német konzulátusokon jogellenesen kiadott vízumok kapcsán. 2005-ben, először a német történelemben, az új törvény adta lehetőség alkalmazásával, sor került egy hivatalban lévő miniszter (Joschka Fischer külügyminiszter) bizottsági meghallgatásának élő televíziós közvetítésére. A eljárás során döntő szerepet kapott a politikai taktika: az ellenzéki kezdeményezők (CDU) elérték, hogy a miniszter meghallgatására egy fontos tartományi választás előtt kerüljön sor, válaszul a koalíció nyilvánossá tette a meghallgatást az élő közvetítés előtt.

Törvényhozási ciklus		Létrehozott vizsgálóbizottságok száma			Védelmi bizottság, mint vizsgálóbizottság által lefolytatott vizsgálatok száma
		Kisebbségi indítvány	Többségi döntés	Összesen	
I	1949-53	7	2	9	0
II	1953-57	3	0	3	4
III	1957-61	0	0	0	0
IV	1961-65	2	0	2	1
V	1965-69	1	1	2	1
VI	1969-72	1	0	1	0
VII	1972-76	2	0	2	0
VIII	1976-80	1	0	1	2
IX	1980-83	1	0	1	1
X	1983-87	4	0	4	1
XI	1987-90	2	0	2	1
XII	1990-94	3	0	3	0
XIII	1994-98	1	1	2	1
XIV	1998-02	0	1	1	0
XV	2002-05	2	0	2	0
XVI	2005-09	2	0	2	1
XVII	2009-	1	0	1	1
Összesen	1949-2010	33	5	38	14

Vizsgálóbizottságok a szövetségi tartományokban

Németország szövetségi berendezkedésének köszönhetően, a szövetségi mellett tartományi szinten is demokratikusan választott parlamentek működnek, melyek szintén létrehozhatnak vizsgálóbizottságokat. A 16 közül mindegyik tartományi alkotmány lehetővé teszi a tartományi gyűlés számára, hogy gyakorolja vizsgálati jogát, a büntetőeljárás szabályainak értelemszerű alkalmazást mindegyik előírja. A szabályozás terén a szövetségi államok előbb jártak, mint a szövetség: 1970-ben már két tartomány, Nyugat-Berlin és Bajorország törvényt alkotott a vizsgálóbizottságokról. Ezt követte a tartományi házelnökök konferenciájának kezdeményezésére kidolgozott, 1972-es modell-törvényjavaslat, amelynek hatására a többi tartományban is elindult a törvényalkotás. Hessen és Alsó-Szászország tartományok kivételével jelenleg minden német

tartománynak van már a saját parlamentjére vonatkozó vizsgálóbizottsági törvénye.²⁸¹ A két tartomány gyakorlatában az IPA-szabályok érvényesülnek.²⁸²

Az első ilyen tartományi törvény Bajorországban született meg, és 1970 óta van hatályban.²⁸³ A bajor alaptörvény kidolgozói a weimari alkotmányt tekintette mintának. Ennek megfelelően az eredeti weimari szabályt vették át: a bajor alkotmány 25. szakasza szerint a képviselők egyötödének kérésére, közérdekű ügyben, a vizsgálóbizottság létrehozása kötelező. Az 1/5-ös szabály a vizsgálóbizottságon belül is él: ez a minősített kisebbség aránya, amely bizonyítást kezdeményezhet. Példaértékű, hogy a bajor alkotmány nemcsak a vizsgálóbizottság létrehozása körében, hanem a vizsgálóbizottságon belül, az eljárás során is garantálja a kisebbség jogait. Ha a kisebbségi bizonyítási indítvány jogosságát a többség vitatja, a plénum dönt, mely döntés ellen a Bajor Alkotmánybírósnál lehet jogorvoslatot keresni. Az ülések nyilvánosak, ám a vizsgálóbizottság kétharmadának kérésére a nyilvánosság kizárható.

Már az első ciklusban, 1946-1950 között 12 vizsgálóbizottságot állítottak fel, amelyek többsége nem nyilvánosan működött. Később csökkent az aktivitás, a következő ciklusban 4, utána ciklusonként általában egy-három vizsgálóbizottság jött létre.²⁸⁴ A hetvenes években, követve a Szövetségi Gyűlésben tapasztalható tendenciát, újra öt fölé emelkedett a ciklusonkénti vizsgálatok száma, amely a 90-es évekre újra visszaállt az azt megelőző szintre.

2.6. Ausztria

A jelenleg is hatályos alkotmányos szabályozás az 1929-es osztrák alkotmányban jelent meg, amely a weimari alkotmány hatása alatt alakult ki. A felsőházi funkciót ellátó, a tartományok érdekeit képviselő Szövetségi Tanácsnak vizsgálati jogosítványa nincs, a szövetségi kormány ellenőrzését az Isóház (Nemzeti Tanács) végzi, így parlamenti vizsgálatot is csak az alsóház végez. A kötelező kisebbségi indítványra történő kötelező felállítás intézményét azonban az osztrák jogalkotó – több erre irányuló kísérlet ellenére - nem vette át.²⁸⁵ A parlament a vizsgálóbizottságokat tehát többségi döntéssel hozza létre, ezért a szakirodalomban sokan szorgalmazzák a kisebbség felruházását a szomszédos Németországból ismert jogosítvánnyal.²⁸⁶ Ennek ellenére sem az 1961-es, sem az 1975-ös, sem az 1993-as házszabályreformok során nem sikerült keresztülvinni a vizsgálóbizottságok felállítására vonatkozó jog kisebbségi kialakítását. Kisebbségi jogok az osztrák vizsgálóbizottságok gyakorlatában alig érvényesülnek.

²⁸¹ Mager, 2002, 597.o.

²⁸² Glauben-Brocker, 2004, 26. o.

²⁸³ Bajorország általában sikeres volt az alkotmányos-jogi konszolidáció területén: az NSZK tartományai közül először Bajorország fogadott el tartományi alkotmányt a második világháború után.

²⁸⁴ Mielke/Reutter, 2004, 231.o.

²⁸⁵ Schambeck, 1997, 113.o.

²⁸⁶ Steinhuber, 2002, 24. o., Nödl, 1995, 33. o.

1997-ben a parlamenti házszabály, melynek 33. szakasza (az alkotmány tömör megfogalmazása mellett) a vizsgálati jog alapja volt, kiegészült egy melléklettel, amely kifejezetten a parlamenti vizsgálat, ezen belül is főként a bizonyítás kérdéseit szabályozza.

A második világháború óta összesen 20 parlamenti vizsgálóbizottság működött Ausztriában, ezek közül mindössze kettő nem tudta eredményesen befejezni a vizsgálatot.²⁸⁷ 1945 és 1966 között egyetlen vizsgálat folyt, azóta ciklusonként legfeljebb 2-3 vizsgálóbizottság létrehozására kerül sor, bár – túlnyomórészt az ellenzék részéről - ennél jóval több ilyen tárgyú indítvány kerül beadásra. Az 1966-70-es ciklusban, hosszú szünet után, négy indítványból két vizsgálóbizottságot hoztak létre, mindkettőt tíz taggal. Az egyik feladata az autópálya-építések során tapasztalt, a számvevőszék jelentésében bemutatott visszasságok kivizsgálása volt (*Strengberg-ügy*), a másik témája a belügyminisztériumban kibontakozott kémkedési botrány volt: a minisztérium sajtóreferense külföldi titkosszolgálatok részére szivárogtatott ki információkat. Mindkét ügyben a nyilvánosság nyomása vezetett el a vizsgálóbizottságok létrehozásához, amelyek tárgyalásaikat zárt ülésen tartották.²⁸⁸

A legintenzívebb időszak az 1986-90 közötti, XVII. törvényhozási ciklus volt: 29 indítványból három, komoly politikai következményekkel is járó vizsgálóbizottsága állt fel, köztük az ország legnagyobb fegyverbotrányát jelentő *Noricum*²⁸⁹ -, és a *Lucona*²⁹⁰ -ügyek

²⁸⁷ Crespo-Comfort, 1996, 39. o.

²⁸⁸ Amíg azonban a kémkedési ügyet vizsgáló bizottság 10 hónap alatt befejezte munkáját, a *Strengberg-ügyben* 22 hónapba telt a jelentés elkészítése, és a parlamenti többség időhúzása miatt további 19 hónapba, amíg a jelentés a plénum elé került. A kormánytöbbség ugyanis időközben saját kormányzati jelentést készített, és nyújtott be a parlamentnek, amely jóval kedvezőbb színben tüntette fel a felelősöket, és amelyiket a plénum – hasonlóan a vizsgálóbizottsági jelentéshez - el is fogadott. Lásd Gerlich, 1973, 271. o.

²⁸⁹ Az osztrák kormányt azzal vádolták, hogy az Irak-Íráni háború idején az állami irányítású *Noricum* fegyvergyártó- és kereskedő cégen keresztül bonyolított, a két közel-keleti országba irányuló illegális fegyverszállítások kapcsán felelősség terheli. 1981 és 1983 között a *Noricum* Jordánián keresztül Irak, később pedig Líbián keresztül Irán számára szállított *Gun Howitzer Noricum (GHN-45)* típusú lőfegyvereket. Ez egy frissen elfogadott, a háborúban álló államok számára a fegyverszállításokat megtiltó törvény egyértelmű megsértését jelentette. Az ügyről 1985-ben jelentett a külügyminisztériumnak az athéni osztrák nagykövet, aki a *Noricum* vezetőit egy fegyvervásár során tárgyalni látta a háborúban álló országok képviselőivel, és aki ezután nem sokkal rejtélyes körülmények között meghalt. A botrány kirobbanása után, 1989 februárjában a belügyminiszter lemondott. Az Osztrák Néppárt (ÖVP) vezette parlamenti ellenzék kilenc, az ügyben vizsgálóbizottság felállítására irányuló indítványa bukott el a többségi szavazáson, míg a tizedik 1989 szeptemberében többséget kapott, és a vizsgálat elindult. Ám még ezt követően is érkezett egy hasonló tárgyú indítvány. A választások előtt egy évvel az ellenzék igyekezett politikai tőkét kovácsolni a témából a kormányzó szociáldemokraták (SPÖ) lejáratására. Az eljárás a szállításokat végző állami vállalat menedzsmentjének tevékenysége és az ügylet kivizsgálása érdekében folyt. Az 1990-es választások azonban megmutatták, hogy a kormány megítélésének kevésbé ártott az ügy, mint azt sokan várták.²⁸⁹ Az ügy utóélete kapcsán megjegyzendő, hogy bírósági eljárás is indult, és három évvel a parlamenti vizsgálat lezárása után, 1993 márciusában ítélet született. A cég vezetőit háborús bűncselekmény elkövetéséért elítélték, a külügyminisztert, és a szövetségi kancellárt felmentették. A korábban lemondott belügyminisztert azonban felfüggesztett börtönbüntetésre ítélték.

²⁹⁰ Az ügy egy 1977-ben, az Indiai-óceánon robbanás miatt elsüllyedt teherhajó, a *Lucona* kapcsán robbant ki. A hat ember halálát okozó szerencsétlenséget biztosítási csalás okozta: a szociáldemokratákkal jó kapcsolatot ápoló Udo Proksch által indított, hivatalosan uránércet tartalmazó szállítmányt egy osztrák állami bank biztosította. A

kivizsgálására. Ezek az ügyek egyben a II. világháború után időszak legnagyobb politikai botrányai voltak.

Az ezt követő időszakban, bizonyára az érintettek számára kedvezőtlen kimenetelű vizsgálatok miatt, megszorodtak az „esélytelen” indítványok, melyeket a parlamenti többség következetesen elutasított. 1990 és 1994 között 83, vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó indítványból egy sem érte el a célját. 1994 és 1998 között pedig csak az útépítő cégeket vizsgáló bizottság felállítására több mint 200 – csak az egyik ülésnapon 16 - indítvány érkezett.²⁹¹ 2005-ben Németországhoz hasonlóan Ausztriában is vízumbotrány²⁹² robbant ki. Szemben a német eseményekkel, ahol – hasonló témában - nemcsak megalakult, de a nagy nyilvánosság előtt dolgozott a vizsgálóbizottság, Ausztriában az ellenzék nem tudta keresztülvinni a vizsgálóbizottság felállítását. Azt, hogy a többség határozza meg, hogy indulhat-e vizsgálat, az 1994 és 2006 felállított egyetlen osztrák vizsgálóbizottság megbízatása is jelzi: a grémium az előző kormányok tevékenységét (a szociális és munkaügyi tárca akkori támogatáspolitikáját) volt hivatva feltárni. A 2006 és 2008 közötti időszakban újra, 3 vizsgálóbizottság felállítására is sor került. A 2008-ban indult ciklusban már egy év után sor került vizsgálóbizottság létrehozására, melynek feladata annak tisztázása, hogy megfigyeltek, kompromittáltak, és befolyásoltak-e képviselőket a 2006 óta eltelt időszakban parlamenti tevékenységük végzése során, kormányzati megrendelésre, vagy külföldi titkosszolgálatok nyomására.

A következő táblázat az osztrák parlament egyes, római számmal sorszámozott törvényhozási ciklusainak (mellette az évszámok is) idején létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja:²⁹³

brit viszontbiztosító azonban vonakodott fizetni, mivel csalást gyanított. Ez be is bizonyosodott, kiderült, hogy a szállítmány valójában törmelékből áll, és robbanást Ausztriából származó katonai robbanószer okozta. Az ellenzék több mint tíz évvel később kezdeményezte az ügyben vizsgálóbizottság felállítását. Az eljárás 1988-89-ben folyt le, és a házelnök, valamint a – Prokschot jó ideig a nyomozás során fedező - belügyminiszter lemondásával végződött. Összesen 16 politikust, állami vezetőt menesztettek, egy tucat további érintett rejtélyes körülmények között meghalt. Prokschot a második világháború utáni időszak egyik leghosszabb perében, 1992-ben hat ember haláláért életfogytig tartó börtönbüntetésre ítélték.

²⁹¹ Nödl, 1995, 179.o.

²⁹² Az ellenzék azzal vádolta a külügyminisztériumot, hogy a külföldi (budapesti és belgrádi) osztrák konzulátusokon hivatalnokok és szervezett bűnözők együttműködésével illegálisan, fizetség ellenében állítottak ki Ausztriában, és a schengeni övezetben tartózkodásra jogosító vízumokat.

²⁹³ Schambeck, 1997, 114.o.

Törvényhozási ciklus		Létrehozott vizsgálóbizottságok száma
V	1945-49	-
VI	1949-53	1
VII	1953-56	-
VIII	1956-59	-
IX	1959-62	-
X	1962-66	-
XI	1966-70	2
XII	1970-71	2
XIII	1971-75	3
XIV	1975-79	2
XV	1979-83	2
XVI	1983-86	-
XVII	1986-90	3
XVIII	1990-94	-
XIX	1994-96	-
XX	1996-99	-
XXI	1999-2002	1
XXII	2002-06	-
XXIII	2006-08	3
XXIV	2008-	1
Összesen	1945-2010	20

A szövetségi tartományok parlamenti vizsgálóbizottságai

Mivel Ausztria szövetségi állam, tartományainak parlamentjei vonatkozásában is érdemes a vizsgálóbizottságokra vonatkozó szabályozásról rövid említést tenni. Ezek feladata – a tartományi alkotmány, vagy parlamenti házszabály szerint - a tartományi kormány vagy tagjai tevékenységének ellenőrzése. Bécs és Alsó-Ausztria kivételével minden (azaz a kilencből hét) tartományban ismert a vizsgálóbizottságok felállításának joga. Felső-Ausztriában, Vorarlbergben, Burgenlandban és Karintiában ehhez többségi döntés kell. Stájerországban már régóta ismert a kisebbségi indítványra (képviselők egyharmada) történő kötelező felállítás jogintézménye, Tirolban és Stájerországban 1998 óta adott ez a jog, mindkét tartományban a képviselők egynegyede számára. Ezen túlmenően azonban egyik tartomány sem ismer az eljárás során kisebbségvédelmi szabályokat. Bár a tanú- és iratbizonyítás minden tartományban ismert, a bizonyításra vonatkozó szabályok

hiányosak, a leggyakoribb az utalás a büntető- vagy közigazgatási eljárás szabályaira, egyedül Tirolban találkozunk a tanú megjelenése (de nem nyilatkozattétele) kikényszerítésének lehetőségével.²⁹⁴

Érdekesség, hogy **Liechtenstein** 1929-es alkotmányába – Ausztiával ellentétben - 1989-ben kisebbségvédelmi szabály került be. Német mintára a nagyhercegség parlamentjének egynegyede kérésére a vizsgálóbizottságot létre kell hozni.

2.7. Svájc

Az ad hoc vizsgálóbizottságok szabályozását Svájcban is egy konkrét eset, a *Mirage-ügy*²⁹⁵ hívta életre, ez elvezetett el a parlamenti vizsgálóbizottsági jog 1967-es törvényi szabályozásához. A Mirage-ügy után még három esetben került sor Svájcban vizsgálóbizottság felállítására, elsőként 1989-ben, az EJPD (*Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement*, a.m. Szövetségi Igazságügyi- és Rendészeti Minisztérium) és a felügyelete alá tartozó Szövetségi Főügyészség tevékenysége körében, a nemzetközi drogkereskedelemmel és pénzmosással összefüggésben. A vizsgálati megbízás széleskörű felhatalmazást adott a Szövetségi Főügyészség által, nemzetbiztonsági céllal folytatott adatgyűjtés ellenőrzésére, amelyre a közigazgatás általános ellenőrzésére hivatott ellenőrző bizottság (*Geschäftsprüfungskommission*) nem rendelkezett megfelelő jogkörrel.²⁹⁶ A következő vizsgálóbizottságot egy évvel később, 1990-ben szintén személyes adatok jogellenes gyűjtése ügyében állították fel, a P-26 és P-27 nemzetbiztonsági egységek

²⁹⁴ Steinhuber, 2002, 50.o.

²⁹⁵ A 60-as évek elején, a hidegháború eszkalációja kapcsán a svájci kormány a hadsereg modernizálása, és nagy teljesítményű vadászgépek beszerzése mellett döntött, és 1961-ben a svájci légierő számára francia Mirage IIIC típusú gépek vásárlására 871 millió frank jóváhagyását kérte a parlamenttől, amit meg is kapott. Mivel a döntés értelmében a gépeket licenz alapján Svájcban kellett megépíteni, és amerikai elektronikával és radarral ellátni, és az ilyen jellegű megbízásokra a svájci ipar nem volt felkészülve, a költségeket jócskán túllépték. 1964-ben a kormány – a közvélemény megdöbbenésére - további 576 millió frankot kért, amit a parlament elutasított. Ehelyett a parlament, történetében először, egy vizsgálóbizottságot hozott létre az 1961-es megrendelés körülményeinek és következményeinek kivizsgálására. A jelentés nem egészen három hónap után megszületett. Megállapította, hogy a gépek beszerzése nem megfelelő gondossággal, hibásan, a parlamentet nem minden költségelemről tájékoztatva jött létre. A megrendelés tárgyát még ugyanabban a hónapban 100 helyett 57 gépre csökkentették. Az ügy kemény következményekkel járt: légierő vezetőjét menesztették, a hadügyminiszter, és a vezérkari főnök lemondott, a hadügyminisztériumot átszervezték. Egy évvel később a parlament már hozzájárult 150 millió frankos költségemeléshez. Az ügy az ország hadügyi stratégiáját is befolyásolta, a korábbi nagyszabású, atomhatalmi tervek finomodtak, védekezés-központúvá váltak. Forrás: <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17348.php> (letöltve: 2010.08.15.)

²⁹⁶ Ennek köszönhetően, mintegy a vizsgálat „melléktermékeként” fény derült arra, hogy a szövetségi és kantonális hatóságok mintegy 900 000 kartotéket tartanak nyilván, melyek főként baloldali politikusokra, szakszervezeti tagokra vonatkozó információkat tartalmaznak, a rendszer destabilizálása és kommunista diktatúra kialakulásának megelőzése céljából. A „kartoték-botány” (*Fichenskandal*) óriási felháborodást váltott ki, mivel az aktákban a lakosság mintegy egytizede érintett volt. Sokan igyekeztek betekinteni ezekbe, amire lehetőséget is kaptak, ám az aktákból harmadik személyek nevét az informátorok kilétének titokban tartása érdekében kitakarták. Ezt követően további, állami adatgyűjtési ügyek kerültek nyilvánosságra, így pl. a román nyilvántartására vonatkozó, sokáig tagadott anyag léte ma már nem kétséges.

tevékenységével kapcsolatban. Végül, 1996-ban a pénzügyminisztérium, és az egészségbiztosítási pénztár szervezési- és vezetési zavarainak kivizsgálására küldött ki a parlament vizsgálóbizottságot.

A vizsgálóbizottságok tehát Svájcban nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy vizsgálati megbízatásukon túli, a miniszteri felelősség körébe tartozó visszasságokra is fény derüljön. A parlament vizsgálati jogkörének svájci szabályozását a kiterjedt, a vizsgálat eredményessége szempontjából megfelelő jogkörökkel biztosító szabályozás jellemző. A parlament rendelkezik azokkal a (büntető- és polgári jogi szabályokat egyaránt tartalmazó) jogkörökkel, és a hozzá kapcsolódó szankciórendszerrel, amelyek a kormány ellenőrzését lehetővé teszik. A parlamenti állandó bizottságok vagy törvényhozási, vagy ellenőrzési funkciót gyakorolnak. Az ad hoc vizsgálóbizottságok és a folyamatos ellenőrzést végző két bizottság munkamegosztása azonban nem egyértelmű. Az eljárás – néhány esettől eltekintve - mellőzi a nyilvánosságot. Kötelező kisebbségi indítvány híján adott esetben politikai kompromisszum kérdése lehet, hogy az állandó ellenőrző szervek, vagy eseti vizsgálóbizottság végezze a tényfeltárást.

Az alábbi táblázat az egyes parlamenti ciklusok során létrejött vizsgálóbizottságokat mutatja:

Törvényhozási ciklus	Létrehozott vizsgálóbizottságok száma
1963-1967	1
1967-1971, 1971-1975, 1975-1979, 1979-1983, 1983-1987	-
1987-1991	2
1991-1995	-
1995-1999	1
1999-2003	-
2003-2007	-
2007-	-
Összesen 1963-2010	4

2.8. Franciaország

A parlamenti vizsgálatok „betolakodtak” a végrehajtás, sőt az igazságszolgáltatás területére, és így közrejátszottak a III. és IV. köztársaság korának kormányválságai kibontakozásában. Ezért az V. köztársaság megjelenésével, 1958-ban, a gaulle-ista erős elnöki kormányzás jegyében – paradox módon - a kormány, átruházott hatáskört gyakorolva, törvényerejű rendeletet hozott a parlament hatásköreiről, amely a korábbiakhoz képest megnehezítette, korlátozta az eljárást, és fő célja az volt, hogy megelőzzön minden parlamenti beavatkozást az igazságszolgáltatás és végrehajtás területén. A rendeletet 1977-ben és 1991-ben módosították, valamelyest szélesítve a parlament jogait.²⁹⁷ Szintén 1991-ben került sor az ad hoc vizsgálóbizottságok, és az állami vállalatok működésének ellenőrzését végző bizottságok fogalmának szétválasztására. A 'commission d'enquête' alatt továbbra is közérdekű ügyben történő vizsgálatot értettek. A 'commission de contrôle' azonban meghatározott szervezet (társadalmi, gazdasági szektor, hatóság, állami vállalatok) ellenőrzését végezte.

A vizsgálóbizottságok működésének első alkotmányos elismerésére azonban 2008-ig kellett várni. Az 1993-as alkotmánymódosítást előkészítő, Mitterand elnök javaslatára létrehozott alkotmányrevíziós tanácsadó bizottság elnöke, Georges Vedel ugyan - az „aktívabb parlament” megteremtése jegyében - javaslatot tett a vizsgálóbizottságok felállítására vonatkozó jog alkotmányba történő beemelésére, ám javaslatát nem fogadták el.²⁹⁸ 2008 júliusában azonban sor került az 1958-as alkotmány 19. módosítására. Ennek célja - Nicolas Sarkozy elnök 2007-es kampányprogramjának ígérete szerint – a köztársasági intézmények modernizációját célozta, mindenekelőtt a parlament szerepének újraértékelését, és ellenőrző funkciójának megerősítését.

A parlamenti vizsgálóbizottságok a közéletben nem váltak jelentős ellenőrzési eszközzé Franciaországban, hiszen a vizsgálati eljárás számos korlát közé van szorítva, például zárt ajtók mögött folyik. A képviselők a nyilvánosság teljes kizárásával vizsgálódtak például 1993-ban a szervezett bűnözés, 1995-ben a szekták tevékenysége tárgyában. A legutóbbi években többek között a 2003-as kánikula egészségügyi és szociális következményeiről, a veszélyes szennyezőanyagok tengeri szállításáról, és az Air Lib légitársaság megszűnéséről folyt vizsgálat. A gyengének mondható hatáskörök ellenére összehasonlításban nagynak mondható a francia parlamenti vizsgálatok száma. Az ötödik

²⁹⁷ Vallet, 2003, 250. o.

²⁹⁸ Beckedorf, 59.o.

köztársaság idején 2010-ig a több mint száz (a Nemzetgyűlésben 64, a Szenátusban 45) vizsgálóbizottság létrehozására került sor.

Az alábbi táblázat az ötödik köztársaság vizsgálóbizottságainak számát mutatja ciklusonként és kamaránként:

Ciklus	Idő	Nemzetgyűlési vizsgálóbizottságok száma	Szenátusi vizsgálóbizottságok száma
I.	1958-1962	1	1
II.	1962-1967	-	1
III.	1967-1968	-	1
IV.	1968-1973	2	2
V.	1973-1978	9	2
VI.	1978-1981	7	2
VII.	1981-1986	3	11
VIII.	1986-1988	1	1
IX.	1988-1993	11	10
X.	1993-1997	8	1
XI.	1997-2002	15	8
XII.	2002-2007	8	4
XIII.	2007-	2	-
Összesen 1958-2010		65	44

2.9. Olaszország

Az 1948-as köztársasági alkotmány volt az első, amely lehetőséget adott vizsgálóbizottság létrehozására.²⁹⁹ Szemben a többi dél-európai országgal, Olaszországban a parlament kamarái együtt és külön is, már a második világháború utáni időszakban élénk vizsgálati tevékenységet fejtettek ki. A két kamara első együttes vizsgálóbizottságát 1955-ben hozták létre, a dolgozók helyzetének kivizsgálására. 1958 óta ezeket a közös vizsgálóbizottságokat törvénnyel állítják fel, amely rendelkezik a vizsgálati hatáskörökről, és az eljárási szabályokról is, és erős legitimációs bázist teremt a vizsgálati munkához. Az olasz

²⁹⁹ Az 1848. március 4-én elfogadott korábbi alkotmány, a *Statuto Albertino* – amely módosításokkal formálisan 1948-ig hatályban volt – nem rendelkezett a parlament vizsgálati jogáról.

közélet traumái (pl. maffiaügyek kivizsgálása iránti igény) által kiváltott, jelenleg is hatályos 1971-es hárszabály-módosítások óta megnyílt az út a hatékony vizsgálatot segítő bizottsági meghallgatások előtt.³⁰⁰ A Képviselőház által felállított vizsgálóbizottságok hosszabb (2-4 év), míg a szenátusiak általában rövidebb (1,5 év) ideig dolgoztak. Egy esetben az eljárás folytatódott a következő ciklusban is, kettő érdemi eredmény nélkül a ciklus végén lezárult, ezek közül azonban az egyik vizsgálóbizottság az új ciklusban újjáalakult. A közös vizsgálatok hossza igen változatos volt, a legrövidebb néhány hónapig tartott, a leghosszabb, a maffiaellenes vizsgálóbizottság 14 évig működött (1962-1976), és később, 1988-ban hasonló céllal újjáalakult.

Míg a Képviselőház és a Szenátus vizsgálóbizottságai komplex, társadalmi-gazdasági problémákkal (munkanélküliség, hiány, gazdasági verseny, idősek, fiatalok helyzete, társadalombiztosítás) foglalkoznak, tájékozási és törvényalkotási céllal, addig a közös vizsgálóbizottságok inkább konkrét közéleti ügyek (pénzügyi csalások, szervezett bűnözés, korrupció: Aldo Moro meggyilkolása, szicíliai maffia, bűnözés Szardínián) feltárását végzik, politikai felelősség megállapítása céljával is. Az erős, bíróságihoz hasonló jogkörök, és a törvénnyel történő felállítás következtében az olasz parlamenti vizsgálóbizottságok nagy társadalmi jelentőségre tettek szert, és az egész társadalom számára meghatározó kérdésekben fejtették ki tevékenységüket (maffiaügyek). A vizsgálatok száma a 90-es évek közepétől megemelkedett.

Az alábbi táblázat az egyes parlamenti ciklusokban a kamarák által külön, illetve közösen felállított vizsgálóbizottságokat mutatja. Mivel Olaszországban a parlamenti ciklus vége nem eredményezi a vizsgálóbizottság megszűnését, a számok többsége nem azt mutatja, hogy az adott ciklusban hány bizottság jött létre, hanem azt, hogy az adott ciklusban hány vizsgálóbizottság működött. A XVI. törvényhozási ciklus öt működő bizottsága például mind korábbi ciklusban állt fel.

³⁰⁰ Szente, 1998, 132.o.

Ciklus	Idő	Törvénnyel létrehozott (két kamara közösen)	Képviselőház által Létrehozott	Szenátus által létrehozott
I.	1948-1953	-	2	-
II.	1953-1958	-	1 (két kamara közösen)	
III.	1958-1963	3	1	-
IV	1963-1968	1	-	1
V	1968-1972	2	-	-
VI	1972-1976	1	-	-
VII	1976-1979	3	-	-
VIII	1979-1983	3	-	-
IX	1983-1987	-	2	-
X	1987-1992	3	1	3
XI	1992-1994	3	-	-
XII	1994-1996	4	2	3
XIII	1996-2001	4	1	1
XIV	2001-2006	5	1	4
XV	2006-2008	2	1	3
XVI	2008-	2	1	2
Összesen 1948-2010		36	13	17

2.10. Spanyolország

Spanyolországban a vizsgálóbizottság intézménye a Franco-diktatúrát követő rendszerváltás során végbement alkotmányozás eredményeként jelent meg. 1978 óta a spanyol parlament, valamint az autonóm közösségek (Katalónia, Andalúzia, Baszkföld stb.) parlamentjei is felállíthatnak vizsgálóbizottságokat, valamint a szomszédos Andorra törvényhozó testülete is ismeri a jogintézményt. Ezekkel azonban terjedelmi okokból nem foglalkozunk. 1984-ben vizsgálóbizottsági törvényt is elfogadtak.

Vizsgálóbizottságokat már a Franco-diktatúrát felváltó alkotmányozó nemzetgyűlés szenátusa is alkalmazott, ám ezek funkciója inkább a rendszerváltáshoz szükséges törvényhozás előkészítése volt. A hat különbizottság olyan nagy horderejű társadalmi-gazdasági kérdéseket vizsgált meg, mint a társadalombiztosítás, a mezőgazdasági- és halászati termékek, vagy a büntetés-végrehajtási intézetek helyzete. A következő parlamenti

ciklusokban a képviselőház legfontosabb vizsgálati témái konkrét ügyekben az állami vállalatok (televízió, vasút) működése, privatizáció, az emberi jogok érvényesülése, valamint olyan, reform-előkészítő, a közjogi rendszert érintő kérdések voltak, mint a pártfinanszírozás, vagy a választási rendszer. Az eddigi utolsó képviselőházi vizsgálat 2004-ben indult, az azévi, március 11-i terrorcselekmények körülményeinek kivizsgálására.

A szenátus főként átfogó, kevesebb napi aktualitással bíró kérdésekben vizsgálódott: többek között a külföldre távozó munkások helyzetét, a terrorizmust, a kábítószer-fogyasztást, az erdőtüzeket, a sportrendezvények biztonságát, a közlekedésbiztonságot, és a nemzeti légiközlekedés állapotát kutatta. Az utóbbi években a szenátus vizsgálati tevékenysége alábbhagyott: eddigi utolsó vizsgálóbizottsága az 1990-es évek közepén működött. A két kamara közös vizsgálóbizottságot mindössze egyszer hozott létre, a téma ekkor a hamisított és illegálisan forgalmazott olaj fogyasztásából eredő egészségkárosodás volt.

Az ad hoc jelleggel létrehozott vizsgálóbizottságok mellett a spanyol Szenátus állandó bizottságai is rendelkeznek általános vizsgálati jogkörrel, feltéve, hogy az adott ügy vizsgálatára vizsgálóbizottság, vagy más, eseti bizottságot korábban nem hoztak létre. Az állandó bizottságok is meghatalmazhatják tagjaikat eseti jelleggel, meghatározott információk gyűjtésével. 2004-ben módosultak a Szenátus házszabályának a bizottságokat és magukat a szenátorokat megillető információs jogokról szóló rendelkezései. Azóta az egyes szenátorok egyénileg is élhetnek információs jogukkal: a Szenátus elnökén keresztül előterjesztett kérésükre – melynek tényéről a szenátornak saját frakcióját előzetesen tájékoztatnia kell - a közigazgatási hatóságoknak 30 napon belül át kell adnia a kért információkat, dokumentumokat.

Az első két ciklus nagyszámú vizsgálata (8-10) után, a vizsgálóbizottsági törvény 1984-es elfogadása után felére (ciklusonként 4) csökkent a létrehozott vizsgálatok száma. A szabályozás további szigorítása (1995-ös Btk-reform) után, ez a szám tovább csökkent, azóta egy ciklusban egy, legfeljebb két vizsgálat folyik. A szabályozás kiterjedése, szigorítása tehát Spanyolországban is a parlamenti vizsgálódási kedv lanyhulását hozta magával.

A következő táblázat az egyes parlamenti ciklusokban a kamarák által létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja:

Törvényhozási ciklus	Időszak	Képviselőház által	Szenátus által	A két kamara által együttesen
		felállított vizsgálóbizottságok száma		
Alkotmányozó nemzetgyűlés	1978-1979	0	6	0
I	1979-1982	4	3	1
II	1982-1986	3	7	0
III	1986-1989	1	2	0
IV	1989-1993	2	2	0
V	1993-1996	3	1	0
VI	1996-2000	2	0	0
VII	2000-2004	1	0	0
VIII	2004-2008	1	0	0
IX	2008-	0	0	0
Összesen	1978-2010	17	21	1

2.11. Portugália

Portugáliában a parlament vizsgálati joga fokozatosan tett szert egyre kiterjedtebb szabályozásra. Az 1976-os alkotmányba a vizsgálati jog 1989-ben került be, majd négy évvel később – a német gyakorlat hatásait tükröző – törvényt fogadtak el a parlamenti vizsgálatokról. Ez ugyan kimondta a képviselők együtödének vizsgálatindítási jogát, ám nem rendelkezett olyan eljárási szabályokról, amelyek garantálták volna e jog érvényesülését. 2007-ben a törvényt ezért úgy módosították, hogy a kisebbség szándéka érvényre jusson, és hozzá ne legyen szükség a parlament többségi támogatását igénylő többségi döntésekre, például a bizonyíték-állítás körében.

Az elmúlt harminc év portugál parlamenti vizsgálatainak témái között szerepelt többek között a közpénzek felhasználása, állami beruházások (lisszaboni metró, autópálya-építések), a mezőgazdaság helyzete (vágóhidak állapota, szövetkezeti ügyek), állami vállalatok tevékenysége (TAP nemzeti légitársaság, nemzeti olajvállalat, autópálya-kezelő szervezet), szakszervezetek költségvetése, pártok és gazdasági szervezetek kapcsolata, bankprivatizáció, pénzügyi felügyeleti tevékenység. Váratlan események, katasztrófák is alkalmat kínáltak a képviselőknek vizsgálódásra, például természeti katasztrófák (hídromlás, erdőtüzek) esetén,

vagy konkrétan a Camerata-i merénylet³⁰¹ után. A legutóbbi, nagy port kavart vizsgálóbizottság 2008 végén jött létre, hogy kiderítse, milyen körülmények, vagy mulasztások vezettek az egyik legnagyobb portugál bank, a BPN csődhelyzetbe jutásához, és privatizációjához.

Az alábbi táblázat az egyes törvényhozási ciklusokban létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja. A portugál alkotmány 1989-es módosítása óta tartalmaz deklarációt a kisebbségi kezdeményezési jogra, amit 1993-tól törvény is megerősít. Kötelező kisebbségi indítvánnyal létrehozott vizsgálóbizottságokról tehát csak ezt követően beszélhetünk. A bizottságok számát tartalmazó táblázat így ettől kezdve megosztva tartalmazza a számokat. Az eddig működött 53 vizsgálóbizottságból az utolsó 28-at a kisebbségi indítvány fennállása idején hozták létre, ezek közül nyolcat a kötelező kisebbségi indítvány alapján. A VIII. törvényhozási ciklus áttörést hozott: a ciklus mindegyik vizsgálóbizottságát, ötöt, kötelező kisebbségi indítványra hozták létre. Ezt követően azonban több ilyen kezdeményezésre nem került sor, az ezután indult vizsgálatokat kivétel nélkül a többség kezdeményezte.

Törvényhozási ciklus		Többségi	kisebbségi
		vizsgálóbizottságok száma	
I	1979-1980	3	
II	1980-1983	4	
III	1983-1985	8	
IV	1985-1987	3	
V	1987-1991	0	
VI	1991-1995	10	1
VII	1995-1999	7	2
VIII	1999-2002	0	5
IX	2002-2005	4	0
X	2005-2009	4	0
XI	2009-	2	0
Összesen	1979-2010	27	8
		53	

³⁰¹ 1980-ban a miniszterelnök és a védelmi miniszter tisztázatlan körülmények között balesetben meghalt, merénylet gyanúja állt fenn.

2.12. Görögország

Az 1967-74 közötti diktatúra után, 1975-ben fogadták el a jelenleg is hatályos görög alaptörvényt, melynek vizsgálóbizottságokra vonatkozó szabályai a kompromisszumkeresés alapján születtek. A kisebbségi indítványt eszerint a képviselők „kétötödös többségének” kell megerősítenie. Theodossis szerint a háttérben nem kompromisszum húzódik meg, hanem a normaszöveg elfogadása során a parlamenti többség szándékosan fogadott el többféleképpen értelmezhető szöveget.³⁰²A görög vizsgálóbizottságokat a gyakorlatban többségi döntéssel állítják fel.

Görögországban a vizsgálóbizottságok az igazságügyi hatóságok igen széles vizsgálati jogkörével rendelkeznek, beleértve az alapvető bizonyítási eszközöket (tanúmeghallgatás, iratbetekintés, helyszíni szemle), ám a vizsgálatindítás a parlamenti többség privilégiuma. Az eljárás egyik része sem nyilvános. A vizsgálóbizottságok és bíróságok eljárásuk során nem működnek együtt: a bíróságok nem kötelesek eleget tenni a vizsgálóbizottságok megkereséseinek; a bíróság engedélye nem szükséges a vizsgálóbizottság kényszerintézkedéseinek foganatosításához.

Az utóbbi két évtized vizsgálati témái között szerepelt bank és légitársaság (Olimpic Airways) csődje, katonai beszerzések és felszerelések kérdései, az 1991-es diáktüntetés körülményei, valamint cementgyár működése, olajipari termékek gyártásának és forgalmazásának körülményei. Az alábbi táblázat az egyes törvényhozási ciklusokban létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja:

Törvényhozási ciklus	Létrehozott vizsgálóbizottságok száma
-1985	n.a.
1985-1989	2
1989-1990	2
1990-1993	5
1993-1996	-
1996-2000	2
2000-2004	-
2004-2007	2
Összesen 1985-2007	13

³⁰² Theodossis, 1989, 384.o.

2.13. Dánia

A dán alkotmányos és házszabályi rendelkezések alapján, az 1999-es vizsgálóbizottsági törvény hatályba lépése előtt többféle vizsgálat létezett: az alkotmányra és a házszabályra hivatkozva különböző hatáskörrel rendelkező vizsgálóbizottságokat hoztak létre, emellett az állandó bizottságok is rendelkeztek bizonyos, gyengébb vizsgálati jogosítványokkal.³⁰³ A többségi döntés szükségessége miatt azonban igen kevés esetben került sor ilyen vizsgálatokra: számuk a XX. század egészét tekintve sem érte el a tízet. A gyenge parlamenti vizsgálati jog mellett a vizsgálódás és szankcionálás folyamatában a dán rendszer ugyanakkor fontos szerepet biztosított az igazságszolgáltatásnak: számos esetben miniszterek mulasztásait legfelsőbb bírósági bírákból és képviselőkből álló ad hoc bizottság „ítélt” el, akár felfüggesztett börtönbüntetésre.³⁰⁴

Ezt a sokrétű rendszert egységesítette az 1999-es törvény, melynek hatályba lépése óta három parlament vizsgálatra került sor. 2003-ban vizsgálat indult Farum város gazdálkodását tapasztalt visszaállások kivizsgálására.³⁰⁵ Szintén 2003-ban indult vizsgálat a *Dan Lynge-ügyben*,³⁰⁶ a szervezett bűnözés és a rendőrség együttműködése tárgyában. A vizsgálóbizottság sok ponton nem talált bizonyítékot a felhozott állításokra, kritikával illette az együttműködést Lynge és a rendőrség között, ugyanakkor jogi felelősség megállapítására nem talált okot. 2004-ben pedig az *adólevonási ügyben*³⁰⁷ indult vizsgálat, amely az adóügyi miniszter egyik mulasztásával állt összefüggésben. A 2006-ban elkészült jelentés három vezető hivatalnokot illette kritikával (megjegyezve, hogy szolgálati mulasztás nem történt), de nem a minisztert. A bizottsági jelentés egyben számos javaslatot fogalmazott meg az érintett területen az adminisztráció megváltoztatása céljából.

A dán szabályozás nem az erős parlamenti vizsgálati jogkör alapján áll: a bizottságnak nincs hatósági jogköre; az eljárás kérdéseinek meghatározására, a kormány (az

³⁰³ Crespo-Comfort, 1996, 7. o.

³⁰⁴ Utoljára ilyen 1995-ben fordult elő, az igazságügy-minisztert négy hónapos felfüggesztett börtönbüntetésre ítélték, mert Sri Lanka-i menekülteknek nem adott tartózkodási engedélyt.

³⁰⁵ A város az indítványozók szerint pazarlóan gazdálkodott, túlzott mértékben támogatott lakásépítéseket, és el nem számolható tevékenységeket (pl. éttermi számlák), valamint kölcsönt vett fel üzletfeleitől.

³⁰⁶ Az ügy előzménye, hogy az igazságügy-miniszter nem adott megfelelő felvilágosítást a parlament kérdésére a rendőrség és Lynge kapcsolatáról. A jelentés 2006-ban készült el.

³⁰⁷ A bizottság azt vizsgálta, hogy a kormány a parlamentnek előzetesen megfelelő beszámolót készített-e. A jelentés szerint a miniszter nem terjesztette elő azt a javaslatot, amely szabályozott volna egy adóleírás lehetőségét. Ez a mulasztás lehetőséget adott cégeknek, hogy egy leányvállalat segítségével adómentesen átírhasanak aktívákat más országban. A dán szabályok szerint ugyanis az önadózás mértékét az anyavállalat végzi.

igazságügyminiszteren keresztül) befolyással bír, emellett az eljárást követően a szükséges intézkedésekről, illetve - a közigazgatás mulasztása esetén - a szankciókról is a kormány dönt. A parlament joga a nyilvános kritikában kimerül.

2.14. Lengyelország

A második világháborút követő, 1952. évi szocialista alkotmány inkább csak formálisan rögzítette a törvényhozás primátusát, és ellenőrzési jogkörét. Ismét lehetővé tette parlamenti bizottság létrehozását meghatározott ügy kivizsgálására, a bizottság jogosítványait és működési rendjét a Szejm határozatban rögzítette. E bizottságok jogkörét az alkotmányos felelősséget vizsgáló bizottsághoz igazították, ami formálisan széles hatáskört eredményezett. Az 1982-es alkotmánybírói törvény előírásaival összhangban a bizottság tanúkat, és szakértőket hallgathatott meg, iratokat kérhetett állami és társadalmi intézményektől. Emellett a legfőbb ügyészt, és a számvevőszéket felszólíthatta vizsgálat lefolytatására.

A rendszerváltás után, az 1952-es alkotmányt az 1992. október 17-i ún. „kis alkotmány” váltotta fel, amely a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyáról, valamint az önkormányzatokról rendelkezett. Ennek 11. szakasza a Szejm vizsgálóbizottságairól szólt. Mivel a Szejm határozatán nyugvó vallomástételi kötelezettség sértheti azt az elvet, hogy állampolgári jogot és kötelezettséget csak törvényben lehet meghatározni, a „kis alkotmány” a vizsgálat során a büntetőeljárás szabályait rendelte alkalmazni, melyek szerint szabályszerű idézésre mindenki köteles megjelenni, és vallomást tenni. E köteleesség elmulasztásának szankciója pénzbírság volt, a meg nem jelenő tanút elő lehetett vezetetni.

A „kis alkotmányt” új, egységes alaptörvény váltotta fel 1997-ben, mely jelenleg is hatályos, 111. szakasza a parlamenti vizsgálóbizottságok létrehozásának jogi alapja. A szenátust, valamint a két kamara együttes üléséből álló Nemzetgyűlést (*Zgromadzenie Narodowe*) tehát ez a jog nem illeti meg. A „kis alkotmánnyal” ellentétben az 1997-es alkotmány csupán a vizsgálóbizottság létrehozásának lehetőségéről, és arról rendelkezett, hogy a vizsgálóbizottságok működését törvényben kell szabályozni. A részletes szabályokat külön törvény(ek)ben rendelte szabályozni, amire 1999-ben került sor. A vizsgálóbizottsági törvény elfogadása előtt a Szejm a rendkívüli parlamenti bizottságokra vonatkozó szabályok alapján hozott létre vizsgálóbizottságokat. A rendkívüli bizottságok, amelyeket a Szejm 1989 óta ismer, a mi eseti bizottságainkhoz hasonlóan komplex ügyek törvényhozási célú

tanulmányozását, adott törvényjavaslatok vizsgálatát végzik. Azaz elsősorban nem ellenőrzési, hanem törvényhozási célú parlamenti szervek, ellentétben a vizsgálóbizottságokkal, amelyekről a törvénykezdeményezési jogot a házszabály kifejezetten elvonja.³⁰⁸

A vizsgálóbizottsági törvény alapján a IV. törvényhozási ciklusban - ellenzéki kezdeményezésre - három vizsgálóbizottság jött létre, melyek igen heves reakciókat váltottak ki a közéletben. A televíziós közvetítések révén az állampolgárok milliói kísérték figyelemmel a vizsgálatokat, melyek kormányváltáshoz, sőt, a lengyel politikai elit részleges kicserélődéséhez vezettek. A lengyel közélet legnagyobb botrányai esetén a politikai elit reflexszerűen nyúlt a vizsgálóbizottság eszközéhez. A III. köztársaság legnagyobb, mai napig nem tisztázott korrupciós ügye, a *Rywin-ügy*³⁰⁹ kapcsán, 2003-ban először került sor az első lengyel parlamenti vizsgálóbizottság felállítására a törvény alapján. Ezt követően még hat alkalommal került sor vizsgálóbizottság felállítására. 2004 májusától a *PKN-ügyben*³¹⁰ vizsgálódtak a képviselők. A harmadik vizsgálat, 2005-ben a nagy állami biztosító, a PZU

³⁰⁸ L HSZ 136e.§

³⁰⁹ 2002-ben, a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény módosításának előkészületei közben olyan rendelkezés tervezete jelent meg, amely tiltotta volna egy országos napilap és egy televíziós csatorna egy kézben tartását. Ez akadályt jelentett az Agora részvénytársaságnak (többek között a vezető napilap, a *Gazeta Wyborcza* (GW) tulajdonosának), mivel szándékában volt egy televíziós csatorna, a *Polsat* megvétele. 2003. július elején Lew Rywin, az ismert lengyel filmproducer, a *Heritage Films* filmstúdió tulajdonosa találkozott az Agora elnökével, és korrupciós ajánlatot tett: 17,5 millió dollár kenőpénzért cserébe vállalta, hogy kijárja, hogy a születendő törvény vegye figyelembe az Agora elvárásait, hogy ne legyen akadálya az áhított csatorna megvásárlásának. Rywin az akkori miniszterelnökre, Leszek Millerre is hivatkozott, és azt állította, hogy a pénzt a Baloldali Demokraták Szövetsége (SLD), az akkori baloldali kormánypárt céljaira fordítanák. Az ajánlat része volt, hogy a kedvező törvénymódosításért cserébe a GW abbahagyja az SLD és miniszterelnök kritizálását, valamint Rywin az Agora által megvásárolandó csatorna alkalmazottja lesz, hogy - ahogyan a későbbiekben ezt a vizsgálóbizottság megállapította - védeni tudja az SLD ügyeit. Rywin az ajánlatát július végén megismételte Adam Michniknek, a GW főszerkesztőjének is, aki beszélgetést diktafonra rögzítette, és azonnal értesítette a miniszterelnököt. Rywin tagadott, és ötletadóira hártotta a felelősséget. Az esetet a GW – saját nyomozásra hivatkozva - fél év múlva hozta napvilágra "Törvény kenőpénzért, azaz Rywin meglátogatja Michniket" címmel, mire az ügyészség azonnal vádat emelt. A vizsgálóbizottság 2003 januárjában ellenzéki (Törvény és Igazságosság Pártja) indítványra állt fel, azzal a céllal, hogy megvizsgálja a sajtóban megjelent korrupciós ajánlat körülményeit. A párhuzamosan folyó büntetőeljárásban az ügyészség több tucat, elsősorban a baloldalhoz kötődő személyt hallgatott meg, köztük az államfőt és a miniszterelnököt, több minisztert, televízió-elnököket, az országos rádió- és televízió-tanács tagjait, a tanúk számát a bíróság 24-re szűkítette, a pert nagy érdeklődés övezte. A televíziós közvetítések révén milliók kísérték figyelemmel az eseményeket. Az utolsó ülésen végül megállapították, hogy Rywin egyedül cselekedett, nem állt mögötte semmilyen politikai csoport, a felelősség őt terheli. Az érintettek számára felmentő jellegű jelentést két párt elfogadta (köztük az SLD), egyik nem szavazott, három párt pedig ellenezte azt. 2004 májusában, a parlamentben, nagy meglepetésre, a következmények tekintetében a képviselők túlnyomó része a legradikálisabb, Jog és Igazság által előkészített határozati javaslat mellett szavazott. Ez többek között az elnök és a miniszterelnök Államtörvényszék elé állítását követelte. Az eljárás nagyban hozzájárult a lengyel baloldal visszaszorulásához.

³¹⁰ A lengyel nemzeti olajvállalat, a PKN vezetőjét, Modrzejewskit egy gyanús tranzakció kivizsgálása ürügyén a titkosszolgálat rövid időre lefogta, majd a Miller-kormányhoz hű felügyelő-bizottság leváltotta. A kormányváltás után felállított bizottság az ügyben a Miller-kabinet szerepét vizsgálta, hogy kiderítse, a kormányzat az illetékes minisztérium, és a titkosszolgálat által törvényellenes módon nyomást gyakorolt-e a vállalat vezetésére. Az ellenzék, összeférhetetlenségre hivatkozva, elérte a bizottsági elnökség egy baloldali (kormánypárti) tagjának eltávolítását. Az SLD képviselői ezután sorra kivonultak a vizsgálóbizottságból, amely ennek ellenére tovább működött, és jelentést is benyújtott.

1999-es privatizációjának körülményeit volt hivatott feltárni, a vizsgálatra vonatkozó indítványt a parlament egyhangúlag fogadta el. 2006-ban az akkor már kormányzati pozícióban lévő Törvény és Igazságosság kezdeményezte a rendszerváltás óta eltelt 17 év bankprivatizációit vizsgáló bizottság³¹¹ felállítását hat kormánypárti és négy ellenzéki taggal. E vizsgálatok fő tapasztalata, hogy komoly nehézséget okoz a vizsgálóbizottság tevékenysége korlátainak meghatározása. Az első tapasztalatok megmutatták a szabályozás hiányosságait is, ezért már 2005-ben sor került a törvény módosítására. A mienkhez hasonló történelmi-társadalmi helyzetben lévő Lengyelország vizsgálóbizottsági rendszerének tanulmányozása tehát azért is hasznos lehet, mert a szabályozási és újraszabályozási tapasztalattal egyaránt rendelkezik.

Az ezt követő, VI. ciklus eddigi négy parlamenti vizsgálata főként az igazságszolgáltatási és nyomozati szervek tevékenységére, politikai összefonódásaira irányultak, a korábban hatalmon lévő politikai erő felelősségével összefüggésben. Ilyen volt a *Barbara Blida-ügyben*³¹² folytatott vizsgálat is, 2007-ben. 2008 januárjától a 2005 és 2007 között hivatalban lévő kormány (a Jog és Igazság vezette koalíció, amely a vizsgálat kezdeményezésekor ismét ellenzékben volt) tevékenysége iránt vizsgáldtak³¹³ a honatyák. 2009-ben pedig két vizsgálat indult: az egyik egy emberrablási és gyilkossági ügyben folytatott vizsgálat jogszerűségét elemezte, a másik pedig a szerencsejátékra vonatkozó szabályozás megszületésének körülményeit.

Az alábbi táblázat a Szejm egyes ciklusaiban létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja:

³¹¹ A vizsgálóbizottság feladata volt a Lengyel Nemzeti Bank, és a pénzügyi felügyelet 1989. június 4. és 2006. március 19. közötti (azaz a kezdeményezők ellenzékének egykori kormányzati idejére eső) vezetésének, működésének és szabályosságának, emellett a lengyel bankrendszer működésének vizsgálata annak kapcsán, hogy a lengyelországi bankok 70 százaléka külföldi tulajdonba került. A Nemzeti Bank elnöke javaslatára az államfő a szerinte alkotmányellenes vizsgálati megbízással kapcsolatban az Alkotmánybíróságtól kért állásfoglalást. 2006 szeptemberében az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy a vizsgálóbizottság létrehozása alkotmányosértő, így működését felfüggesztették.

³¹² A héttagú vizsgálóbizottság feladata volt megállapítani, milyen körülmények között lett öngyilkos a baloldali politikusként, volt miniszter, miközben a belbiztonsági hatóság házkutatást tartott nála, és őrizetbe kívánta venni, jogszerű volt-e a házkutatás, és az ellene folytatott előzetes vizsgálat különböző korrupciós ügyekben.

³¹³ A gyanú szerint a korábbi időszakban néhány fontos kormányzati szerv (kormány, rendőrség, központi korrupcióellenes iroda, belső elhárítás) vezetője jogellenesen, politikai befolyását kihasználva adott utasításokat az általa irányított szervezetnek. Emellett nyomást gyakorolt az ügyészségre, és az igazságszolgáltatási szervek dolgozóira, hogy hatáskörüket lépják túl, és szegjék meg kötelezettségeiket azon büntetőügyekkel, és operatív intézkedésekkel kapcsolatban, amelyek 2005. október 31. és 2007. november 16. között a kormány tagjai, képviselők, újságírók ellen irányultak.

Törvényhozási ciklus		Szejm által létrehozott vizsgálóbizottságok száma
I.	1991-1993	-
II.	1993-1997	-
III.	1997-2001	-
IV.	2001-2005	3
V.	2005-2007	1
VI.	2007-	4
Összesen	1991-2007	8

2.15. Csehország

Az önálló Csehország létrejötte, 1993 óta a házszabály alapján a parlament alsóháza eddig 15 vizsgálóbizottságot hozott létre. A vizsgálatok témái között szerepelt már bankcsőd, szervezett bűnözés és közigazgatás kapcsolata, állami intézmények (pl. kórház) tevékenysége, privatizáció (bank, vegyipar), valamint állami beruházások (autópálya-építés), közbeszerzések szerződés-kötési folyamata.

Az aprólékos szabályok (külön házszabály-melléklet a vizsgálati eljárásról) ellenére a parlamenti vizsgálat cseh szabályozása szerint a vizsgálat a parlamenti többség elképzelése szerint alakul, a kisebbség védelméről alig található rendelkezés. Az eljárásrend főként eljárási kérdésekről, valamint a bizonyítási eszközökről rendelkezik, amelyekhez szankciókat is kapcsol.

Az alábbi táblázat az egyes ciklusokban létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja:

Törvényhozási ciklus	Létrehozott vizsgálóbizottságok száma
1993-1996	1
1996-1998	3
1998-2002	3
2002-2006	5
2006-2009	3
Összesen 1993-2009	15

2.16. Észtország

A házszabály alapján kezdeményezett parlamenti vizsgálatok gyakori témája független Észtországban 1992 óta a privatizáció, állami cégek működése, és a titkosszolgálati tevékenység volt. Az egyik legnagyobb figyelmet kiváltott vizsgálatra az *Estonia-ügyben*³¹⁴ 2005-ben került sor. A 2007-ben indult ciklus során (2007 júniusában és 2009 júniusában) két másik vizsgálati indítvány is született ugyanebben az ügyben. Az indítványozók szerint ugyanis a vizsgálat nem tárta fel az ügy minden részletét, a napvilágra került összefüggések alapján további vizsgálatok szükségesek. A parlamenti többség azonban ezeket nem támogatta, így e vizsgálatok nem indultak el.

Az alábbi táblázat a független Észtország parlamenti ciklusai alatt létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja:

Parlamenti ciklus	Vizsgálóbizottságok száma
1992-1995	2
1995-1999	4
1999-2003	5 ³¹⁵
2003-2007	2
2007-	-
Összesen 1992-2010	13

³¹⁴ A Riigikogu htagú vizsgálóbizottságot állított fel, hogy kivizsgálja, milyen körülmények között került sor 1994-ben, a több mint 800 halálos áldozatot követelve elsüllyedt *Estonia* komp fedélzetén, Tallinból Stockholmba történő hadászati felszerelések szállítására. Az ügy akkor került nyilvánosságra, amikor a XX. század egyik legnagyobb tengeri katasztrófája kapcsán nyilatkozó, a kompnál vámvizsgálatot végző svéd vámtiszt beszámolt arról, hogy utasítást kapott arra, hogy ne vizsgálja át a szállítmányt. Felmerült, hogy robbanóanyagokat is szállíthattak, ami közrejátszhatott a katasztrófa kialakulásában. A vizsgálóbizottságnak különösen a kormányzati szervek ezzel kapcsolatos tevékenységét, és a hasonló eseteknek a polgári hajózás biztonsága érdekében történő elkerülését célzó intézkedéseket kellett vizsgálnia. A vizsgálat során 56 ülést tartottak, és 56 személyt hallgattak meg. A vizsgálati „taktika” szerint először az alacsonyabb beosztású hivatalnokokat hallgatták meg, majd sor kerülhetett a vezetők, köztük az akkori miniszterelnök meghallgatására is. A jelentés másfél év után, 2006 decemberében készült el. A jelentés készítői szerint bebizonyosodott, hogy a megelőző hetekben valóban szállítottak katonai felszereléseket az *Estonián*, ám csupán elektronikai eszközöket, veszélyes anyagot nem. A katasztrófa napján azonban ilyen rakomány sem volt a kompon. A vizsgálóbizottság az akkori kormányzatot nem találta felelősnek a katonai szállítmányokért.

³¹⁵ A ciklus utolsó vizsgálóbizottságát közvetlenül a ciklus vége előtt hozták létre, így munkáját érdemben nem kezdhette el.

2.17. Lettország

1990 és 1993 között Lettországban átmeneti nemzetgyűlés működött, 1993-ban került sor általános választásokra. A még abban az évben összeült parlament a független Lettország történelmének ötödik törvényhozási ciklusát kezdte meg, melynek során négy vizsgálóbizottság létrehozására került sor. A vizsgálati témák között szerepelt a lett bankok csődje, a nemzetközi hitelfelvétel és a privatizáció körülményei, valamint a Lattelekom vállalat tevékenysége. Az ezt követő két ciklusban 5-5 vizsgálóbizottság jött létre, ezek többek között a médiahatóság tevékenysége, a bankválságok, a stratégia vállalatok privatizációja, valamint magas rangú politikusok, tisztviselők bűncselekményei (csempészet, pedofília, ingatlanügyek) ügyében vizsgáldtak.

A bizottságokat eleinte a házszabály alapján hozták létre. A vizsgálóbizottsági törvény elfogadása, 2003 óta a vizsgálatok száma drasztikusan csökkent: az új szabályok, úgy tűnik, csökkentik a vizsgálati kedvet és lehetőségeket. 2003 óta mindössze két vizsgálóbizottság jött létre, az egyik egy pénzügyi befektető tevékenységét, a másik az igazságszolgáltatásban tapasztalt jogellenes és etikátlan cselekményeket kutatta. Az 1993 óta indult 16 vizsgálat közül 2 kivételével mindegyik a ciklus végéig folytatta tevékenységét, és azt – a hosszabbítás miatt - elsősorban a ciklus lezárulása miatt fejezte be. Az eljárások időtartama így meglehetősen hosszú, átlagosan másfél év volt, annak ellenére, hogy a törvény szerint, ha a létrehozás során másként nem rendelkeznek, a vizsgálat három hónapiog tart. A bizottságok ennek ellenére jelentéssel zárták munkájukat, kivéve egy esetet.

Az alábbi táblázat a lett parlament vizsgálóbizottságainak ciklusonkénti számát mutatja (a *-gal jelölt esetben jelentés nem készült).

Parlamenti ciklus		Vizsgálóbizottságok száma
V. Saeima	1993-1995	4
VI. Saeima	1995-1998	5
VII. Saeima	1998-2002	5
VIII. Saeima	2002-2006	1*
IX. Saeima	2006-2010	1
Összesen 1995-2010		16

2.18. Litvánia

Az 1992 óta független Litvánia házszabálya nemcsak a kormány ellenőrzésére alakította ki a vizsgálóbizottság intézményét, hanem a mentelmi ügyek kivizsgálása céljából is. Az ügyészség kezdeményezésére a parlament tagjai mentelmi jogának felfüggesztése céljából vizsgálatot folytathat le egy e célra létrehozott bizottság által.³¹⁶ A képviselők mellett a miniszterelnök, a miniszterek, és a bírák is rendelkeznek mentelmi joggal, ezek felfüggesztéséről is a parlament dönt, általában előzetes vizsgálóbizottsági eljárás során. A vizsgálatról szóló jelentésről, és a mentelmi jog felfüggesztéséről a plénum dönt.

Vizsgálóbizottságot kell létrehozni az *impeachment*-eljárás során is: ha a parlament meg kívánja fosztani az államfőt hivatalától, a döntés előkészítéséhez szükséges vizsgálatot egy különbizottságnak kell lefolytatnia. Az alkotmány szerint a képviselők egynegyede indítványára vizsgálóbizottság alakul az elnök elleni „vádirat” megszüvegezésére, és a plénumnak adja át javaslatát, amelyet az megerősítése esetén az Alkotmánybírósághoz továbbít. Az Alkotmánybíróság minden vádpontról kialakítja álláspontját, majd a parlament bírósággá alakul, és a legfelsőbb bíróság elnökének vezetésével megtárgyalja az ügyet, majd titkos szavazással dönt, ahol háromötödös kisebbség elegendő a „bűnösség” kimondásához. Az elnököt megfosztják tisztségétől, ha akár egy vádpontban bűnösnek találták.³¹⁷

A házszabály 1998. decemberi módosítása során a kötelező kisebbségi indítvány lehetősége Litvániában is megjelent: a képviselők egynegyede lehetőséget kapott arra, hogy indítványának a parlament kötelezően helyt adjon. Az alábbi táblázat ezért az ezt követő időszakban az összes létrehozott bizottság mellett külön tartalmazza a kötelező kisebbségi indítvánnyal létrehozott vizsgálóbizottságokat. Az eddigi 47 vizsgálóbizottságból 34-et a kötelező kisebbségi indítvány lehetőségének fennállása idején hoztak létre, ezek többségét, 25-öt ilyen indítvánnyal. A táblázat nem tartalmazza az *impeachment*tel, és a parlament belső rendjével összefüggő ad hoc bizottságokat:

³¹⁶ LV HSZ 23. §

³¹⁷ Ez történt Rolandas Paksas államfővel, aki körül 2003 októberében robbant ki botrány, mely néhány hét alatt vizsgálóbizottság felállításához vezetett. A bizottság megállapította, hogy az elnök egy orosz üzletembernek, választási támogatásért cserébe jogellenesen litván állampolgárságot biztosított, és hivatali titkot sértett. Az ügy kiváltotta felháborodás Paksas parlament általi hivatalából történő elmozdításával zárult.

Parlamenti ciklus	Állanó bizottságok által lefolytatott vizsgálatok	kisebbségi	többségi
		vizsgálóbizottságok száma	
1992-1996	-	6	
1996-2000	-	7	
		2	2
2000-2004	-	13	4
2004-2008	2	9	2
2008-	2	1	1
Összesen 1992-2010	4	25	9
		47	
		51	

2.19. Szlovénia

A független Szlovénia története során a parlament vizsgálati aktivitása hullámzó tendenciát mutat. Az első törvényhozási ciklusban, 1992 és 1996 között mindjárt hat vizsgálóbizottság jött létre, négy kötelező kisebbségi indítványra, kettő többségi döntéssel. A vizsgálati témák főként a nemrég lezárult függetlenedési folyamathoz (háború utáni hadicselekményekkel kapcsolatos vizsgálat, maribori reptéren talált fegyverek ügye, hadititokkal való visszaélés), és az állami cégekkel kapcsolatos visszaélésekhez kapcsolódtak. A vizsgálatot elfogadott jelentéssel befejezni csak a két, a kormánykoalíció támogatásával létrehozott vizsgálóbizottság tudta (bár az egyik csak időközi jelentés volt), a négy kisebbségi kezdeményezésű bizottság munkája sikertelen volt, jelentést nem nyújtottak be. A kisebbségi indítvány kudarca is közrejátszott abban, hogy a következő ciklusok, 2008-ig, kevesebb vizsgálatot hoztak.

1996 és 2000 között öt parlament vizsgálat folyt, részben az előző ciklushoz hasonló témákban. Egyet a Nemzeti Tanács indítványozott (Horvátországban kémedés ürügyén elfogott két, szlovén védelmi miniszériumi tisztviselő ügye), kettőt kisebbségi indítvánnyal hoztak létre (privatizáció során történt visszaélések, szlovén fegyveres erők akadályozása hivatalos szervek által a függetlenségi háború során, Karintiában), mindhárom jelentéssel fejezte be tevékenységét. Két másik vizsgálóbizottság többségi döntéssel jött létre (tőkepiaci felügyelettel kapcsolatos visszaállások 1995 és 1997 között, maribori repülőtéren talált fegyverekkel való visszaélés). A plénum a jelentést csak a maribori fegyverek ügyében

fogadta el. Az ügyben már az előző ciklusban is vizsgálat folyt, akkor kisebbségi kezdeményezésre indult, és jelentéstétel nélkül zárult, most többségi döntéssel működött, és sikeresen benyújtotta jelentését. A 2000-tól 2004-ig tartó ciklus során már csak két vizsgálóbizottság működött. Az egyik az elektromos energia állami kereskedelmében történt visszaéléseket vizsgálta, kisebbségi indítványra, a másik bizottság szintén kisebbségi indítványra állt fel, és egy újságíró elleni támadás lehetséges állami összefüggései ügyében járt el. A plénum mindkét bizottság jelentését elfogadta.

2004 és 2008 között vizsgálat folyt a Nemzeti Tanács indítványára az ügyészségi törvény módosítása során tapasztalt visszaélések ügyében. Jelentéstételre – hasonlóan a korábban felsőházi indítványra felállt másik bizottsághoz – itt sor került. A korábbi bankprivatizációs ügyletek tárgyában többségi vizsgálat indult, mely végén jelentés is készült. Ezek mellett további két vizsgálóbizottság az állami fegyverbeszerzésekkel összefüggő korrupció gyanúját vizsgálta, az egyik ellenzéki, a másik – hasonló témában – kormánypárti kezdeményezésre indult, jelentést csak a többségi döntéssel létrehozott bizottság tudott a plénummal elfogadtatni. A 2008-ban kezdődött ciklusban újra megélénkült a vizsgálati kedv: hat eljárásra került sor, melyek közül kettő többségi döntéssel, négy pedig kisebbségi indítvánnyra jött létre. A témák között szerepelt vállalatok állami kivásárlásával kapcsolatos korrupció, autópálya-építéssel, a közoktatást érintő állami megrendelésekkel, valamint építési beruházásokkal kapcsolatos visszaélések. Ezek a vizsgálatok a kézirat lezárásakor még folynak.

A szlovén gyakorlat számai tehát arról tanúskodnak, hogy bár jóval több kisebbségi vizsgálat indult, mint többségi, az - eljárási értelemben - sikeresen, jelentéstétellel, és a jelentés plénum általi elfogadásával zárult vizsgálatok többségét a parlament többségi döntéssel hozta létre. Az ellenzéki vizsgálati jog tehát nem, vagy csak korlátozottan tudott érvényesülni, a kisebbségi indítványok a többség akaratán (legkésőbb a plenáris szavazás során) többnyire fennakadnak. Az alábbi táblázat az egyes parlamenti ciklusok során létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja (zárójelben ebből a sikeresen, jelentéstétellel, és annak plénum általi elfogadásával lezárult vizsgálatok száma):

Parlamenti ciklus	Vizsgálóbizottságok száma			
	Többségi döntés	Kötelező kisebbségi indítvány	Felsőház által indítványozott	Összesen
1992-1996	2 (2)	4 (0)	-	6 (2)
1996-2000	2 (1)	2 (2)	1 (1)	5 (4)
2000-2004	-	2 (2)	-	2 (2)
2004-2008	2 (2)	1 (0)	1 (1)	4 (3)
2008-	2	4	-	6 (?)
Összesen 1992-2010	8 (5)	13 (3)	2 (2)	23 (11)

2.20. Románia

A szocialista Románia alkotmányának 58. szakasza – elvben – biztosította a parlament számára vizsgálóbizottságok felállításának jogát, a gyakorlatban azonban ez nem érvényesült. A rendelkezés átkerült a hatályos alkotmányba is. Ez alapján a parlament két háza 1990 és 2010 között összesen 26 vizsgálóbizottságot hozott létre. A vizsgálati tárgykörök igen szerteágazóak. A diktatúra bukását követő első ciklusban a fő vizsgálati témák a forradalom eseményei, és az azt követő utcai erőszakos cselekmények voltak. Később a privatizáció lett a fő téma: négy vizsgálat folyt ilyen természetű kérdésekben, köztük a nemzeti olajvállalat, a PETROM magánosítása ügyében. A többségi döntési jogkör miatt vizsgálóbizottság létrehozására gyakran kormányváltás után, az előző kormány tevékenységének ellenőrzésére céljából került sor.³¹⁸ Többször előfordult, hogy a vizsgálóbizottság az egyes politikai erők közötti küzdelem terepévé vált.

Az 1996-2000-es ciklusban vizsgálóbizottság jött létre a korábbi parlamenti- és elnökválasztásokhoz kapcsolódó kampány finanszírozásáról, később egyes állami tisztségviselők tevékenységének vizsgálatára állt fel vizsgálóbizottság, így az államelnök (Traian Bănescu) feltételezett alkotmányellenes tevékenysége, vagy a számvevőszék tagjai és elnöke tevékenységének vizsgálatára is volt példa a parlamentben többséget alkotó, rivális politikai erő által. Szintén képviselők vizsgálódtak olyan közérdeklődést kiváltó ügyekben, mint a titkosszolgálat törvénytelen lehallgatásai, vagy Ceaușescu titkos külföldi bankszámlái. A vizsgálóbizottságok munkája gyakran zárult eredménytelenül. Mind a töröcsvári Bran-

³¹⁸ Veress, 2005, 271.o.

kastély visszaszolgáltatását, mind a titkosszolgálat által bonyolított telefon-lehallgatásokat, mint a Ceaușescu titkos bankszámláit vizsgáló, vagy a madárinfluenza által okozott károk felmérésére létrehozott bizottságok egy éves munka után jelentés nélkül, vagy érdemi eredményt nem tartalmazó, politikai deklaráció-szerű jelentéssel fejezték be tevékenységüket.

A 2008-ban indult ciklusban megelégnült a képviselőház vizsgálati kedve: öt vizsgálóbizottságot is létrehozott, melyek közül három egyes minisztériumok (az ifjúságért és sportért, a turizmusért, és a médiáért felelős tárcák) szerződéskötéseinek vizsgálatára jött létre. A ciklusban ugyanakkor szenátusi, vagy a két kamara által közösen létrehozott bizottság nem jött létre.

Az alábbi táblázat a kamarák által az egyes ciklusokban létrehozott vizsgálóbizottságokat mutatja:

Törvényhozási ciklus	Alsóház	Felsőház	A két kamara	Összesen
	által létrehozott vizsgálóbizottságok száma			
1990-1992 ³¹⁹	2	2	1	5
1992-1996	-	-	-	-
1996-2000	2	-	3	5
2000-2004	-	1	-	1
2004-2008	2	2	6	10
2008-	5	0	0	5
Össz. 1990-2010	11	5	10	26

2.21. Bulgária

A többi kommunista országhoz hasonlóan a szocialista bolgár alkotmány is deklarálta parlamenti vizsgálóbizottságok létrehozásának lehetőségét, ám a parlament ellenőrzés elvi lehetőségének a rendszerváltásig gyakorlati jelentősége nem volt.

A vizsgálóbizottság a rendszerváltás után ugyanakkor kedvelt ellenőrzési eszközzé vált. Eltekintve az 1995 és 2001 közötti időszakról, közel húsz vizsgálat folyt ciklusonként. 2005-ben ad hoc bizottság vizsgálta két környezeti katasztrófa: a Stara Zagora-i légszennyezés, és az áradások által okozott károk elhárításáért felelős hatóságok eljárását,

³¹⁹ Az 1990-1992-es ciklusban mindkét kamara két vizsgálóbizottságot hozott létre külön, de azonos vizsgálati tárgykörrel, a rendszerváltás körül kibontakozó erőszakos cselekmények kivizsgálására.

2006-ban pedig I. Ferdinánd és III. Borisz korábbi királyok családjainak elkobzott és visszaadott vagyonának sorsát. 2008-ban egy vasúti szerencsétlenség ügyében, valamint az utóbbi évek egyik legnagyobb belpolitikai visszhangot kiváltott ügyében, a belügyminisztériumi korrupcióra rávilágító Kujovich-ügyben is vizsgálóbizottság felállítására került sor.³²⁰

A következő táblázat a bolgár vizsgálóbizottságok számát mutatja ciklusonként:

Törvényhozási ciklus	Időszak	Létrehozott vizsgálóbizottságok száma
36. Nemzetgyűlés	1991-1995	17
37. Nemzetgyűlés	1995-1997	5
38. Nemzetgyűlés	1997-2001	2
39. Nemzetgyűlés	2001-2005	18
40. Nemzetgyűlés	2005-2009	21
Összesen	1991-2009	63

2.22. Vizsgálóbizottságok a világ többi részén

A vizsgálóbizottság intézménye ma ismert a világ országainak döntő többségében. Az Interparlamentáris Unió – önkéntes adatszolgáltatáson alapuló, így nem teljes - adatbázisában közel 100 olyan ország szerepel, amely elismeri a parlament vizsgálati jogát.³²¹

Az **egykori Brit Nemzetközösség országai**ban (Kanada, Ausztrália, Új-Zéland, Dél-Afrikai Köztársaság stb.) is a brit parlamentben kialakult parlamenti vizsgálati rendszer hatása

³²⁰ Budimir Kujovic szerb állampolgárt többrendbeli kábítószer-csempészet miatt tíz évre kiutasították Bulgáriából, ennek ellenére kérésére a bolgár belügyminisztérium útlevelet állított ki részére. Egy újabb drogszállítmány csempészete során, a határon fogták el, ekkor derült ki, hogy útlevele ráadásul hamis. Számos magas rangú belügyminisztériumi hivatalnokot - akik azzal védekeztek, hogy az útlevelet a tervezett elfogási akció részeként adták ki – eltávolítottak, többen maguk mondtak le. Az ügyet már az ügyészség vizsgálta, amikor 2008. január 22-én a kormányzó Bolgár Szocialista Párt képviselői kormánypárti többségű vizsgálóbizottság létrehozásáról határoztak. A döntés pártbeli ellenzői szerint a vizsgálat csak még rosszabb színben tünteti fel a kormány minisztériumát, ám a többség szerint éppen egy kormánypárti többséggel működő vizsgálóbizottság tudja kézben tartani a hatalmasra duzzadt botrányt. A parlamenti ellenzék a vizsgálóbizottság bojkottját jelentette be, mondván, az ad hoc bizottságokat nem kötelező kormánypárti többséggel megalakítani, és az olyan vizsgálóbizottság, amelyben a kormánykoalíció többségben van, nem fog eredményes felderítő munkát végezni. A bizottság két hónapos munkája során a vizsgált dokumentumok és meghallgatások alapján nem talált bizonyítékot arra, hogy Kujovic a belügyminisztérium védelme alatt tevékenykedett volna, ugyanakkor megállapította, hogy történt mulasztás, és a felelősök azóta távoztak posztjukról. A jelentés emellett javaslatokat is megfogalmazott a jogalkotó számára a belügyi szervek személyzeti politikájának, és a külföldiekre vonatkozó szabályoknak a nemzeti érdekeket jobban figyelembe vevő módosítására. A jelentést – melynek vitáját a bolgár rádió és televízió élőben közvetítette - végül a parlamenti többség elfogadta. Bővebben: <http://kzg.parlament.bg> (letöltve 03.04.2008) <http://www.sofiaecho.com/article/bsp-wants-a-committee-to-research-kujovic-row> (letöltve 03.02.2008)

³²¹ Az adatbázis letölthető: www.ipu.org

érezhető. A vizsgálatokat általában a miniszteriális struktúrát leképező, állandó parlamenti ellenőrző bizottságok végzik, vizsgálatuk során meghallgathatnak tanúkat és szakértőket, valamint bekérhetnek dokumentumokat is. A parlamenti vizsgálati jog alkotmányos deklarációjával, vizsgálóbizottsági törvénnyel ezekben az országokban sem találkozunk, a parlament vizsgálati jogát azonban írott jogforrás nélkül is elismerik. A kormány tevékenységének ellenőrzését a parlament keretein belül látják el, a parlamenti jog immanens részének tekintik, a vonatkozó szabályok a parlamenti szabályokban és szokásokban öltenek testet.

A közélet visszás eseményeinek, botránynak kivizsgálását, „közvizsgálatok” (*public inquiries*) lefolytatását ugyanakkor igyekeznek függetleníteni a politikától, a kormány és ellenzék közötti versengéstől, és parlamenten kívüli, független szervekre bízni. A vizsgálat feladat-meghatározásának kidolgozását, és a vizsgálatot végző, független, nagy tekintéllyel rendelkező személyek megbízását a kormány feladatának, diszkréciója részének tekintik. Az angolszász felfogás szerint az ilyen közvizsgálat indításával a kormány nem elhárítja magáról a felelősséget, hanem éppen magára vállalja azt, azáltal, hogy az ügy felderítését, és a hiba elhárítását a saját feladatának tekinti. E felfogás kritikusai szerint ugyanakkor a politikától függetlenített vizsgálat valójában a kormánynak kedvez, amely a gyakran elhúzódó eljárás során időt nyer, és magát úgy állíthatja be, mint aki az események előtt jár, és felül áll a felderítendő ügyön – bár a helyzet sokszor éppen ennek ellenkezője. Mire a jelentés elkészül, lecsillapodnak a kedélyek, a közvélemény elfelejti az ügyet, a jelentés pedig, ahelyett, hogy tisztázná az ügyet, sokszor elkeni a felelősséget. Ez kedvelt módja a közéleti kérdések kezelésének.³²² E vizsgálatok költségei pedig már komoly tételt jelenthetnek az állami költségvetésben (tanulmányok, szakértői díjak stb.).

Dél-Amerika számos országában találkozunk parlamenti vizsgálóbizottságokkal. Mexikóban az alsóház (Képviselőház) a központi közigazgatási szervek, és a többségi állami tulajdonban lévő vállalatok tevékenységének ellenőrzésére hozhat létre ilyen testületeket. Az erről szóló indítványt – melyről az alsóház egyszerű többséggel dönt – a képviselők egynegyede, vagy a szenátorok fele nyújthatja be. Uruguayban az alkotmány 120. szakasza szerint a parlament mindkét háza létrehozhat vizsgálóbizottságokat, hogy törvényhozási céllal vizsgálatot folytasson, és információkat szerezzen be. Vizsgálóbizottságok működhetnek Argentína, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, Nicaragua parlamentjeiben is.

³²² Ausztráliában például a parlamenten kívüli vizsgálóbizottságok (*royal commission*) száma az utóbbi évtizedekben drasztikusan megnőtt: míg 1860 és 1940 között évi 7-8 ilyen vizsgálatra került sor, a 70-es években a vizsgálatok száma ciklusonként elérte a 80-at is. Lásd Prasser, 1989, 35. o.

Részletesebb bemutatást érdemel **Brazília**, melynek történelme során folyamatosan váltakozott a politikai nyitás, és az autokratikus, intézményi zártság.³²³ A hatalomra kerülő politikai erők igyekeztek az alkotmányos rendszert saját rezsimjükre szabni. Az egymást követő alkotmányok elemzésekor feltűnik a párhuzam demokrácia mértéke, és a parlament vizsgálati jog erőssége között. Brazíliában sem az 1824-es császári, sem az 1891-es első köztársasági alkotmány nem rendelkezett a parlament vizsgálati jogáról. Először a – rövid életű - 1934-es alkotmányban találkozunk vizsgálóbizottságok (*Comissão Parlamentar de Inquérito*) felállításának lehetőségével, de csak a szövetségi parlament alsóháza, a Képviselőház (*Câmara dos Deputados*) vonatkozásában. A következő, 1937-es autokratikus jellegű alaptörvény, amely magán viselte a hatalomkoncentráció egyes jeleit, szintén hallgatott róluk. A vizsgálóbizottság intézménye csak 1946-ban, a liberális alkotmány elfogadásával nyert ismét alaptörvényi elismerést, létrehozása ekkor már a Szenátusnak (*Senado Federal*) is jogában állt. Ezt az 1967-es és 1988-as alkotmányok is megerősítették.³²⁴

A jelenlegi hatályos, 1988-ban elfogadott brazil alkotmány 58. szakasza tartalmazza a parlament bizottságaira vonatkozó rendelkezéseket. A 88-as alkotmány kidolgozása alatt hatalmon lévő politikai erők megadták a parlamenti vizsgálóbizottságoknak azokat a hatásköröket, amelyekkel addig kizárólag az igazságügyi hatóságok rendelkeztek. A szabályozáson főleg portugál hatás érezhető, ezt jelzi a kisebbségi indítványra kötelező létrehozás intézménye, vagy a bíróságihoz hasonló hatáskör a bizonyítás körében.

A brazil alkotmány 58.§ (1) minden, állandó és időszakos bizottságra - a lehetséges mértékig - a parlamenti arányoknak megfelelő összetételt írja elő. A (2) bekezdés az állandó-, a (3) a vizsgálóbizottságokra vonatkozik. Az állandó bizottságok, törvényhozási feladataik mellett, kérhetik a miniszterek megjelenését és egy adott ügy vonatkozásában beszámolóját, valamint bármely hatóság vagy magánszemély megjelenését és nyilatkozatát. A vizsgálóbizottságoknak – a spanyol és portugál alkotmány hatására - ennél jóval szélesebb jogkörrel rendelkeznek: az adott kamara által meghatározott szabályok szerint, a bírói hatóságok hatáskörével. Ez magában foglalja a tanúk beidézését és kihallgatását (hamis tanúzás terhe mellett, bizonyos hallgatási jogokkal), közokiratok és magándokumentumok bekérését, miniszterek és egyéb köztisztviselők beidézését, valamint a helyszínen történő személyes nyomozást. Az elnök, és a felsőbb bíróságok elnökei azonban a parlamenti vizsgálat során nem idézhetők.

³²³ Nina, 2005. 7. o.

³²⁴ U.o. 2. o.

A vizsgálóbizottság döntései kötelező érvényűek, azokat kényszerítőeszközök is támogatják. Ezeket azonban nem a vizsgálóbizottságnak kell foganatosítania, hanem igénybe kell vennie az igazságszolgáltatást, hogy döntéseinek kényszerítő erőt adjon. A vizsgálóbizottság saját maga nem végezhet nyomozást, letartóztatást vagy titoksértési cselekményeket, illetve magánszemélyekre vonatkozó banki vizsgálatot. Azonban –indokolt esetben - kérheti az alkotmányosság és legalitás felett örökdő igazságügyi szerveket, ezek lefolytatása érdekében.³²⁵ Az igazságügyi hatóságoknak ilyen esetben előnyben kell részesíteniük a vizsgálóbizottság kérvényeit.

Vizsgálóbizottságokat a Képviselőház vagy a Szenátus hozhat létre, külön, vagy együttesen is, meghatározott időre. A parlamenti vizsgálat Braziliában is kisebbségi jog: a Legfelsőbb Bíróság értelmezése szerint a kamaráknak a vizsgálóbizottságot tagjaik egyharmadának kérésére kötelező létrehozniuk. A vizsgálat célja az alkotmány szerint egy “meghatározott tényállás kivizsgálása”, amely az unió, az államok, és az önkormányzatok hatáskörébe tartozó ügy egyaránt lehet, azaz nem ismert a többi föderális berendezkedésű államból (USA, Németország) ismert vertikális hatalommegosztás elve. A gyakorlatban a vizsgálathoz, bár az alkotmány maga nem írja elő, a közérdek meglétét is megkívánják: a vizsgálat tárgya csak közérdekű, közhatalmi tevékenységre vonatkozó tényállás lehet, személyek privát ügyeinek, vagy magánszemélyek közötti magánjogi természetű ügyletek vizsgálata ebbe nem tartozik bele.³²⁶ Amennyiben az ügy megkívánja, a következtetéseket az ügyészségnek kell továbbítani az érintettek büntető- vagy polgári jogi felelősségének megállapítása céljából.

A 90-es években számos nagy port felvert parlamenti vizsgálat folyt Braziliában. A vizsgálatok gyakori témája volt a közpénzekkel való visszaélés, korrupció. 1992-ben az alsó- és felsőház együttesen vizsgálódott, hogy felderítse egy korrupciós hálózat kapcsolatait a kormánnyal, és az elnökkel. Az ügy kapcsán indult Collor elnök *impeachment*-eljárása, melynek eredményeképpen felmentették tisztségéből. 1993-ban szintén vegyes vizsgálóbizottság jött létre a költségvetés „eltérítésének”, azaz közpénzek kisajátításának vizsgálatára, amely 6 képviselő tisztsége megvonásához, és 4 önkéntes lemondásához vezetett. A szenátus 1997-ben a szövetségi hatalmat a tagállamokban képviselő, a tagállami költségvetést megkárosító prefektusok és kormányzók, 1999-ben a privát szektor számára közpénzből nyújtott támogatások ügyében vizsgálódott. A kábítószer-kereskedelem volt a témája annak az 1999-ben indult képviselőházi vizsgálatnak, amely egy szövetségi képviselő

³²⁵ Barroso, 2008, 7. o.

³²⁶ U.o. 5. o.

mandátumának megvonásához, és bebörtönzéséhez, valamint számos rendőr, ügyvéd börtönbüntetéséhez vezetett.

A parlamenti vizsgálatok Brazíliában is kivívták a nyilvánosság érdeklődését, sikeresen mobilizálták az országot, ezáltal megerősítették a demokrácia tekintélyét. A közvélemény ennek következtében ma elutasít minden olyan kezdeményezést a kormány, vagy a frakciók részéről, ami a vizsgálati jog korlátozására, vagy a vizsgálóbizottság felállításának ellehetetlenítésére irányul.³²⁷

A **Közel-Keletről** Izral és Jemen rendszerét példaként említjük meg. Az ad hoc bizottságok által folytatott vizsgálat a fő szabály Izraelben. Az egységes alkotmány szerepét a zsidó államban több alaptörvény tölti be, ilyen az 1958-ban elfogadott, parlamentről (Knesszet) szóló alaptörvény is. Ennek 22. szakasza szerint a Knesszet vizsgálatot akár valamely állandó bizottságának, akár ad hoc bizottság alakításával folytatathat le. A bizottság hatáskörét és tevékenységét a plénum határozza meg. Bármely téma terítékre kerülhet, amelyben a Knesszet vizsgálatot tart fontosnak, a kormány felelősségén kívüli kérdések is. A bizottságban minden parlamenti pártcsoport képviselőjének képviseltetve kell lenni, a plenáris arányoknak megfelelően.

A Knesszet már az első ciklusa során, 1951-ben létrehozott vizsgálóbizottságot, a Jalami katonai táborban őrzött személyekkel kapcsolatban. Ezt hosszú szünet követte, a következő vizsgálat a 80-as évek végéig kellett várni. Az ezredforduló környéke hozta a legnagyobb vizsgálati aktivitást: a 15. ciklusban összesen 9 vizsgálat folyt. A vizsgált témák változatosak voltak, szerepelt köztük az izraeli közlekedési balesetek helyzete, a hazugságvizsgáló készülék megbízhatósága, az írástudatlanság helyzete, a fiatalok által elkövetett erőszakos cselekmények, a holocaust áldozatai vagyonának feltérképezéséről és visszaadásáról, bizonyos természeti katasztrófák körülményei (gázüzemi tüzeset, hídromlás), a vízellátás helyzete, vagy a nőkereskedelem.

Az alábbi táblázat a Knesszet által az egyes parlamenti ciklusokban létrehozott vizsgálóbizottságokat mutatja:

³²⁷ Nina, 2005, 6. o.

Törvényhozási ciklus	Létrehozott vizsgálóbizottságok száma
1. 1948-1951	1
2.-10. 1951-1984	0
11. 1984-1988	2
12. 1988-1992	1
13. 1992-1996	4
14. 1996-1999	0
15. 1999-2003	9
16. 2003-2006	2
17. 2006-2009	0
Összesen	19

Jemen alkotmányának 94. szakaszában rendelkezik a parlamenti vizsgálat intézményéről. Legalább 10 képviselő kérésére a képviselőház vizsgálat lefolytatása céljából megbízhatja állandó bizottságát, vagy létrehozhat e célból ad hoc vizsgálóbizottságot. A vizsgálat tárgya lehet bármely közérdekű ügy, vagy bármely minisztérium, kormányzati szerv, állami vállalat közintézmény, sőt önkormányzat tevékenysége. A vizsgálóbizottság bárkit és bármely szervezet képviselőjét tanúvallomásra maga elé idézheti. Minden kormányzati szerv köteles információját és dokumentumait a vizsgálóbizottság kérésére a vizsgálat céljából rendelkezésre bocsátani.

Ázsia több országában a hatalommegosztás és jogállamiság elve európai hatásként jelent meg, így a parlament ellenőrző szerepét kifejező vizsgálatokat ezen országok alkotmányos rendszere általában lehetővé teszi. A példaként említhető japán alkotmány 62. szakasza áll legközelebb az európai gondolkodáshoz: a parlament mindkét háza vizsgálatot folytathat a kormány tevékenységével kapcsolatban, aminek keretében kérheti tanúk megjelenését és nyilatkozatát, valamint dokumentumok bemutatását. Az ilyen vizsgálatok a parlament által létrehozott bizottságok előtt folynak, melyek lehetnek akár az állandó-, akár az e célból létrehozott vizsgálóbizottságok. A bizottságok összetétele minden esetben a plénum arányait tükrözi. A vizsgálóbizottságok, amelyek nyilvános meghallgatást is tarthatnak, a jelentésük plénum általi elfogadásáig működnek, elnöküket tagjaik közül maguk választják. A thaiföldi alkotmány 189. szakasza mindkét parlamenti kamara számára lehetővé teszi, hogy ad hoc vizsgálóbizottságokat hozzanak létre az adott kamara feladat- és hatáskörén belül, azzal a céllal, hogy jelentést tegyen a plénum számára. A vizsgálatot elrendelő határozatnak a

vizsgálat tárgyát pontosan meg kell határozni. A parlamenti vizsgálat jogintézményt ismeri Mongólia, Kína, valamint Dél-Korea alkotmányos rendszere is.

Az **afrikai** kontinensen is, az egykori gyarmatosító államok hatására, számos országban találkozunk a vizsgálóbizottság intézményével. A teljesség igény nélkül csupán megemlítem, hogy a szubszaharai Afrika 21 országának³²⁸ alkotmányos rendszere szerint a parlament létrehozhat ilyen testületeket a kormány tevékenységének ellenőrzésére.

2.23. Az Európai Parlament vizsgálóbizottságai

Az EU szupranacionális intézmény-rendszere alkotmányos szempontból csak kevésbé hasonlítható egy állam szerveihez. A legfontosabb döntések meghozatala, azaz a jogalkotás legnagyobb része ma is a tagállamok kormányából álló Tanács hatásköre. Az Európai Parlament (EP) legfeljebb egyetértési joggal rendelkezik, azaz nem tekinthető önálló törvényhozó szervnek. Törvénykezdeményezési joga sincs, ez a Bizottság kizárólagos jogköre. A Tanács és a Parlament viszonya leginkább egy parlament felső- és alsóházának viszonyához hasonlítható, ahol a Tanács a tagállami érdekeket képviseli, a közvetlenül választott EP az állampolgárokét. A Bizottság harmadik pólust képez: a közösségi jogrend végrehajtásának letéteményese, azaz kvázi-kormányként működik. Az EP tehát, mivel törvényalkotóként korlátozott szerepre van ítélve, inkább ellenőrzési tevékenysége révén tudja formálni az EU politikáit.

Ebből a „felállásból” következik, hogy az uniós szervek közötti elszámoltatási rendszer sem egyértelmű. A Bizottságot az EP-nek felelős: az beszámoltathatja (szóban és írásban egyaránt), sőt, akár meg is vonhatja tőle a bizalmat, illetve további fontos jogosítványt jelent, hogy az EP fogadja el a Bizottság által benyújtott költségvetést. A Tanács is köteles megjeleni az EP előtt, és válaszolni a kérdéseire, de a bizalom nem vonható meg tőle. A Tanácsban a kormányok elsősorban otthon, saját parlamentjeiknek felelnek, az ellenőrzést az általuk képviselt álláspontról a nemzeti parlamentek gyakorolják (a magyar eljárást lásd röviden az ellenőrzésről szóló részben).

Az EP tehát összességében a nemzeti parlamenteknél passzívabb ellenőrzési szerepre van ítélve. Mindebből persze nem következhet az, hogy az állampolgárok a közösségi jog érvényesülés területén demokratikus ellenőrzési, ezen belül vizsgálati jog nélkül maradhatnak.

³²⁸ Angola, Benin, Kamerun, Csád, Kongó, Elefántcsontpart, Kongói Demokratikus Köztársaság, Gabon, Lesotho, Madagaszkár, Mali, Mozambik, Namíbia, Niger, Ruanda, Szenegál, Szudán, Togo, Uganda, Zambia, Kenya

A Bizottság, a Tanács, valamint a tagállami hatóságok olyan jelentős intézményi súlyt képviselnek, hogy tevékenységükkel szemben mindenképpen biztosítani kell a lehető legszélesebb terjedelmű demokratikus ellenőrzést.

A parlamenti vizsgálóbizottságok felállításának joga a parlamenti ellenőrzés olyan eszköze, amely által a törvényhozás közvetlenül gyűjthet információkat a törvények végrehajtásáról, a kormány felelősségéről. A legtöbb országban ennek érvényesülését törvényben garantált kényszerítőeszközök segítik, az EP vizsgálati jogának érvényesülését azonban semmilyen jogi szankció nem biztosítja, a kényszerítőeszközök alkalmazása, a szankcionálás ugyanis hagyományosan tagállami hatáskör – melyhez a tagállamok ragaszkodnak is, és nem kívánják átengedni, és állampolgáraikat egy szupranacionális hatóság zaklatásainak kitenni. Az EP leginkább a politikai nyilvánosságot hívhatja segítségül, ha nyomást akar gyakorolni a tagállamokra, vagy a közösségi szervekre.

Az Európai Közösségek parlamenti közgyűlésébe 1979-ig a tagállamok parlamentjei küldtek delegáltakat. 1979 óta közvetlenül választják a képviselőket, ami erős legitimációs bázist teremtett a közösségi jog érvényesülésének ellenőrzéséhez, a Bizottság elszámoltatásához. Már az első, 1979-ben induló ciklusban létrehoztak vizsgálóbizottságot, a nők európai helyzetének vizsgálatára.³²⁹ 1981-ben az első tapasztalatok eredményeként a vizsgálati jog szabályozása megjelent a parlamenti házszabály szerepét betöltő eljárási szabályzatban (EPESZ). A maastrichti szerződés hatálybalépéséig ez volt az EP vizsgálati jogának egyetlen forrása. A tömör szabály csupán annyit mondott ki, hogy az EP képviselőinek egynegyede által kezdeményezett vizsgálóbizottság csak olyan, egyedi kérdésekkel foglalkozhat, amelyek a közösség feladatkörébe tartoznak.³³⁰ Vizsgálatai során tehát külső szervekkel szemben nem rendelkezett semmilyen kötelező erejű bizonyítási hatáskörrel. Az eljárással érintett szervek, akik általában a vizsgálatához szükséges információval rendelkeztek, és akiknek a tevékenységére egyben a vizsgálat irányult (Bizottság, tagállami hatóságok), nem voltak együttműködésre kötelezve. A vizsgálóbizottságai által gyakorolt jogkör így nem terjedhetett túl az EP egészét általában megillető, feladatai ellátását segítő ellenőrzési jog által megszabott korlátokon. A vizsgálóbizottságok nem rendelkeztek vizsgálati különjoggal. Mivel az EP különböző feladatai eltérő viszonyt eredményeztek a különböző külső szervek vonatkozásában, az ellenőrzés terjedelme is különböző erősségű volt, az ellenőrzés címzettje szerint.

³²⁹ A vizsgálat következménye volt az is, hogy az EP a nők helyzetének vizsgálatára állandó bizottságot hozott létre, mely azóta is működik.

³³⁰ Dreischel, 2004, 163.o.

Az ad hoc jelleggel felállított bizottságok rendeltetése sem volt egyértelműen rögzítve: a felelősség megállapítását célzó *ex post*, és a döntéshozatalt segítő *ex ante* típusú vizsgálati cél egyaránt megalapozta az ilyen bizottságok létrehozását. A maastrichti szerződés később az előbbi javára döntötte el a vizsgálóbizottságok rendeltetésére vonatkozó kérdést. Utóbbi cél elérésére ideiglenes bizottságokat (*temporary committees*) hoztak létre az eljárási szabályzat 175. szakasza alapján.³³¹ Az 1981 és 1992 között létrehozott kilenc vizsgálóbizottság többsége olyan ad hoc bizottság volt, amelynek a feladata nagy horderejű ügyek megvitatása volt, és velük kapcsolatban döntési javaslat megfogalmazása a plénum számára. Ilyen volt az 1984-ben, az EP-választásokon megerősödött szélsőjobboldali pártok miatt létrehozott, a fasizmus és rasszizmus európai térnyerését, az 1985-ben létrehozott, a kábítószer-csempészet európai helyzetét, az 1986-ban létrehozott, a mezőgazdasági készletek kérdését, és az 1988-ban létrehozott, a hormontartalmú húskészítmények helyzetét vizsgáló bizottság is. A fasizmus és rasszizmus, valamint a kábítószer-csempészet témakörében a korábbi vizsgálatok következményeinek nyomon követésére újabb ad hoc bizottságok jöttek létre (1989-ben, illetve 1991-ben). E vizsgálatok eredménye később rendre állásfoglalások meghozatalában, vagy jogalkotásban öltött testet.

Ellenőrzési típusú felhatalmazással, azaz, hogy vizsgálják ki a közösségi jog megsértését, vagy az alkalmazása során előforduló visszaéléseket, és lehetőleg nevezzék meg a felelőst, a kilenc közül csupán két, magas környezeti kockázatú témákat vizsgáló bizottság rendelkezett. Az olaszországi Seveso-katasztrófa következtében létrejövő veszélyes hulladékkal kapcsolatos visszaélések kapcsán 1983-ban a mérgező és veszélyes anyagok közösségi kezelése témájában indult vizsgálat, amelynek eredménye hozzájárult a veszélyes anyagokra irányuló közösségi szabályozással kapcsolatos vitákhoz is. 1988-ban pedig, a német Transnuklear vállalat által a belgiumi Mol városba engedély nélkül szállított német használt fűtőelemek kapcsán kirobbant botrány nyomán a nukleáris anyagok kezelését és szállítását vizsgálta.³³² Az eljárás során a belga kormány hivatalnokai nem működtek maradéktalanul együtt a bizottsággal. Ennek nyomán a Tanács nyilatkozatot adott ki, mely

³³¹ A 175. szakasz csupán annyit tartalmaz, hogy az Elnökök Értekezlete javaslatára a Parlament bármikor felállíthat ideiglenes bizottságokat, amelyek hatáskörét, összetételét és megbízatásának idejét, mely legfeljebb 12 hónap lehet, a bizottságot létrehozó határozat tartalmazza. Az ideiglenes bizottságoknak tehát nincs önálló bizonyítási hatásköre, csak a létesítő határozat ruházhatja fel őket ilyennel. Ez a megoldás számos tagállami parlamentben is ismert: ilyen tevékenységet végeznek például a német parlament *Enquete-bizottságai*, vagy a magyar törvényhozás *eseti bizottságai*.

³³² Az ügyben a belga és a német parlament is vizsgálóbizottságot hozott létre. A németországi Hanauban működő *Transnuklear* vállalat illegálisan szállított nukleáris hulladékot a belgiumi Molban létesített nukleáris központba. Mindkét állam bíróságai is vizsgáloztak az ügyben. A belga hatóságok döntése alapján a hulladék egy részét később visszaszállították Németországba.

szorgalmazta, hogy a tagállamok hivatalnokai – bár ez nem kötelezettségük – önkéntes alapon, az alapító szerződésekben foglalt kölcsönös együttműködés elve alapján, mégis vegyenek részt az EP meghallgatásain, és működjenek együtt a bizottságokkal.³³³

1987-ben pontosították a házszabályi rendelkezés szövegét. Az új változat az általános vizsgálati jogot a közösségi hatáskörök gyakorlása során felmerülő visszásságok és a közösségi jog megsértésének vizsgálatára határolta le. Ezt a változatot emelte elsődleges jogforrási szintre, cikkelyezte be 1992-ben a Maastrichti Szerződés (138c cikk, az Amszterdami Szerződés által konszolidált számozás szerint 193. cikk). Ezzel az EP vizsgálati joga elsődleges közösségi jogforrási szintre emelkedett, amellyel az EP régi követelése teljesült. Rövidesen kiderült azonban, hogy az alapszerződéses felhatalmazás alapján kapott vizsgálati jog részletes szabályait meg kell alkotni. A szerződés 193. cikke azonban – szemben a korábbi házszabályi alapú önszabályozással - ezt nem hagyta az EP kizárólagos hatáskörében, hanem felhatalmazta a három közösségi intézményt, a Parlamentet, a Tanácsot, és a Bizottságot, hogy a szabályokról közösen állapodjon meg. 1995-ben az EP vizsgálóbizottságainak jogáról intézményközi megállapodás született, ami közös határozatban öltött testet (intézményköz határozat, IKH). Az IKH hatására az EP is felülvizsgálta házszabályának vonatkozó cikkét, és részletes eljárási szabályokat alkotott (176. cikk).

A szerződéses alapra helyezés megerősítette, de egyben szűkítette a vizsgálatok lehetséges tárgykörét: azokat a visszásságok kivizsgálására, és a (politikai) felelősség feltárására korlátozta, valamint az eljárási szabályok kialakításában is megszűnt az EP autonómiája. A vizsgálati tárgykör változása miatt a vizsgálatok eredményétől a következtetések mellett már a felelősök megnevezését is elvárták, ami politikailag kényes kérdésekben akadályozta a vizsgálatindításhoz szükséges konszenzust. Emiatt több olyan témában, amelyben korábban valószínűleg vizsgálóbizottságot állítottak volna fel, Maastricht után ideiglenes bizottság jött létre, az eljárási szabályzat 175. cikke alapján. Ezekre az IKH által biztosított bizonyítási jogok (tanú- és iratbizonyítás) nem érvényesültek, a bizottsággal való együttműködés önkéntes alapon állt. Ilyenek voltak az USA által kialakított, európai ipari titkok kifürkészésének gyanújába keveredett ECHELON radarrendszerrel, a láb- és körömfájás-járvánnyal, a humángenetikával, a hajózási biztonsággal, a kibővített EU pénzügyi kihívásaival, valamint a CIA által egyes tagállamok területén végzett fogszállításokkal foglalkozó bizottságok.

³³³ Shackleton, 1995, 274.o.

Vizsgálati jogának szerződéses deklarációja óta az EP három vizsgálóbizottságot hozott létre. Az elsőt 1995-ben, ennek célja a Közösségi Szállítási Rendszerrel kapcsolatos visszasságok kivizsgálása volt.³³⁴ Még a felállítás előtt hatásköri rivalizálás alakult ki az állandó költségvetési ellenőrző bizottság, és a tervezett vizsgálóbizottság között.³³⁵ Előbbi tapasztalatára hivatkozva maga kívánta a vizsgálatot elvégezni. A vitából végül is a külön vizsgálóbizottság felállítása mellett érvelők kerültek ki győztesen. Az állandó bizottsági vizsgálat ugyanis általában az EP belső ügye, ahol a rendes ügymenet szerint több párhuzamos eljárás közül egyik sem kap kiemelkedő hangsúlyt. Az ad hoc bizottság létrehozásával végül sikerült érvényt szerezni az ügy közérdekű jellegének, és az érdeklődés fókuszába állítani a témát. Ez nagyban hozzájárult a vizsgálat sikeréhez: a nyilvánosság ereje által eleve jobb együttműködést eredményezett a vizsgálóbizottsággal az érintettek, elsősorban a tagállami hatóságok részéről.

A vizsgálóbizottság 65 személyt hallgatott meg, köztük mindkét illetékes biztost, tagállami vámhatóságok képviselőit, szállítmányozási vállalatok képviselőit. A meghívottak közül többen éltek azon jogukkal, hogy zárt ülésen hallgassák meg őket. A vizsgálóbizottság informális eszközökkel igyekezett pótolni a formális hatáskör hiányát, például nyilatkozatot töltetett ki a tanúkkal, és utólag a nyilatkozatok szövegének hitelességét aláíratta velük, majd a szöveget nyilvánosságra hozta. Bár mindez jogilag nem lett volna a tanúk kötelessége, egyikük sem tagadta meg a kérést.³³⁶ A nyilvánosságra hozott jelentés³³⁷ nem tartalmazott olyan megállapítást, amely egyértelműen egy meghatározott szervezet vagy személy felelősségét mondaná ki, szemben a másik két vizsgálati jelentéssel, amely túlnyomórészt az Egyesült Királyság terhére rója a mulasztásokat. A jelentés hatására jelentős informatikai fejlesztés indult meg, valamint szigorították a biztonsági előírásokra, és az ellenőrzésekre vonatkozó szabályokat. A vizsgálóbizottság sikeresen ráirányította figyelmet arra, hogy a

³³⁴ A vizsgálat tárgyát képező rendszert, melynek lényege az volt, hogy a közösség területére behozott áruk után a vámot a célországban kellett megfizetni, 1968-ban, hat tagállamra méretezve alakították ki, így a kibővülő EU számára már nem volt megfelelő. A tagállami hatóságok számos esetben a közösségi költségvetés kárára jártak el a vámügyintézés során, ellenőrzéseik nem voltak kellően hatékonyak a vámuinót kihasználó csalások kiszűrésére a határon átnyúló áruszállítások esetén. Mindez vámcsalások sorozatát eredményezte, ami jelentősen megkárosította a közösségi költségvetést. Szemben a másik két eljárással, a vizsgálat tehát elsősorban nem közvetlenül az állampolgárok, hanem a közösség pénzügyi érdekeit érintette, ezért nagy visszhangot nem is tudott kiváltani.

³³⁵ Beckedorf, 1997, 221. o.

³³⁶ Shackleton, 1998, 123. o.

³³⁷ A jelentés 13 hónapi vizsgálati munka után, 1997 februárjában készült el. Elsősorban a tagállami vámhatóságokat kritizálta, amiért azok nem álltak át a belső vámhatárok megszűntével létrejött egységes vámterület kezelésére, és ellenőrzési tevékenységüket nem kellően hatékonyan, és kizárólag nemzeti léptékben gondolkodva szervezték meg. A jelentés elérhető (letöltve 2010.01.10): http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/transit/kelletta/default_en.htm

szigorítások nem új határok emelésével, hanem a jogi- és igazságügyi együttműködés területén történő intézkedésekkel ültethetőek át a gyakorlatba.

A következő vizsgálóbizottság még az első tevékenységének befejezése előtt, 1996. július 18-án jött létre azzal a megbízással, hogy kivizsgálja a BSE³³⁸ elleni küzdelem kapcsán történt tevékenységeket és mulasztásokat a Bizottság, a Tanács, és az Egyesült Királyság kormánya részéről. A vizsgálóbizottság intenzív bizonyítási eljárása során meghallgatta az Európai Bizottság elnökét, Jaques Santert, további három hivatalban lévő, és két korábbi biztost, a mezőgazdasági miniszterek tanácsának elnökét, több bizottsági főigazgatóság magas rangú képviselőit, valamint számos szakértőt. A megjelenést egyedül az Egyesült Királyság mezőgazdasági minisztere tagadta meg, aki államtitkárát (*permanent secretary*) küldte maga helyett a meghallgatásra. Az államtitkár azonban a közösségi jog szerint nem helyettesíthette volna a minisztert, mert a brit gyakorlat szerint nem a miniszter politikai helyettesének, hanem magas rangú köztisztviselőnek minősül.³³⁹ Az ügynek nagy politikai visszhangja lett, hiszen egy tagállam megtagadta együttműködését egy közösségi szervvel, ráadásul – kiszabható szankció híján - minden következmény nélkül. Az EP jogorvoslati lehetőségei a tagállamokkal szemben egyébként is korlátozottak: köteleességszegési eljárást csak a Bizottság indíthat a vétkes tagállam ellen.

A jelentést,³⁴⁰ melyet nyilvánosságra is hoztak, a plénum 1997 februárjában nagy többséggel fogadta el. A fő felelősség a vizsgálat eredménye szerint az Egyesült Királyság kormányát terheli, a járvány veszélyeinek nem megfelelő felmérésére, és a szükséges intézkedések elmulasztása, valamint a releváns közösségi jogszabályok nem megfelelő alkalmazása miatt. A jelentés azonban a Bizottságot is elmarasztalta, mivel fontosabbnak tekintette az egységes húspiac zavartalan működését, mint az emberi egészséget fenyegető kockázatok csökkentését, valamint a brit kormány nyomására enyhítette a 90-es évek elején brit vágóhidakon tartott ellenőrzések negatív eredményeit. A képviselők a közösségi

³³⁸ Az emberre is veszélyes BSE (*bovine spongiform encephalopathy*, szarvasmarhákat fenyegető szivacsos agysorvadás, kergemarha-kór) az Egyesült Királyságból kiindulva több tagállamban megjelent, és hosszú időre zavarokat okozott az európai húspiacon. A tagállamok, figyelmen kívül hagyva a közös piac elveit, és azt, hogy a járványt már nem lehet a határokon megállítani, igyekeztek egyoldalúan lezárni határaikat a marhahústermékek területén egymás előtt, ahelyett, hogy a közösségi szinten, a Tanácsban, vagy az Állandó Állategészségügyi Bizottságban megegyeztek volna a szükséges intézkedésekről.

³³⁹ A brit miniszter többszöri felszólítás ellenére távol maradt a vizsgálóbizottság üléseitől, ebben a miniszterelnök, John Major is támogatta egy sajtónyilatkozat útján. Bővebben lásd Beckedorf, 1997, 243.o.

³⁴⁰ A 19 tagú grémium a munka elvégzésére eredetileg mindössze három hónapot kapott, amelyet később ugyanennyi idővel meghosszabbítottak. A jelentés elérhető (letöltve 2010.01.10): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1997-0020+0+DOC+PDF+V0/EN>

állategészségügyi felelősségi és döntéshozatali rendszert is kritizálták: rámutatva az átláthatatlan szervezetrendszerre.³⁴¹

Az eddigi utolsó EP-vizsgálóbizottság hosszú szünet után, az első két vizsgálat után közel egy évtizeddel 2006-ban jött létre, az *Equitable Life*³⁴² brit székhelyű életbiztosító válságával kapcsolatos visszasságok kivizsgálására.³⁴³ A képviselők ismét az Egyesült Királyság kormányának felelősségét vetették fel: a vizsgálat a társaság összeomlásának körülményeire, és az emiatt hátrányos helyzetbe került kötvény-tulajdonosok helyzetére, esetleges kárpótlására, valamint a tagállami és közösségi hatóságok mulasztására irányult. Emellett a vizsgálóbizottság megbízása tartalmazta a jövőre vonatkozó javaslatok kidolgozását is. A vizsgálóbizottság nyilvános jelentésében³⁴⁴ megállapította, hogy a vonatkozó irányelv átültetése a szigetországban nem volt átlátható, a szabályozás során nem tartották tiszteletben az irányelv végső célját, a közösségi biztosítási jog alapelvei nem érvényesültek. A jelentés ezért felszólította az Egyesült Királyság kormányát, hogy kompenzálja a károsultakat. Bár ennek kikényszerítésére az EP-nek nincs hatásköre, a jelentés szerint „az Egyesült Királyság kormányát kötelezettség terheli”, és „erősen ajánlott”, hogy a károsultakat minden tagállamban megfelelően kártalanítsa.

³⁴¹ A BSE-ügyben kirobbant általános felháborodás mértékét jelzi, hogy az EP bizalmatlansági indítványt helyezett kilátásba arra az esetre, ha a jelentésben foglalt ajánlásoknak a Bizottság legkésőbb 1997 novemberére nem tesz eleget. Ez volt az első eset az Európai Közösség történetében, amikor komolyan felmerült egy, az egész Bizottság leváltásával járó bizalmatlansági indítvány. A nyilatkozatnak inkább politikai jelentősége volt, hiszen a közösségi jog a feltételes bizalmatlansági indítvány intézményét nem ismeri. A fenyegetés nem maradt következmények nélkül: a Bizottság elnöke, Jaques Santer elismerte a hibákat, és az állategészségügy bizottsági intézményrendszerét alapjaiban változtatták meg az ügy hatására. A Bizottság Fogyasztóvédelmi Főigazgatóságának addigi 140 fős létszámát és feladatkörét majdnem a kétszeresére emelték, mivel ide került át az addig érinthetetlennek vélt, nagy tekintélyű Mezőgazdasági Főigazgatóságtól az élelmiszer-biztonság területének, valamint hét szakértői bizottságnak a felügyelete. A Bizottság emellett külön értékelő részleget hozott létre a közegészségügyi kockázatok elemzésére. Ez a két főigazgatóság addigi legjelentősebb átszervezését jelentette. Bővebben lásd Shackleton, 1998, 124.o.

³⁴² A biztosítótársaság a 90-es években fizetéseképtelenné vált, amit a vezetés az ügyfelek, és a munkatársak előtt is eltitkolt. Ez egymillió kötvénytulajdonost érintett hátrányosan az Egyesült Királyságban, és – mivel a társaság más tagállamokban is értékesítette biztosítási szolgáltatásait - 15.000-et más tagállamokban, elsősorban Írországból és Németországból. A cég veszteségei őket különösen súlyosan érintették, hiszen a szolgáltató, és a fogyasztó székhelye szerinti pénzügyi felügyeleti hatóságok egymásra mutogattak, és nem nyújtottak hatékony védelmet a külföldi ügyfeleknek. Az ügyben az Egyesült Királyság hatóságai is vizsgálódtak, majd károsult brit, német és ír állampolgárok két petíciót nyújtottak be az EP-hez, 2004-ben és 2005-ben. Az állampolgári kezdeményezést a plénum felkarolta, és 213 képviselő kérelmére létrejött a vizsgálóbizottság. A vizsgálat tárgya annak megállapítása volt, hogy az Egyesült Királyság megfelelően ültette-e át jogrendszerébe 2004-ben az életbiztosítási szolgáltatások szabadságáról szóló 92/96/EGK tanácsi irányelvet („*Third Life Directive*”). A képviselők emellett tisztázni akarták, hogy a szigetországi szabályozó hatóságok megtették-e mindent az *Equitable Life* tartalékképzésre irányuló, és számviteli gyakorlatának ellenőrzésével annak érdekében, hogy a kötvénytulajdonosokat megvédjék.

³⁴³ Ennél persze jóval több indítvány született, ám azokhoz nem sikerült megszerezni a plenáris többség támogatását. Ilyen volt például az első, a 193. cikken alapuló indítvány, amely a csendes-óceáni francia kísérleti atomrobbantások körülményeit vizsgálta volna.

³⁴⁴ A jelentést a 22 tagú testület 15 hónap munka eredményeként készítette el elérhető (letöltve 2010.01.10): http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/report_en.pdf

A vizsgálóbizottság előtt 38 tanú tett nyilatkozatot. Bár a meghallgatások során a meghívottak nagy része (köztük a belső piaci biztos, több tagállami és bizottsági vezető tisztségviselő) eleget tett a vizsgálóbizottság kérésének, megjelent, és nyilatkozott, először fordult elő, hogy a meghívott tanúk közül nagyobb számban, közel húszan megtagadták az együttműködést a vizsgálóbizottsággal.³⁴⁵ Emiatt a vizsgálóbizottság a jelentésben újra rámutatott arra, hogy a tanúk, és a tagállami hatóságok együttműködésének elérése érdekében az EP hatásköreit erősíteni kell.

Az alábbi táblázat az EP eddigi ciklusai alatt létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatja:

Parlamenti ciklus	Létrehozott vizsgálóbizottságok száma
1979-1984	3
1984-1989	5
1989-1994	2
1994-1999	2
1999-2004	0
2004-2009	1
Összesen	13

A Maastrichti Szerződés által az EP vizsgálóbizottsági joga megerősödött, ami fontos lépést jelentett az EU-ban általánosan kritizált demokratikus deficit kiegyensúlyozása, a közösségi intézmények elszámoltathatósága felé. A vizsgálóbizottság eszközével azonban az EP továbbra is ritkán él, leginkább olyan esetekben, amikor a vizsgálat tárgya a közvéleményben nagy visszhangot vált ki, és ez által az EP a tagállamok és a közösségi szervek együttműködését a nyilvánosság erejével el tudja érni. A három eddigi vizsgálóbizottság sikeresen mozgósította a közvéleményt, és állította célkeresztbe az unió közös piacának, és állampolgárainak érdekeit közvetlenül „veszélyeztető” brüsszeli - és tagállami - bürokráciát. Különösen a BSE-bizottság apellált sikerrel a járványtól rettegő uniós polgárok félelemmel vegyes felháborodására. Az EP bizonyíthatta, hogy képes megvédeni az állampolgárok érdekét, és tesz is ennek érdekében, szemben a mulasztónak, dekonstruktívnak

³⁴⁵ Az Egyesült Királyság öt vezető, egykori, és hivatalban lévő kormányzati tisztviselője, az ír ipari-, vállalkozás- és munkaügyi miniszter, a korábbi belső piaci biztos, valamint több biztosítási szakmai szervezet képviselője, két újságíró, valamint az *Equitable Life* egy korábbi németországi ügynöke is megtagadta a nyilatkozattételt. *Equitable Life* bizottsági jelentés 20. o.

beállított bürokráciával. A sajtó általában pozitívan kommentálta az EP vizsgálati tevékenységét, beleértve az általában euro-szkeptikus orgánumokat is.³⁴⁶

Az EP a vizsgált esetekben jóval nagyobb figyelmet és támogatást tudott kivívni magának, mint általában működése során. Ahol azonban állampolgárok nem érezték magukat közvetlenül az adott ügy által érintve, és a közfelháborodás nem sietett a képviselők segítségére, ott érdemi együttműködést, jogi eszközök híján, nem tudtak elérni. Nehezíti a demokratikus vizsgálati jog kibontakozását az a körülmény is, hogy az egynegyedes kisebbség által kezdeményezett eljárás tényleges elindításához a plénum többségi döntése, azaz széles politikai konszenzus szükséges. A többségi elv miatt gyakorlatilag a politikai csoportok vezetőiből álló Elnökök Tanácsa dönti el, hogy melyik kezdeményezés lehet eredményes.

A vizsgálat hatáskörök a viszonylag látványos, de elszigetelt sikerek ellenére nem hasonlíthatóak a tagállamok parlamentjének vizsgálati jogköreihez. Minden vizsgálati jog sikeres gyakorlása szempontjából ugyanis az a kulcskérdés, hogy a vizsgálóbizottság rendelkezik-e kellő hatáskörrel a szükséges bizonyítékok beszerzése, mindenképp a tanúvallomások, és a szükséges iratok bemutatásának kikényszerítése terén, vagy a vizsgálat ki van téve a felek egyenrangúságon alapuló együttműködése esetlegességének, és így a vizsgálóbizottság az esetlegesen ellenérdekelt hivatalos felek nyilatkozata híján legfeljebb az általa felkért független szakértők véleményadásában bízhat.

Mindenképp a tagállami hatóságok, és a vizsgálatot érintett harmadik személyek együttműködése területén vannak hiányosságok. A Bizottsággal és a Tanáccsal szemben az EP-nek vannak eszközei, amelyekkel nyomást gyakorolhat rájuk. Mindkettővel szemben általános kérdezési joga van, a Bizottsággal szemben felvetheti emellett a bizalmi kérdést is, és a költségvetési jog gyakorlása által érdemben befolyásolhatja tevékenységét. A Bizottság eddig minden esetben együtt is működött az EP vizsgálóbizottságaival, mind vezetői, mind alsóbb, hivatalnoki szinten. Mivel a közösségi jog legnagyobb részét tagállami szinten hajtják végre, a legtöbb közösségi jogsértés általában a tagállamok részéről merül fel, ám az EP éppen velük szemben rendelkezik a leggyengébb eszközzel. Csak közvetett módon léphet fel velük szemben: kötelelességzési eljárás indítását kezdeményezheti a Bizottságnál. A tanúvallomás, illetve az iratbemutatás megtagadására, illetve a tanúk jogállására az IKH és az EP eljárási szabályzata alapján egyaránt a tagállami szabályok irányadóak, ami heterogén,

³⁴⁶ Még az EP iránt nem kifejezetten elkötelezett Financial Times is így írt: „Üdvözölhető, hogy az EP több is lehet, mint egy beszédgyár, képes energiáit a brüsszeli bürokrácia által mellőzött, fontos problémák megoldására fordítani, és képes ezekben hatékony jogorvoslatot elérni”. Idézi Shackleton, 1998, 125.o.

egységesen nem értelmezhető jogalkalmazáshoz vezet. A tanúkat az eljárásban ugyanolyan jogok illetik meg, mint amelyek a származási országa bírósága előtt való tanúskodás esetén megilletnék.³⁴⁷ Harmadik személyek (magánszemélyek, vállalkozások) esetén a vizsgálóbizottság csak az önkéntes együttműködésben bízhat. A jelenlegi szabályozás inkább „tanúpartí”, azaz a tanúk jogait bővebben tárgyalja, mint a kötelességeit.

A vizsgálóbizottságok ritka bevetése mindenesetre jelzi, hogy a tagállamok még e korlátozott hatáskörű grémiumokat sem látják szívesen vizsgáldni saját házuk táján. Az IKH-ban az 1999-ig tartó ciklus lezárása utánra előirányzott felülvizsgálatra³⁴⁸ a mai napig nem került sor. Shackleton az EP vizsgálóbizottságait tigriskölyökhöz hasonlította: már mutatják karmaikat, de még messze nem olyan erősek, mint felnőtt társaik.³⁴⁹ A bemutatott vizsgálóbizottságok formális jogkörök híján is, a nyilvánosság erejét segítségül hívva, látványos eredményeket tudtak elérni. Azonban ahhoz még idő kell, hogy a parlamenti vizsgálat az EP eszköztárának, és az Európai Unió demokratikus elszámoltatási rendszerének bevett, elismert, és hatékony eleme legyen.

2.24. Magyarország

A szocialista időszakban a kormány ellenőrzését célzó parlamenti vizsgálat Magyarországon a gyakorlatban kizárt volt: az oszthatatlan szocialista néphatalom gondolatával a végrehajtás törvényhozás általi ellenőrzése, a kormányt ellenőrző vizsgálóbizottságok létrehozása nem fért össze. Ennek ellenére az alkotmány biztosította a vizsgálat elvi lehetőségét, amelyet az országgyűlés nem gyakorolt. Az eredeti, 1949. évi XX. törvény 17. § (1) bekezdés szerint *az Országgyűlés a szükséghez képest bármely kérdés megvizsgálására tagjaiból bizottságot küldhet ki.* A (2) bekezdés szerint *a hatóságok, hivatalok és intézmények, valamint az állam minden polgára köteles az országgyűlési bizottság által kívánt adatokat rendelkezésre bocsátani, illetőleg a bizottság előtt vallomást tenni.* Az (1) bekezdés 1972-ben módosult, amikor kikerült a „szükséghez képest” kitétel, valamint bekerült a kötelezettség az állandó bizottságok kötelező létrehozására. Az állandó és ad hoc bizottságok ekkor különültek el egymástól. A „hatóságok, hivatalok és intézmények” adatszolgáltatási kötelezettsége 1983-as alkotmánymódosítás során került ki a szövegből.

Parlamenti vizsgálóbizottság felállítására az – akkor hatályos - Alkotmány 17.§ (1) alapján csak közvetlenül a rendszerváltást megelőzően, az 1985-90-es „utolsó rendi”

³⁴⁷ EPESZ 176. (7)

³⁴⁸ IKH 6.§

³⁴⁹ Shackleton, 1998, 116.o.

országgyűlési ciklus végén került sor. Az első ilyen a Bokor Imre: *Kiskirályok mundérban* című könyvben feltételezett, a hadsereg volt vezetői és egyes, még aktív tábornokai által elkövetett visszaélések és korrupció miatt kitört botrány kivizsgálására jött létre, 1989-ben. Egy képviselői interpellációra adott válaszában a honvédelmi miniszter ígéretet tett az ügy alapos kivizsgálására. A 12 tagú bizottság, melynek meghallgatásai nem voltak nyilvánosak, számos dokumentumot vizsgált meg, tanút és érintettet hallgatott meg. A jelentést, melynek készítői a Kádár-rendszer minisztereinek felelősségét állapították meg, az Országgyűlés elfogadta.

A ciklus vége előtt, 1990-ben még két vizsgálóbizottságot állítottak fel, a házszabály alapján. A *Dunagate-ügyet*, azaz az állambiztonsági tevékenység 1989. október 23-a utáni jogellenes folytatását, és iratmegsemmisítéseket (*belső biztonsági szolgálat tevékenységét*) vizsgáló bizottság jelentése megállapította az időközben lemondott belügyminiszter, Horváth István felelősségét titkosszolgálati eszközök alkotmányellenes alkalmazásában. A bizottság tevékenysége azonban inkább követő jellegű volt, a korábban kirobbant botrányból nem tudott eredményesen politikai tőkét kovácsolni. Bár jelentését az Országgyűlés elfogadta, új információt a bizottság tevékenysége nem hozott felszínre: a bizottság 636 oldalnyi meghallgatási jegyzőkönyvei még mindig nem hozzáférhetőek. A harmadikként létrehozott, az *állami és pártvezetők vagyonelszámoltatását* vizsgáló bizottság munkája félbeszakadt, és érdemi munka nélkül ért véget.

Az első demokratikus országgyűlési ciklusban (1990-1994) összesen 24 indítványt nyújtottak be vizsgálóbizottság felállítására, ebből négyet az indítványozó visszavont, 13 pedig elakadt a parlamenti döntéshozatal labirintusában, azaz a bizottsági szakban, és nem került napirendre. További hat indítvány a Ház napirendjére került ugyan, de a képviselők mégsem tárgyalták meg. Végül, a szabadon választott országgyűlés csupán egyetlen indítványt szavazott meg, első döntései egyikeként, a *média-privatizációt* vizsgáló bizottságot,³⁵⁰ amely az MSZP hét vidéki napilapjának az Axel-Springer-csoport általi megszerzésének körülményeit vizsgálta. A kormánypárti többségű vizsgálóbizottság feladata eredetileg az lett volna, hogy a jelentős újságok és az elektronikus média privatizációját vizsgálja. Precízen kidolgozott, megfogalmazott vizsgálati megbízás híján, a politikai csatározások eredményeként a vizsgálati kör leszűkült, és végül csupán két megyei lap ügye került napirendre.

³⁵⁰ Soltész, 1994, 711.o.

Ez volt ugyanakkor az első olyan vizsgálóbizottság, mely munkáját saját ügyrenddel szabályozta. Ez sem akadályozta meg azonban abban, hogy munkáját jelentéstétel nélkül, részjelentés tételével fejezze be, és a megtartott 10 ülés után, feloszlassa magát – bár ez elméletileg a plénum hatásköre lett volna, a szabályok hiánya miatt azonban nem volt akadálya az önfeloszlatásnak. A jelentés elmaradásának megfogalmazott indoka is jól jellemzi a kialakulatlan viszonyokat. Eszerint a vizsgált tényállások egy része nem volt jogsértő, ezek ezért nem is tartoznak a bizottság vizsgálati körébe. Más részük ugyan jogsértő volt, ezek azonban éppen ezért bírósági hatáskörbe tartoznának, tehát emiatt megint csak nem tartoznak a bizottságra. A parlamenti és bírósági vizsgálat viszonyát sem jogszabály, sem a szokásjog nem rendezte. Ez a mai szabályozásnak is egyik nagy hiányossága.

A ciklus sikertelen indítványai - többek között - a szocialista rendszer felelőseinek, a privatizáció és kárpótlás kérdéseinek, vagy a délszláv térségbe irányuló fegyverszállítások kivizsgálását javasolták. Indítvány érkezett emellett az *1992. október 23-i nemzeti ünnep megzavarása, a háztartási tüzelőolaj üzemanyagként való felhasználása* tárgyában. A vizsgálóbizottság intézménye tehát nem válhatott a demokrácia újjáépítésének eszközévé, az első kísérletek nem növelték az új alkotmányjogi helyzetben útját kereső országgyűlés tekintélyét, hatékonyságát. Ennek fő oka az volt, hogy a parlamenti kisebbség nem volt felruházva semmilyen joggal, amivel az általa javasolt vizsgálóbizottság létrehozását kikényszeríthette volna.

Változást az 1994-es házsabályreform hozott, amelynek eredményeként először jelent meg a „vizsgálóbizottság” kifejezés a magyar közjogban (a házsabályban). A reform kormányváltás után született, olyan pillanatban, amikor a felek az átlagosnál fogékonyabbak voltak egymás problémáira. Az ellenzékiből lett kétharmados MSZP-SZDSZ-többség saját keserű tapasztalataiból okulva megerősítette a parlamenti kisebbség jogait. A házsabály-módosítás indoklása szerint hatásos ellenzéki jogokat akartak létrehozni, ezzel gesztust téve a mindenkori ellenzéknek. A minősített kisebbség (a képviselők egyötöde) megkapta a jogot a vizsgálóbizottság kötelező felállítására, egyidejűleg a vizsgálóbizottságok összetételét paritásosan határozták meg, azaz kormányoldal és ellenzék azonos számban volt képviselve. A kormányzati tevékenységet vizsgáló bizottság elnöke ellenzéki képviselő.

A paritásos összetétel, és az abból következő szavazategyenlőség miatt azonban sok bizottság nem tudott jelentést elfogadni. Emiatt, valamint a szükséges hatáskörök hiánya miatt a vizsgálóbizottság intézménye nem válhatott sikeressé. 1994 és 1998 között 27 indítványból csak 7 volt eredménye, ténylegesen azonban csak 6 vizsgálóbizottság állt fel, a tagokat és tisztségviselőket az Országgyűlés csak ezekben az esetekben választotta meg (*adós- és*

bankkonszolidáció, Budapest Bank állami támogatása, Egészségbiztosítási Önkormányzat és Pénztár gazdálkodása, magyar-orosz államadósság lebontása, Tocsik-ügy, METÉSZ-tüntetés körülményei). Az adós- és bankkonszolidáció körülményeit vizsgáló bizottság felállítását a kormánytöbbség kezdeményezte, a közelgő választások miatt azonban a bizottsági jelentés már nem kerülhetett a plénum napirendjére. A többi hat ellenzéki indítványra jött létre, ezeknek csupán fele zárta munkáját jelentéssel (*Budapest Bank, Egészségbiztosítási ügyek, magyar-orosz államadósság*), melynek során többnyire csak azt állapították meg, hogy történtek hibák, de a kormány felelősségét ezek nem érintik. A bizottságon belüli konszenzus, egységes fellépés hiányát jól jelzi, hogy a *Budapest Bank* ügyeit vizsgáló bizottság elnöke, Kósa Lajos lemondott, amikor a vizsgálóbizottság olyan jelentést fogadott el, amely leszögezte, hogy törvénysértés nem történt. A *Tocsik-ügyet* vizsgáló bizottság már nem is fogadott el jelentést, mert a kormánykoalíció nem egyezett bele a miniszterelnök és a kormány felelősségének megállapításába.

Az 1998 és 2002 közötti ciklus fontos változást hozott: a vizsgálóbizottságok a többségi arányok szerint álltak fel.³⁵¹ 26 indítványból mindössze 6 volt sikeres, ám csupán 4 esetben kezdődhetett tényleges vizsgálat, ugyanis csak ezek esetében választotta meg a plénum a tagokat és tisztségviselőket. A belső határidők rögzítésének hiánya miatt az indítványok sokszor nem is kerültek napirendre. Annak ellenére, hogy több mint kétszer annyi ellenzéki indítványt nyújtottak be, mint kormánypártit, a ciklus négy működő vizsgálóbizottsága (*előző ciklusban a politikusok titkos megfigyelése, közbeszerzési törvény érvényesülése, olajügyek és szervezett bűnözés, képviselők vagyoni helyzete*) a kormánypárti indítványok alapján állt fel. A másik két megszavazott indítványt az ellenzék nyújtotta be, ám a többség a bizottság tényleges létrejöttét megakadályozta azáltal, hogy a tagokat nem választotta meg. A négy vizsgálóbizottság közül három nyújtott be jelentést a plénumnak, de ebből csak kettő került napirendre, és ezek közül csak az egyik jutott el az elfogadásig (*politikusok megfigyelése*). A másik jelentést (*olajbizottság*) a plénum 2000. december 19-i ülésén elutasította. A *képviselők vagyoni helyzetét* vizsgáló bizottság voltaképpen a parlament belső ügyének tekinthető kérdésben, tehát nem a parlamenti ellenőrzés körében vizsgálódott, a szabályozás hiánya azonban erre lehetőséget adott.

A 2002-2006-os ciklusban az ismét hatalomra került MSZP-SZDSZ koalíció idején újra paritásos alapon jöttek létre a vizsgálóbizottságok. Ez politikai döntés eredmény volt –

³⁵¹ Az Alkotmánybíróság 27/1998. (VI. 16.) AB határozatával megsemmisítette a házszabály paritásra és ellenzéki elnökre vonatkozó szabályait, mivel a független képviselők bizottsági tagságának lehetősége nem volt biztosított.

csakúgy, mint az arányos elv alkalmazása az előző ciklusban – mert hatályos házszabályi előírás erre nézve nem létezett. A ciklus során tovább nőtt a szakadék az indítványok és az eredményes vizsgálatok száma között: 30 kezdeményezés született, ebből 15 vizsgálóbizottságot fel is állítottak, de csak 13 esetben választották meg a tagokat. Ez így is rekordnak tekinthető: ennyi vizsgálóbizottság ténylegesen még egyik ciklusban sem tevékenykedett. A létrehozott vizsgálóbizottságok ellenzéki-kormánypárti kezdeményezési aránya megegyezett az indítványok benyújtási arányával. Működött többek között a *Medgyessy Péter miniszterelnök titkosszolgálatokkal összefüggő tevékenységének és múltjának tényeit és következményeit*, az *Orbán Viktor*, illetve a *Gyurcsány Ferenc gazdagodását, vagy a holocaust roma áldozatainak kárpótlását* vizsgáló testület.

A Medgyessy-bizottsággal egy időben felállított un. *Mécs-bizottság* a fenti bizottságokkal ellentétben – bár nem eredményes munkájának, inkább a működéséhez kapcsolódó vitáknak köszönhetően - az érdeklődés középpontjába került. Feladata az volt, hogy a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgálja. A bizottság törvényi felhatalmazás nélkül kezelt személyes adatokat, amelyeket ezért az érintettek beleegyezése nélkül nem hozhatott nyilvánosságra. Az ügy eredményeként született meg az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, amely felhívta a figyelmet a parlament vizsgálati jogának szabályozatlanságára.

A több működő testület ellenére a bizottsági jelentésig, illetve annak plénum által történő elfogadásáig ugyanolyan gyenge arányban jutottak el e testületek, mint a korábbi ciklusokban. Jelentést mindössze két testület nyújtott be (*óvoda- és iskolabezárások, M5-ös autópályával kapcsolatos kormányzati szerep*) ezek közül egyet fogadott el az Országgyűlés (*óvoda- és iskolabezárások*), azt is inkább csak azért, mert a jelentésen belül a kormánypárti és ellenzéki képviselők elkülönítve fogalmazták meg álláspontjukat, így a plénumon minden oldal találhatott a maga számára megfelelő tartalmat. Az ebben a ciklusban újra paritásos módon felálló bizottságok általában nem tudtak jelentést elfogadni, és benyújtani. A legtöbb esetben a létesítő határozatban megszabott határidő (általában 6 hónap) eredménytelenül telt el, mint például a miniszterelnök, illetve az ellenzék vezetőjének vagyonosodását vizsgáló bizottságok esetében (*Orbán-, illetve Gyurcsány-bizottság*).

A 2006-ban indult ciklusban 17 indítványból nyolc vizsgálóbizottság létrehozásáról határoztak a képviselők, hat ellenzéki, és két kormánypárti indítvány alapján – bár a kormányt kívülről támogató pártok miatt a kormánypárti-ellenzéki felosztás relativizálódott, többször

előfordult, hogy kormány e testületekben, a paritásos összetétel ellenére, gyakorlatilag többsége volt. Vizsgálóbizottság jött létre többek között a *Soros Found Management LLC nevű társaság magyarországi pénzügyi tevékenységének* vizsgálatára, amely legfeljebb közvetve jelenti kormányzati tevékenység vizsgálatát. A bizottság vizsgálati tárgykörének kérdése azonban elméleti jellegű maradt, mert a tagok megválasztására nem került sor, így a vizsgálóbizottság sohasem kezdhetette el munkáját. A statisztika továbbra is eredménytelenséget tükrözött: a ciklusban csupán egyetlen esetben állt fel ténylegesen a megszavazott vizsgálóbizottság, azaz sikerült tagokat választani. Ez a vizsgálat lezajlott, és jelentés készült, amely – szokatlan módon - kormány és ellenzék közös jelentéseként készült, később a plénum el is fogadta („Együtt Egymásért, Egy-másért” alapítvány működésének nemzetbiztonsági kockázatát vizsgáló bizottság).

Jól jellemzi a kialakult helyzetet, hogy az Országgyűlés a ciklus utolsó ülésnapján történő szavazással, 2010. február 22-én is felállított egy vizsgálóbizottságot a *Sláger és a Danubius rádiók frekvenciájára kiírt ORTT pályázat elbírálása során felmerült egyes pártkötődések és háttéralkuk szerepének* kivizsgálására, amelynek azonban esélye sem volt a működésre, vagy akár a tagok megválasztására, hiszen a ciklus végén, vagyis létrehozatala napján megszűnt. A jóval korábban beadott indítvány a ciklus utolsó napjára került a plénum elé. A döntést a kezdeményezők nyilván az ügy melletti kiállításuk demonstrációjául szánták, anélkül azonban, hogy az érdemi vizsgálat elindulásának felelősségével számolniuk kellett volna.

Az alkotmányosság próbáján elvérzett vizsgálóbizottság intézménye egy esetben eseti bizottság képében támadt fel. Az Országgyűlés 55/2006 (XII. 6.) számú határozatával eseti bizottságot hozott létre az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT)³⁵² végrehajtásának felügyeletére. Az eseti bizottság rendeltetését a Hárszabály lakonikusan fogalmazza meg: „a bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyeknek a határozatban megjelölt ideig történő intézésére” lehet megalakítani.³⁵³ Ez alapján tehát nem zárható ki, hogy a parlament eseti bizottság által gyakorolja valamely ellenőrző funkcióját. Az Országgyűlés gyakorlatában azonban eseti bizottságot inkább valamely komplex ügy tanulmányozására, valamely probléma, kérdéskör tudományos igényű áttekintésére hozott létre, hogy támpontokat adjon a későbbi jogalkotáshoz.

³⁵² Az ÚMFT az EU strukturális alapjainak hazai felhasználására vonatkozó tervdokumentum, amelyet kormány (és az Európai Bizottság) fogadott el, azaz parlamenti ellenőrzés tárgya lehet.

³⁵³ HSZ 34.§ (1) második fordulata

Az ÚMFT végrehajtását felügyelő bizottság politikai kompromisszum keretében történő létrehozásával ez a gyakorlat megtört. A bizottság ugyanis tisztán kormányzati ellenőrzést végzett, ráadásul – az angolszász ellenőrzési gyakorlat szerint - folyamatos, követő formában. A létesítő határozat szerint a bizottság feladata kifejezetten „a fejlesztéspolitikai források felhasználása feletti országgyűlési ellenőrzés biztosítása” volt. A bizottság a gyakorlatban vizsgálóbizottságként működött: összetétele a vizsgálóbizottságoknál szokásos paritást követte, tagjai képviselők voltak, működése során az érintett hivatal vezetőit hallgatta meg. A bizottsági ügyrend szerint a bizottság feladata kifejezetten „a fejlesztéspolitikai források feletti országgyűlési ellenőrzés biztosítása”, valamint a bizottság folyamatos, és utólagos ellenőrzésre is jogosult. A szabályozás hiányából fakadó jogi kötelezést pótolta a politikai megegyezésen alapuló önkéntes együttműködés. A bizottság tehát inkább politikai megegyezés, mint alkotmányjogi felhatalmazás alapján áll, ami a jogállamiság szempontjából kérdéseket vet fel. Az ÚMFT ellenőrzésére a képviselők a vizsgálóbizottság intézményét nyilván praktikus megfontolások alapján kerülték. Az alkotmánybíróság döntései, illetve az Országgyűlés azok ellenére tanúsított tétlensége ugyanis bizonytalanná tették a szakszerű tényfeltárára, ellenőrzésre amúgy sem igen alkalmas vizsgálóbizottságok működését.

A jelenlegi szabályozási hiányosságok számos lehetőséget hagynak a parlamenti többségnek, hogy a vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó, elvileg kötelező ellenzéki indítványokat ellehetetlenítse. Mivel az indítványnak be kell járnia a határozati javaslatok bevett útját, az indítvány megbuktatásához elegendő, ha a kijelölt bizottság a javaslatot nem veszi tárgysorozatba. Ha a döntés mégis megszületik, a plénum dönthet úgy, hogy a tárgysorozatba vett javaslatot nem tűzi napirendre, sőt, a napirendre tűzött és megtárgyalt előterjesztéssel is megteheti, hogy – ellentétesen a hárszabályban előírt, ám szankció nélküli kötelezettséggel – nem fogadja el. Ha azonban elfogadja is a vizsgálóbizottság létrehozását, a tagokra és tisztségviselőkre tett javaslat elvetésével megakadályozhatja a vizsgálat tényleges elindulását.³⁵⁴

Hat parlamenti ciklus, két évtized vizsgálóbizottsági mérlege: közel százharminc vizsgálatindításra vonatkozó indítvány mellett kevesebb, mint tíz elfogadott jelentés, jelentős politikai vagy társadalmi következménye azonban ezeknek sem volt. A vizsgálóbizottság így az utóbbi időben a parlamenti ellenőrző vizsgálat helyett a politikai propaganda eszközévé vált,³⁵⁵ azonban az eredménytelen huzavona miatt egy ponton túl már a közfigyelmet sem tudták magukra vonni, legfeljebb politikai összetűzések kirobbantására, az ellenfelek

³⁵⁴ Papp, 2005, 51.o.

³⁵⁵ Lékó/Balázs, 1999, 69.o.

diffamálására voltak alkalmasak. Tényszerű, alapos vizsgálat alig folyt. A jelentések inkább politikai jellegű dokumentumok voltak, lényeges újdonságot nem tártak fel. A Hírszerző internetes portál 2009. november 21-én megjelent cikkében³⁵⁶ így írt: „A vizsgálóbizottságok kora lejárt. Az előző ciklusokban még nagy sajtóvisszhangja volt a politikai felelősséget kutató testületek munkájának, ma már a létrehozásának is alig van hírértéke.”

2.25. Vizsgálóbizottságok Magyarországon, 1989-2010

Az alábbi táblázat összefoglalja az Országgyűlés eddigi ciklusaiban kezdeményezett, és létrehozott vizsgálóbizottságok számát ciklusonként, valamint azt, hogy az elfogadott indítványok közül a plénum hány esetben választotta meg a vizsgálóbizottság tagjait, hány jelentés készült, és ezek közül a plénum hányat fogadott el.

Ciklus	Benyújtott indítványok		Elfogadott indítványok		Megválasztott tagok		Benyújtott jelentés		Elfogadott jelentés	
	Ko	Ell	Ko	Ell	Ko	Ell	Ko	Ell	Ko	Ell
1985-1990 ³⁵⁷	3		3		3		2		2	
1990-1994	7	17	0	1	0	1	0	0	0	0
1994-1998	2	25	1	6	1	5	0	3	0	3
1998-2002	8	18	4	2	4	0	2	0	1	0
2002-2006	10	20	6	9	4	9	0	2	0	1
2006-2010	3	14	2	6	0	1	0	1	0	1
Össz. 1990-2010	30	94	13	24	9	16	2	6	1	5
Össz. 1989-2010	127		40		28		10		8	

(Ko=kormánypárti, Ell=ellenzéki)

A következő táblázat az 1990-ben induló ciklus óta létrehozott vizsgálóbizottságok főbb adatait (létesítő OGY határozat, név, tagok megválasztása, jelentés elfogadása) tartalmazza. (forrás: www.parlament.hu).

³⁵⁶ *Hírszerző - Belföld - Magyar parlamentarizmus 2009: lejárt a vizsgálóbizottságok kora* (letöltve 2010.07.28)

³⁵⁷ Az utolsó egypárti parlamenti ciklusban a kormány/ellenzék felosztás nem értelmezhető.

OGY h.	Vizsgálóbizottság neve	Eredmény, utolsó aktus
1985-1990		
6/1989 (XII. 31.)	Honvédelmi vizsgáló bizottság (Bokor Imre: <i>Kiskirályok mundérban</i> című könyvében foglaltak kivizsgálása)	Jelentés elfogadva - 28/1990 (III.13.) OGY határozat
7/1990. (II. 14.)	Belső biztonsági szolgálat tevékenységét vizsgáló bizottság	Jelentés elfogadva - 29/1990 (III.13.) OGY határozat
12/1990 (II. 14.)	Az egyes állami és pártfunkciót betöltött, illetve betöltő vezetők vagyონnyilatkozatát értékelő országgyűlési bizottság (vagyon-elszámolási bizottság)	A vizsgálat félbeszakadt, jelentés nem készült.
1990-1994		
45/1990. (V. 25.)	Vizsgálóbizottság a nyomtatott és elektronikus sajtó privatizációs eljárásainak kivizsgálására	A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
1994-1998		
66/1995. (VI. 17.)	Vizsgálóbizottság az adós- és bankkonszolidáció körülményeinek tisztázására	A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
67/1995. (VI. 17.)	Vizsgálóbizottság a Budapest Bank részére juttatott állami támogatás körülményeinek tisztázására	Jelentés elfogadva - 48/1996 (VI.7.) OGY hat.
118/1995. (XII. 22.)	Az Egészségbiztosítási Önkormányzat és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár gazdálkodását vizsgáló bizottság	Jelentés elfogadva - 21/1997 (III.19.) OGY hat.
124/1995. (XII. 22.)	A magyar-orosz olajszállítások és az orosz államadósság hasznosítása során felmerült összeférhetlenségek, valamint a politikai döntéshozók és a gazdasági élet résztvevőinek esetleges összefonódását vizsgáló bizottság	Jelentés elfogadva - 57/1997 (V.28.) OGY hat.
86/1996. (X. 30.)	Az ÁPV Rt.-nek az önkormányzatokat megillető belterületi földértékekkel kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítése tárgyában adott megbízási szerződések és megbízási díjak körülményeinek tisztázására felállított vizsgálóbizottság (Tocsik-bizottság)	A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
46/1997. (IV. 29.)	Vizsgálóbizottság a MÁV Rt. gazdálkodásának átvilágítására, különös tekintettel a teherszállító vasúti kocsik leselejtezésére és beszerzésére	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
122/1997 (XII. 18.)	Az 1997. november 3-ra, Budapestre bejelentett és a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 8. §-ának (1) bekezdésében és 9. §-ának (2) bekezdésében foglaltak szerint betiltott rendezvénnyel kapcsolatos kérdéseket vizsgáló bizottság	A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
1998-2002		
68/1998. (XI. 23.)	Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal működése és felügyelete során felmerült aggályok kivizsgálására irányuló parlamenti vizsgálóbizottság	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
69/1998. (XI. 23.)	A politikusokról és más közéleti személyiségekről, valamint azok családtagjairól az előző parlamenti ciklusban folytatott törvénytelen és titkos adatgyűjtést vizsgáló bizottság	Tagok megválasztva - 15/1999 (III.8.) OGY hat. Jelentés elfogadva - 32/2000 (IV.14.) OGY hat.
70/1998. (XI. 17.)	"Kellő körültekintéssel járt-e el a kormány a hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben, különös tekintettel olyan személyek kinevezésére, akikkel kapcsolatban tisztázatlan, kétes gazdasági összefüggések merültek fel?" kérdést vizsgáló bizottság	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
67/1999. (VI. 25.)	A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvényben megfogalmazott jogalkotói szándék érvényesülését vizsgáló bizottság	Tagok megválasztva - 73/1999 (IX.30.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
94/1999. (XII. 7.)	Országgyűlési vizsgálóbizottság az esetleges korrupciós ügyek feltárására az olajügyek és a szervezett bűnözés között	Tagok megválasztva -109/1999 (XII.22.) OGY hat A jelentést az OGY nem fogadta el.
103/2000 (XII. 20.)	Az országgyűlési képviselők vagyoni helyzetét vizsgáló bizottság	Tagok megválasztva - 104/2000 (XII.20.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.

2002-2006		
41/2002. (VII. 12.)	A rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság (Mécs-bizottság)	Tagok megválasztva - 42/2002 (VII.12.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
43/2002. (VII. 12.)	A miniszterelnök titkosszolgálatokkal összefüggő tevékenységének és múltjának tényeit és következményeit vizsgáló bizottság (Medgyessy-bizottság)	Tagok megválasztva - 44/2002 (VII.12.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
70/2002. (X. 4.)	Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal működése és felügyelete során felmerült aggályok kivizsgálására irányuló parlamenti vizsgálóbizottság	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
33/2003. (IV. 3.)	Az állam által nagy összegű költségvetési támogatásban részesített pénzügyi intézetek konszolidációját vizsgáló bizottság	Tagok megválasztva - 41/2003 (IV.16.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
34/2003. (IV. 3.)	A kormányzati szerveknél, illetve a kormány felügyelete alá tartozó szerveknél, különös tekintettel az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalnál elrendelt adatmásolással, esetleges jogosulatlan adatkezeléssel, adatátadással, illetve az APEH informatikai rendszerének megismerésével, valamint az APEH által különböző adóalanyok felé történő információkéréssel összefüggő tevékenységek körülményeit vizsgáló bizottság	Tagok megválasztva - 36/2003 (IV.9.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
48/2003. (IV. 30.)	A külföldi fegyveres erők Magyarország területén és légterében való áthaladásának megvizsgálására létrehozott vizsgálóbizottság	Tagok megválasztva - 53/2003 (V.6.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
83/2003. (IX. 11.)	A paksi atomerőműben történt súlyos üzemzavar körülményeinek és annak elhárítására tett intézkedéseknek, valamint a kieső villamos energia pótlási lehetőségeinek megvizsgálására létrehozott vizsgálóbizottság	Tagok megválasztva - 84/2003 (IX.11) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
92/2003. (IX. 19.)	Az óvoda- és iskolabezárások okait vizsgáló bizottság	Tagok megválasztva - 96/2003 (IX.23.) OGY hat. Jelentés elfogadva - 30/2004 (IV.6.) OGY hat.
110/2003 (X. 27.)	A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által feltárt brókerbotránynak, ezen belül különösen a Pannonplast Rt. részvényeinek megvásárlása körülményeinek, a K&H Equities Rt.-nél történt milliárdos sikkasztásnak, a Britton cégcsoportnak a tranzakcióban betöltött szerepének, a Medgyessy Péter által elnökölt Inter-Európa Bank Rt.-ben történt pénzmosásnak és az egész botránysorozattal kapcsolatos kormányzati és kormánypárti politikusok érintettségének kivizsgálására létrehozott vizsgálóbizottság	Tagok megválasztva - 109/2003 (X.27.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
134/2003 (XII. 17.)	A holocaust roma áldozatainak nemzetközi és hazai kárpótlását vizsgáló parlamenti vizsgálóbizottság	Tagok megválasztva - 7/2004 (IV.9.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
6/2004. (III. 2.)	Országgyűlési vizsgálóbizottság „Az Orbán-kormány (az 1998-2002-es kormányzati ciklus) alatt a Millenárius Kht. és a Kisrökus 2000 Kft., a Magyar Fejlesztési Bank Rt., a Miniszterelnöki Hivatal és annak Országimázs Központja, valamint az Ifjúsági és Sportminisztérium, a Sportfolió Kht. működésével és gazdálkodásával, továbbá vezetőik, vezető tisztségviselőik és tisztviselőik döntéseivel, intézkedéseivel kapcsolatban felmerülő – a politikai, erkölcsi és jogi felelősség kérdését is felvető – közéleti tisztaságot sértő cselekmények, ezzel összefüggő esetleges vagyongyarapodások, valamint mindezzel összefüggésben az Orbán-kormány kormányzati és kormánypárti politikusai, vezetői – különösen Orbán Viktor, Stumpf István és Deutsch Tamás – érintettségének és esetleges felelősségének kivizsgálására”	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
23/2004. (III. 31.)	A kormány által 2004. február 11-én bejelentett, az M5-ös autópálya megvásárlásával és továbbépítésével kapcsolatos kormánydöntés körülményeinek és az ez alapján az AKA Rt.-vel megkötött tervezett szerződések	Tagok megválasztva - 29/2004 (IV.6.) OGY hat. A bizottság jelentését az

	várható következményeinek kivizsgálására létrehozott országgyűlési vizsgálóbizottság	Országgyűlés nem fogadta el.
38/2005. (V. 12.)	"Az Orbán család állami forrásból történő gazdagodása, különös tekintettel a szőlőbirtokokra" elnevezéssel parlamenti vizsgálóbizottság	Tagok megválasztva - 46/2005 (V.26.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
39/2005. (V. 12.)	A jövedéki törvény kormánypártok által történt, a költségvetésnek több tízmilliárd forint bevételkiesést okozó módosítása, és ezzel a Zwack Unicum Rt. milliárdos adóhátralék alóli mentesítése, Zwack Péter volt SZDSZ-es országgyűlési képviselő mandátumáról történt lemondása, továbbá a Vám- és Pénzügyőrség Vegyvizsgáló Intézetének a Zwack Unicum Rt.-t érintő vizsgálata és annak másfél éve elmaradó következménye, és Arnold Mihály a Vám- és Pénzügyőrség volt országos parancsnoka lemondása közti összefüggéseket, és mindezekkel kapcsolatban Medgyessy Péter volt miniszterelnök és Draskovics Tibor pénzügyminiszter felelősségét vizsgáló bizottság	Tagok megválasztva - 47/2005 (V.26.) OGY hat. A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
44/2005. (V. 26.)	Vizsgálóbizottság „az Apró-Gyurcsány érdekkör privatizációból, állami megrendelésekből, illetve állami hitelekből történő meggazdagodásának titkairól” címmel	Tagok megválasztva - 45/2005 (V.26.) OGY hat.) A bizottság jelentés benyújtása nélkül fejezte be munkáját.
2006-2010		
62/2007. (VI. 27.)	Az állami intézményeknek és szervezeteknek az „Együtt Egymásért, Egy-másért Alapítvány” működésével kapcsolatos korrupciógyanús ügyekben való részvételének körülményeit és az „Együtt Egymásért, Egy-másért Alapítvány” működésének nemzetbiztonsági kockázatait vizsgáló bizottság	Tagok megválasztva - 98/2007 (XI.8.) OGY hat. Jelentés elfogadva - 24/2008 (III.12.) OGY hat.
78/2007. (IX. 28.)	Az 1998-2006 közötti költségvetési éveket érintően, az Országgyűlés, a Miniszterelnöki Hivatal és a minisztériumok hatáskörében hozott döntéssel, államháztartáson kívüli szervezetek részére történt ingyenes vagyoni juttatásokkal kapcsolatos eljárások szabályszerűségének kivizsgálására felállított parlamenti vizsgálóbizottság	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
125/2008 (XII. 3.)	A Magyar Köztársaság polgárai személyes adatainak biztonságát, valamint egyes állami szerveket, közszereplőket érintő információszerzési, vagy más néven „árnyék-titkosszolgálati” botrány körülményeit és az ügy kezelésének anomáliáit vizsgáló bizottság	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
50/2009 (VI. 15.)	A Soros Fund Management LLC magyarországi káros pénzügyi tevékenységeit feltáró vizsgálóbizottság	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
90/2009 (X. 26.)	A "King's City" elnevezésű, Sukoró község külterületén megvalósuló turisztikai projekt létrehozásával kapcsolatos kormányzati tevékenységet feltáró vizsgálóbizottság	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
91/2009 (XI. 09.)	Az árfolyamváltozás, a hitelszerződések és a törlesztő részletek valamint a bankok kockázatvállalási gyakorlata és a hitelnyújtás profitnagysága összefüggéseit feltáró vizsgálóbizottság	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
104/2009 (XII. 14.)	A Centrum Parkoló Kft., valamint a Fővárosi Önkormányzatok Parkolási Társulásának tevékenységét és kapcsolatát vizsgáló bizottság	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.
18/2010 (II. 25.)	A Sláger és a Danubius rádiók frekvenciájára kiírt ORTT pályázat elbírálása során felmerült egyes pártkötődések és háttéralkuk szerepét vizsgáló bizottság	A tisztségviselőket, tagokat az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte el.

VI. A parlamenti vizsgálati jog forrásai Európában és Magyarországon

1. A parlamenti vizsgálati jog forrásai Európában

1.1. Alkotmány

A parlamenti vizsgálati jog alapnormája – e fontos ellenőrzési eszköz jelentősége miatt - számos országban maga az alkotmány. Az alaptörvényi deklaráció részletessége azonban országonként eltérő. Számos alkotmány csupán azt mondja ki, hogy a parlament *létrehozhat* vizsgálóbizottságokat (Hollandia) vagy rendelkezik *vizsgálati joggal* (Belgium, Luxemburg).

A hatályos **belga** alkotmány 56. szakasza egy mondatban arról rendelkezik, hogy a parlamenti vizsgálat joga mindkét kamarát megilleti. A megfogalmazás szerint a vizsgálat a plénum joga, melyet vagy közvetlenül, vagy vizsgálóbizottság által gyakorol. **Luxemburg** alkotmánya a 64. szakaszban biztosítja ugyanezt a jogot a Képviselőháznak (*Chambre des Deputes*), és jog gyakorlását az alkotmány törvényi szinten rendeli szabályozni. A **holland** alkotmány 70. szakaszának egyetlen mondata a parlament (*Staten-Generaal*) mindkét háza, az alsóház (*Tweede Kamer*), és a felsőház (*Eerste Kamer*) számára egyaránt biztosítja a parlamenti vizsgálathoz való jogot, amellyel a két kamara akár együttesen is élhet. Az alkotmány szerint az eljárást törvényben kell szabályozni.

Ennél csak kicsit többet mondanak azok az alkotmányok, amelyek szerint a vizsgálat tárgya valamely *konkrét ügy* lehet, azaz rögzítik az egyediség elvét (Lengyelország, Törökország, Albánia, Bulgária, Lettország). Ez azt is jelenti, hogy a konkrét ügy elrendezésével a vizsgálóbizottság megbízatása, illetve maga a bizottság is, általában megszűnik.

A részletesebb alaptörvényi szabályozásra példa a **német** Alaptörvény négy bekezdésből álló 44. szakasza, amely Bachmaier szerint, a parlament és a parlamenti ellenzék kezébe hatékony ellenőrzési eszközt kívánt adni a kormánnyal szemben.³⁵⁸ Az ellenzék parlamenti ellenőrzésben betöltött kulcsszerepe miatt ruházta fel az (1) bekezdés első mondata a vizsgálóbizottság létrehozására jogosult kisebbséget - az egyébként többségi elven működő Parlamenttel szemben - a kérelmezett vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó igénnyel. A szöveg szerint a Szövetségi Tanács létrehozhat, és tagjai egynegyedének kérésére létre kell hoznia vizsgálóbizottságot. Ez a kisebbségi jog „német találmány”, mely később

³⁵⁸ Bachmaier, 2000, 202. o.

több ország – köztük hazánk - vizsgálóbizottsági jogára hatott. A vizsgálat indítására vonatkozó kisebbségi jogot ugyanakkor árnyalja, hogy a vizsgálóbizottságon belül a plénum szerinti erőviszonyok érvényesülnek, azaz a többség dönt. A bizottsági kisebbség csak a számára kifejezetten biztosított jogokkal élhet. A 44. cikk (1) bekezdése emellett arról is rendelkezik, hogy a bizonyítás nyilvános tárgyaláson kell lefolytatni, ám ez a nyilvánosság korlátozható. A sokat vitatott (2) bekezdés szerint a bizonyítás során a büntetőeljárás szabályait értelemszerűen alkalmazni kell.³⁵⁹ Ez a szakasz alapozza meg a vizsgálóbizottság és a bizonyítás eszközeként szereplő harmadik személyek viszonyát.

A vizsgálóbizottságokról szóló törvény 2001-es elfogadásával ez az utaló szabály voltaképpen feleslegessé vált, hiszen a törvény eljárási kérdésekről, valamint az ahhoz kapcsolódó saját szankciórendszeréről is rendelkezik. Az Alaptörvény módosítására azonban nem került sor, így a „büntetőeljárás szabályai” továbbra is a vizsgálóbizottsági jog forrásának tekintendők. A szakirodalom szerint *de lege ferenda* szükséges a büntetőeljárás szabályokra vonatkozó általános utalás szűkítése, értelmezése, vagy alkotmányos felhatalmazás beiktatása a vizsgálati jog törvényi szabályozására. A törvény ugyanis a parlamenten kívüli jogalanyok státuszára nézve, a bizonyítás során, továbbra sem kizárólagos norma, mivel a törvényhozó annak szabályozására nem kapott kizárólagos hatáskört az Alaptörvényben.³⁶⁰ Ilyen felhatalmazás nélkül ugyanis az időközben megszületett vizsgálóbizottsági törvény nem kizárólagos szabálynak, legfeljebb *lex specialis*nak tekinthető, amely mögött az alkotmányos rendelkezéssel felhívott büntetőeljárás szabályok *lex generalis*ként érvényesülnek. Ebből, és a jogforrási hierarchia elvéből következően a vizsgálóbizottsági törvény az eljárásban részt vevőket nem ruházhatja fel kevesebb joggal, mint az Alaptörvény által felhívott büntetőeljárás törvény.³⁶¹

Az Alaptörvény módosítására, az utaló szabály megszüntetésére már csak azért is szükség lenne, mert a magánszemélyek ügyeiben folytatott vizsgálatok során egy általános utalás a büntetőeljárás szabályaira az alapjogok sérelméhez vezethet. A vizsgálóbizottsági eljárás nem bírósági eljárás, ám a büntetőeljárás szabályok jogforrásnak tekintendők. A Szövetségi Gyűlés alkotmányreform előkészítő bizottsága is az utaló szabály ellen foglalt állást. „Nem tűnik célszerűnek a bírói büntetőeljárásra kialakított eljárási rend alkalmazását a jövőben továbbra is a vizsgálóbizottsági jog alkotmányos alapjaként előírni.” Az indoklás szerint a parlamenti vizsgálat nem hasonlítható a bírósági eljáráshoz, mivel célja nem jogi felelősség kontradiktórius eljárás keretében történő megállapítása, hanem „tényszerű események parlamenti eszközökkel, és politikai értékelés céljából történő felderítése”.³⁶² Az új vizsgálóbizottsági törvény egyik legnagyobb adóssága éppen az, hogy nem fejtette ki, milyen mértékben, milyen büntetőeljárás szabályokat kell alkalmazni. Saját szankciórendszert ugyan meghatároz, de az Alaptörvényben foglalt utalásról hallgat.

Az alkotmányos helyzet a büntetőeljárás szabályainak alkalmazását illetően tehát a törvénnyel alapvetően nem változott meg. Az alkotmánybíróságnak továbbra is az Alaptörvény változatlan 44. szakaszának értelmezését kell ellátnia. Emiatt a 2001-es új törvény mozgásterét szűk maradt, nem változtatható érdemben az

³⁵⁹ Ennek korlátját jelenti az Alaptörvény 10. szakaszában foglalt általános személyiségi jogvédelmi rendelkezés megismétlése a vizsgálóbizottságokról szóló résznél: a levél-, postai-, és távközlési titok a parlamenti vizsgálat során sérthetetlen.

³⁶⁰ Seidel, 2002, 98.o.

³⁶¹ Schulte, 2003, 508.o.

³⁶² Busch, 1991, 117.o.

alkotmányos gyakorlaton, nem hozott érdemi reformot, inkább csak a kodifikáció előtti parlamenti szokásjogot és az alkotmánybíróeseti jog alapján kialakult gyakorlatot szentesítette. Mivel az alkotmányos keretek változatlanlansága miatt szembe nem mehet a *status quo*-val, inkább konfliktuskerülő, és békéltető szándékú lett. Plöd szerint a parlament a törvénnyel a politika a kompromisszumért feláldozta egy átfogó vizsgálóbizottsági reform esélyét.³⁶³

A (2) szakaszt követően a normaszöveg a bíróságokkal való kapcsolatáról rendelkezik. A (3) bekezdés alapján a bíróságok és más hatóságok kötelesek eleget tenni a vizsgálóbizottságok megkereséseinek. A (4) szerint a bizottsági jelentés nem képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát, és a bíróságok a vizsgálat tárgyát képező tényállás megítélésében szabadok.

Az **osztrák** alkotmány 53. szakasza kimondja, hogy a parlament alsóháza (*Nationalrat* - Nemzeti Tanács) határozatával vizsgálóbizottságokat (*Untersuchungsausschüsse*) hozhat létre, valamint, hogy a létrehozásról és az eljárásról szóló részletes, további szabályokról a házszabályról szóló törvény (O HSZ) rendelkezik. Szintén ez a szakasz mondja ki, hogy a bíróságok és más hatóságok kötelesek eleget tenni a vizsgálóbizottság bizonyításra vonatkozó megkeresésének, valamint a közhivatalok aktáiba a vizsgálóbizottság kérésre betekinhet. Eltérően a német alaptörvénytől, kisebbségvédelmi szabályokat itt nem találunk. Ezzel szemben, a **liechtensteini** alkotmány 63.§-a szerint a parlamentet (*Landtag*) megilleti a vizsgálóbizottságok (*Untersuchungskommissionen*) kiküldésének joga, és erre köteles is, amennyiben az összes képviselő legalább egynegyede kéri (ehhez elegendő hét képviselő).

A **svájci** szövetségi alkotmány a vizsgálóbizottság (*Untersuchungskommission*) intézményét kifejezetten nem említi, ugyanakkor a parlamenti bizottságok általános vizsgálati jogát ismeri. A Szövetségi Gyűlésről szóló fejezetben található 153. szakasz a parlamenti bizottságokról szóló általános rendelkezéseket tartalmazza. Eszerint a parlament mindkét kamarája saját tagjai közül alakít bizottságokat, melyek feladataik ellátásához vizsgálati, irat-betekintési és meghallgatási joggal rendelkeznek, mely jogok tartalmát törvény állapítja meg.

A latin nyelvterület államai is rövidebb alkotmányos deklarációval biztosítják a parlament vizsgálati jogát, és abban is közösek, hogy – Portugália kivételével – a parlamenti kisebbség kötelező vizsgálati indítványának intézményét nem ismerik.

A **francia** alkotmány parlamenti vizsgálóbizottságokról szóló 51-2 szakasza szerint a parlamenti ellenőrző funkció gyakorlása érdekében mindkét kamara (az alsóház szerepét betöltő Nemzetgyűlés, az *Assemblée Nationale*, és a szenátus, a *Sénat*, azaz a felsőház) vizsgálóbizottságokat (*commission d'enquete*) hozhat létre, hogy törvényben meghatározott feltételek mellett, információkat gyűjtsön; szervezetükre és működésükre vonatkozó szabályokat törvényben, a létrehozásukra vonatkozó szabályokat pedig a kamarák házszabályaiban kell megállapítani. A **portugál** alkotmány 178. szakasz (4) és (5) bekezdései rendelkeznek a vizsgálóbizottságokról. A (4) szerint a képviselők egyötödének indítványára létre kell hozni a vizsgálóbizottságot; egy képviselő egy ciklusban egy ilyen testület létrehozását kezdeményezheti. Az (5) szerint a vizsgálóbizottság a bírói hatóságok hatáskörével rendelkezik. A **spanyol** alkotmány 76. szakasza az – 1977 óta

³⁶³ Plöd, 2003, 70.o.

kétkamarás – parlament, a *Cortez* mindkét háza, a Képviselőház (*Congreso de los Diputados*) és a Szenátus (*Senado*) számára biztosítja közérdekű ügyekben a vizsgálóbizottság (*Comisión de Investigación*) felállításának jogát. A két kamara akár külön, és indokolt esetben akár együtt is felállíthat vizsgálóbizottságot. Az **olasz** alkotmány 82. szakasza szerint a kamaráknak (Képviselőház - *Camera dei deputati* - és Szenátus - *Senato*) közérdekű ügyben van lehetőségük vizsgálóbizottságok (*Commissione di inchiesta*) felállítására.

A **görög** alkotmány 68. § (2) és (3) bekezdése sajátos módon rendelkezik a vizsgálóbizottságokról. A 68.§ (2) szerint az egykamarás Képviselőház (Βουλή) vizsgálóbizottságot (εξεταστικές επιτροπές) állít fel összes képviselője legalább egyötödének (60 képviselő) indítványára, az összes képviselő kétötödének többségével. Külpolitikai, vagy nemzetbiztonsági jellegű kérdésben történő vizsgálat esetén nem csak a jelenlévők, hanem az összes képviselő abszolút többségének szavazatára van szükség. A bizottság létrehozásának és működésének részletes szabályait az alkotmány a görög parlament házszabályára bízta.

A skandináv országok alkotmányai közül ad hoc vizsgálóbizottságok felállítására csak a dán és az izlandi lát kifejezetten lehetőséget. A többi északi ország a parlamenti ellenőrzést állandó testületei által látja el (ombudsman, állandó bizottságok).

A **dán** alkotmány 51.§-a értelmében a parlament (*Folketing*) tagjai közül vizsgálóbizottságot (*undersøgelseskommission*) állíthat fel általános jelentőségű ügyek kivizsgálására, amely jogosult írásbeli vagy szóbeli tájékoztatást kérni mind magánszemélyektől, mind közhivataloktól. Az **izlandi** parlament (*Althingi*) az alkotmány - a dán alaptörvény 51.§-hoz igen hasonló - 39.§-a szerint tagjai közül vizsgálóbizottságot jelölhet ki jelentős súlyú közügyek kivizsgálására. A parlament a vizsgálóbizottságokat, vagy a parlament állandó bizottságait felhatalmazhatja arra, hogy vizsgálatot folytasson le, melynek keretében tájékoztatást kérhet, akár írott formában, akár szóban, akár magánszemélyektől, akár hivataloktól.

A volt szocialista országok alaptörvényeinek többsége rendelkezik a parlamenti vizsgálatról. Kivételt Észtország, Litvánia, Szlovákia, Szerbia és Magyarország alaptörvénye jelent. Kötelező kisebbségi indítványról csak Szlovénia és Albánia alkotmánya rendelkezik.

A **lengyel** alkotmány 111. szakasza szerint a parlament alsóháza (*Sejm*) egy konkrét ügy megvizsgálása céljából vizsgálóbizottságokat (*komisji śledczej*) hozhat létre, a rájuk vonatkozó szabályokat törvényben kell meghatározni. **Csehországban** az alkotmány 30. szakasza alapján csak a kétkamarás parlament alsóháza (*Poslanecka Snemovna*) hozhat létre ad hoc vizsgálóbizottságokat (*vyšetřovací komisi*), a szenátus (*Sénat*) nem.³⁶⁴ A vizsgálatra bármely közérdekű ügy megvizsgálása céljából lehetőség van. A vizsgálóbizottság felállítása többségi plenáris határozattal történik, az indítványhoz a képviselők nem kevesebb, mint egyötödének aláírása szükséges (ez legalább 40 képviselőt jelent). A vizsgálóbizottsági eljárás szabályairól az alkotmány szerint törvénynek kell rendelkeznie. A **lett** alkotmány 26. szakasza szerint a parlament (*Saeima*) meghatározott ügyekben, eseti jelleggel kijelölhet vizsgálóbizottságot (*izmeklēšanas komisija*), amennyiben a képviselők nem

³⁶⁴ A szenátorok információs jogukat közvetlenül, vagy az állandó szenátusi bizottságokban gyakorolhatják, ennek keretében kérhetnek olyan információkat a kormány tagjaitól, közigazgatási és önkormányzati szervek vezetőitől, amelyeket feladatainak ellátásához elengedhetetlennek tartanak. A megkérdezettnek 30 napon belüli választ kell adnia, feltéve, hogy törvény nem ír elő titoktartást az adott kérdésben.

kevesebb, mint egyharmada kéri.³⁶⁵ **Szlovénia** alkotmányának 93. szakasza biztosítja a parlament alsóházának (*Državni Zbor*) azt a jogot, hogy közérdekű ügyekben vizsgálatot rendeljen el. Ezt kötelező is megtennie, ha vagy a felsőház szerepét betöltő Nemzeti Tanács (*Državni svet*), vagy a képviselők egyharmada indítványozza. Az eljárás lefolytatása céljából a parlament vizsgálóbizottságot jelöl ki, amely a vizsgálat során erős, a bíróságok hatásköréhez hasonló hatáskörrel rendelkezik.

A **bolgár** alkotmány 79. szakasza szerint a parlament (*Народно събрание*) állandó és ad hoc bizottságokat választ tagjai közül; előbbiek a parlamenti munka segítéséért és a rájuk eső részben a parlamenti ellenőrzésért felelnek, az utóbbiak feladata kifejezetten konkrét ügyekben vizsgálatok lefolytatása. A 80. szakasz kimondja, hogy e bizottságok előtti tanúzásra és a kért dokumentumok bemutatására köteles bármely tisztségviselő vagy magánszemély, akit a bizottság maga elé idéz. Az alkotmány emellett biztosítja, hogy a bizottságok meghívhatnak minisztereket abból a célból, hogy részt vegyenek az üléseken, és válaszoljanak kérdésekre. A **román** alkotmány 64.§ (4) szerint a parlament mindkét házának, a Képviselőháznak (*Camera Deputaţilor*) és a Szenátusnak (*Senatul*) is lehetősége van felállítani vizsgálóbizottságokat (*comisia de anchetă*).

A **horvát** alkotmány 91. szakasza feljogosítja az egykamarás parlamentet (*Sabor*), hogy bármely közérdekű ügy vonatkozásában vizsgálóbizottságot hozzon létre, mely összetételének és hatáskörének a törvényekkel összhangban kell lennie. **Macedónia** alkotmányának 76. szakasza szerint a parlament felállíthat vizsgálóbizottságokat bármely közérdekű ügy kivizsgálására. Az **albán** alkotmány 77.§ (2) szerint az albán parlament (*Kuvendi*) felállíthat konkrét ügyek vizsgálatára vizsgálóbizottságokat (*komision hetimi*), és ezt kötelessége is megtennie, ha a képviselők egynegyede kéri. A vizsgálóbizottságok döntései az alkotmány szerint nem kötik a bíróságokat, de következtetéseiket eljuttathatják az ügyészhez, aki megvizsgálja további jogi lépések megtételének szükségességét. Az alkotmány a vizsgálóbizottságok működését törvény által rendeli szabályozni.

Ukrajnában az alkotmány 89. szakasza lehetővé teszi, hogy a Legfelsőbb Tanács (*Верховна Рада*), hogy határozatával közérdekű ügyek kivizsgálására időszakos vizsgálóbizottságokat (*тимчасові слідчі комісії*) állítson fel, ha „nem kevesebb, mint tagjainak egyharmada így szavaz”. A megfogalmazás tehát kötelező kisebbségi indítványra utal. Az alkotmány arról is rendelkezik, hogy a vizsgálóbizottságok következtetései, és javaslatai nem kötik a nyomozást, és a bíróságok munkáját. Az ukrán alkotmány emellett ismeri a jogalkotás-előkészítés céljából létrehozott bizottságokat is. A 89. szakasz időszakos különbizottságok létrehozását is lehetővé teszi, hogy hatáskörének keretei között, a parlament többségi döntéssel létrehozzon ilyeneket abból a célból, hogy előkészítsen, és előzetesen megvizsgáljon bizonyos kérdéseket. Az alkotmány a parlamenti bizottságok (beleértve a vizsgálóbizottságokat) szervezetét, és eljárását törvényben rendeli szabályozni.

Törökországban sajátos alkotmányos szabállyal találkozunk: az alaptörvény kétféle vizsgálatípust is ismer.

A parlament (Nagy Török Nemzetgyűlés, *Türkiye Büyük Millet Meclisi*) mindkét vizsgálatot ad hoc bizottságok útján végzi. Az un. 'Nemzetgyűlési kérelem' (*Meclis araştırması*) a 98.§ (2) szerint olyan parlamenti vizsgálat, melynek célja információk gyűjtése egy meghatározott ügyben. Az eljárást a török házszabály 104-105 szakaszai szabályozzák. A másik vizsgálati formára, az un. 'Nemzetgyűlési vizsgálatra' (*Meclis soruşturması*) az alkotmány 2001-es módosítása óta ad lehetőséget. A 100. szakasz szerint az ilyen vizsgálat tárgya kifejezetten a

³⁶⁵ A rendelkezés tehát csak az indítványozás jogát adja meg a kisebbségnek, a vizsgálóbizottságot a parlamenti többség hozza létre.

miniszterelnök, vagy a miniszterek (hivatali idő alatt elkövetett jogellenes) tevékenysége lehet. Ennek egyedülálló parlamenti jogosultságnak az értékén azonban sokat ront, hogy ehhez is parlamenti többségi döntés szükséges, amely aligha vonja meg a bizalmat az általa támogatott kormánytól.³⁶⁶

Az angolszász országokban a parlamenti vizsgálati jog alkotmányos elismerése nem jellemző. Az Egyesült Királyságnak nincs is írott alkotmánya, Írországnak ugyan van, de vizsgálóbizottságokról nem tesz említést, amint az Egyesült Államok alkotmánya sem.

1.2. Parlamenti házszabály

A parlamenti házszabály kevés kivétellel minden, a parlamenti vizsgálati jogot ismerő államban tartalmaz vonatkozó rendelkezéseket.

Az *angolszász* országokban eljárási kérdésekben a ciklusról ciklusra megújuló házszabály jelenti a vizsgálati jog alapját. A plénum - a házszabály adta kereteken belül – nagy szabadsággal rendelkezik az eljárás tartalmi és formai kérdéseinek meghatározására. A házszabályok általában a vizsgálat lehetőségét, esetleg a vizsgálat során igénybe vehető eszközöket szabályozzák.

A parlamenti vizsgálatra vonatkozó szabályokat a **brit** parlament alsóházának házszabályának (B AH HSZ, *standing orders*) 121-152. szakaszaiban találjuk. Az **Egyesült Államok** Kongresszusának szabályai (*rules*) közül a Szenátus vizsgálatokra vonatkozó XXVI. szabálya, valamint a Képviselőház XI. szabálya a bizottsági eljárás körében részletesen, általános jelleggel kimondják, hogy az állandó bizottságoknak jogukban áll vizsgálatot indítani bármely hatáskörükbe tartozó ügyben, és ennek keretében tanúkat, szakértőket maguk elé idézni (*subpoena ad testificandum*), valamint kérni meghatározott dokumentumok, akták bemutatását (*subpoena duces tectum*). E hatáskört a bizottság elnökére lehet ruházni.³⁶⁷ A megfelelő házszabályok emellett a bizottság munkarendjére, a nyilvánosságra, a jegyzőkönyvezésre, a bizottság előtti eskütételre,³⁶⁸ a bizottsági jelentésre, valamint a bizottságok saját ügyrendjére vonatkozó szabályokat is tartalmazzák. **Írországnak** ilyen tárgyú szabályokat az Alsóház (*Dáil Eireann*) házszabályának (Í AH HSZ) 82-99 és a Felsőház (*Seanad Eireann*) házszabályának (Í FH HSZ) 64-83 szakaszaiban találunk. A házszabály szerint a kamarák akár külön, akár együtt (*joint committee*) felállíthatnak vizsgálóbizottságokat (*select committees*), többségi döntéssel. Írországnak az eseti (ad hoc) és a folyamatos (követő) parlamenti vizsgálat egyaránt lehetséges, előbbi a vizsgálóbizottságok, utóbbi az ellenőrző funkciót ellátó állandó bizottságok feladata. Az ír vizsgálóbizottságoknak annyi hatáskörük van, amennyivel a plénum felruhazza őket; a pontos hatáskörökről általános szabály nincs, azokat – a házszabály keretei között - esetről esetre a létrehozó kamara határozza meg.

³⁶⁶ Erről az eljárásról további szabályokat a török házszabály 107-113 szakaszaiban találunk.

³⁶⁷ Az eseti jelleggel felállított bizottságoknak mindehhez csak külön plenáris felhatalmazás esetén van joguk.

³⁶⁸ Eskütételre csak személyes mulasztás, károkozás, azaz személyes jellegű felelősséggel összefüggő vizsgálat esetén van helye.

A *kontinentális* házszabályi rendelkezések között több olyat találunk, amely eljárási, procedurális jellegű: ide tartoznak a vizsgálóbizottság létrehozására, a jelentés tartalmi követelményeire, valamint a bizottsági tisztségviselőkre vonatkozó rendelkezések. A házszabály ott is forrása a parlamenti vizsgálati jognak, ahol az eljárást külön törvény is szabályozza, a házszabály hatálya ugyanis, általános, egységes jellege miatt minden parlamenti eljárása kiterjed. A házszabályok egyes országokban a parlament önkormányzati jogköre alapján, a parlament saját döntésével jönnek létre (pl. Németország, Magyarország), máshol törvényben hirdetik ki őket (Ausztria, Csehország). Gyakori megoldás, hogy a parlament állandó bizottsága vonatkozó szabályok a vizsgálóbizottságok működésére nézve szubszidiárius jognak számítanak.

A **belga** Képviselőház házszabálya (B KH HSZ) 145-148, illetve a Szenátus házszabálya (B SZ HSZ) 76-77 szakaszai alapján a vizsgálóbizottságra a nem állandó bizottságokra vonatkozó házszabályi rendelkezések megfelelően alkalmazandók. A Képviselőháza nézve – ahol politikai-közéleti szempontból a legjelentősebb, legnagyobb figyelmet kiváltó vizsgálatok folynak – a házszabály speciális szabályként főként a vizsgálóbizottság elnökét érintő felhatalmazásról, és az eljárás nyilvánosságának egyes kérdéseiről rendelkezik. **Hollandiában** a házszabályok közül az Alsóházé (H AH HSZ) a 140-150.§§, a Felsőházé (H FH HSZ) a 128-138.§§ rendelkezik a vizsgálatról.

A **német** Szövetségi Gyűlés házszabálya szerint (N HSZ) az állandó bizottságokra vonatkozó szabályok szubszidiárius jellegűek a vizsgálóbizottsági eljárásban. Az általános szabálya szerint például a bizottsági helyek felosztása az egyes frakciók arányait, azaz a parlament többségi viszonyait követi,³⁶⁹ így a vizsgálóbizottságok esetén ugyanez a helyzet. **Ausztriában** az eljárás legfontosabb szabályait a házszabály 33. §-a tartalmazza, azzal, hogy a részletes eljárási szabályokat a saját melléletét képező „Parlamenti vizsgálóbizottságok eljárásrendje” (O VBE) hatáskörébe utalja. Az eljárásrend elfogadása előtt a házszabály – német mintára - a vizsgálóbizottság előtt történő bizonyítás során a büntetőeljárás törvény elsőfokú tárgyalásra vonatkozó szabályait rendelte értelemszerűen alkalmazni, azzal a kitételrel, hogy eskütételre, valamint iratok felolvasására csak a vizsgálóbizottság erre irányuló döntése esetén került sor.³⁷⁰ Mivel nem volt egyértelmű, hogy az „értelemszerű” pontosan milyen alkalmazási körre terjed ki (például, hogy a büntetőeljárás alapelveire is vonatkozik-, vagy csak a konkrét eljárási szabályokra), a házszabálynak ez a szakirodalom által is sokat vitatott rendelkezése megszűnt, és az eljárásrend saját tárgyalásvezetési- és szankciórendszere váltotta fel. Az eljárásrend által nem szabályozott kérdésekben a házszabály rendelkezései irányadóak. **Liechtensteinben** a vizsgálat rendeltetését a házszabály 56 szakasza határozza meg: a vizsgálóbizottság felállításának célja „tények megállapítása, és felelőségek felderítése” lehet.

Svájcban a szövetségi alkotmány felhatalmazása alapján a részletes törvényi szabályok megalkotására 1967-ben került sor, a parlamenti vizsgálatra vonatkozó szabályok ekkor kerültek be az 1962-ben elfogadott házszabálytörvénybe (*Geschäftsverkehrsgesetz, GVG*). A GVG vonatkozó 56-65. szakaszai később átkerültek a

³⁶⁹ N HSZ 12.§

³⁷⁰ Schambeck, 1997, 116.o.

2002-ben hatályba lépett, a GVG-t felváltó szövetségi parlamentről szóló egységes törvénybe³⁷¹ (*Parlamentsgesetz*, a továbbiakban SPT). E szakaszokat ma a SPT 9. címe alatt, a 163-171 szakaszokban találjuk. A vizsgálóbizottság ennek alapján olyan szerv, amelyet a svájci Szövetségi Gyűlés (*Bundesversammlung*) két kamarája (a közvetlenül választott *Nationalrat*, és a kantonokat képviselő *Ständerat*) közösen hoz létre. A SPT széleskörű információs jogokkal ruházza fel a szövetségi parlament bizottságait, így a vizsgálóbizottságokat is. A törvényalkotó 1991-ben a felügyeletet gyakorló állandó bizottságokat felruházta a vizsgálóbizottságok jogköreivel, annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a vizsgálóbizottságok esetről esetre történő, idő- és költségigényes felállítása. Így a felügyeletet gyakorló bizottságok eljárására a SPT a vizsgálóbizottságok eljárására vonatkozó szakaszokat rendeli alkalmazni. Különbség csupán a megbízás terjedelmében van: vizsgálóbizottságok konkrét ügy vizsgálatára jönnek létre, míg a két felügyelet gyakorló bizottság a törvény által hatáskörébe utalt szervek folyamatos ellenőrzését végzi. Az ad hoc és az Egyesült Államokban meghonosodott reszort szerinti folyamatos vizsgálódás rendszere tehát Svájcban egyaránt jelen van. Amennyiben ugyanabban a tárgykörben vizsgálódna a kétféle bizottság, a törvény a vizsgálóbizottság elsőbbségét mondja ki: a vizsgálóbizottság felállítását követően, a megbízásban szereplő tárgyban kizárt minden más bizottsági vizsgálat.³⁷² A vizsgálóbizottság további előjoga, hogy kantoni hivatalnokoktól tájékoztatást kérjen, ezt az állandó felügyelőbizottságok nem tehetik.³⁷³ A vizsgálati jog kiterjesztése azonban maga után vonta a vizsgálóbizottságok térvesztését is, hiszen ezek felállítása az 1991-es döntés óta a házbizottság (*Büro*) *ultima rationak* tekinti, ugyanis csak akkor hajlandó hozzájárulni eseti jelleggel vizsgálóbizottság létrehozásához, ha az ellenőrzést végző állandó grémiumok nem elegendőek a kormányzat felügyeletére. A házbizottság például a *Swissair-ügyben*³⁷⁴ – kis többséggel – megtagadta a vizsgálóbizottság felállítását, mivel úgy ítélte meg, hogy az nem tudna több eredményt elérni, mint az indítvány benyújtásakor az ügyben már aktív felsőházi felügyeleti bizottsága, csupán hamis reményeket és benyomást ébresztene a közvéleményben. Érdekes módon a házbizottság úgy érvelt, hogy el kell kerülni, hogy a vizsgálóbizottság felállítása azt sugallja a közvéleménynek, hogy a csőd a kormány hibájából következett be, ami igazságtalan lenne, hiszen a felelősök a magánszféra szereplői voltak, akiknek a tevékenységét a vizsgálóbizottság nem kutathatja. A vizsgálat elindíthatóságáról hozott döntése tehát megelőlegezte a választ az egyik vizsgálandó kérdésre.

A **francia** nemzetgyűlés házszabályának (F NGY HSZ) 140-144. szakaszai, valamint a szenátus házszabályának (F SZ HSZ) 11. szakasza eljárási jellegű rendelkezéseket tartalmaznak a parlamenti vizsgálatról. Az egykamarás **portugál** parlament (*Asembleia da Republica*) házszabálya (P HSZ - X. fejezet, 233-237 szakaszok) rendelkezik a vizsgálóbizottságokról. A **spanyol** parlament két kamarájának házszabályaiban szintén találunk szabályokat a vizsgálati eljárásra nézve: a képviselőházi házszabály (SP KH HSZ) 51-53 szakaszaiban, és a szenátusi házszabály (SP SZ HSZ) 49-50, és 59-60 szakaszaiban. Nem túl terjedelmes szabályokat tartalmaznak az **olasz** kamarák házszabályai: a Képviselőházé (O KH HSZ) a 140-142, a Szenátusé (O SZ HSZ) a 162-163 szakaszokban. A két kamara szabályai – az azonos általános hatáskör miatt – szinte teljesen azonosak, az egyetlen eltérés, hogy a szenátusi vizsgálat indításáról szóló döntést a hivatalos lapban meg kell jelentetni. A

³⁷¹ Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002

³⁷² SPT 171. § (1)

³⁷³ Az ügyről bővebben: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/6634.pdf> (letöltve: 2010.08.16.)

³⁷⁴ A Swissair légitársaság csődje kapcsán az ellenzék két frakciója által indítványozott parlamenti vizsgálóbizottság azt vizsgált volna, hogy a szövetségi kormány betartotta-e irányítási jogkörében a polgári légi közlekedésre vonatkozó szabályokat, kellő körültekintéssel járt-e el a légitársaságnak nyújtott koncesszió megújításakor, különös tekintettel a légitársaság pénzügyi teljesítőképességének vizsgálatára.

kamarák akár egymással párhuzamosan is létrehozhatnak vizsgálóbizottságokat, valamint erre együttesen is lehetőségük van. A **görög** alkotmány felhatalmazása alapján a részletes eljárási szabályokat a parlamenti házszabály (G HSZ) 144-149. szakaszai tartalmazzák. Máltán a vonatkozó szabályokat a parlament (*Il-Kamra Tad-Deputati*) házszabályának (M HSZ) X. fejezetében, a 121-139.§§ között találjuk. A parlament a házszabály szerint tagjai közül bármely téma megvizsgálására vizsgálóbizottságot jelölhet ki, amelyek a parlamenti bizottságokra vonatkozó általános szabályok szerint működnek.

A vizsgálati eljárásról a **dán** házszabály (D HSZ) miniszteri felelősségről szóló fejezete (54-60 szakaszok) tartalmaz szabályokat. **Lengyelországban** a házszabály (L HSZ) 11/a fejezete (136 a-i szakaszok) tartalmaz rendelkezéseket a vizsgálóbizottságokról, eszerint a házszabály – a német megoldáshoz hasonlóan - a vizsgálóbizottsági törvény mellett szubszidiárius joganyagoknak minősül:³⁷⁵ a törvény által nem szabályozott kérdésekben (például a vizsgálóbizottság elnökének kijelölése), a házszabály megfelelő rendelkezései irányadóak. Zubik szerint a házszabályt akkor is lehet alkalmazni, ha a törvény, bár szabályozza az eljárást, de annak teljes megértéséhez az együttes alkalmazás szükséges.³⁷⁶ Állampolgárokra vonatkozó kötelezettségeket ugyanakkor – a lengyel felfogás szerint is - csak törvény határozhat meg. A házszabályi autonómia elve (a parlament a rá vonatkozó szabályokat maga határozza meg) és a harmadik személyekre vonatkozó eljárásjogi garanciák kollíziója esetén a törvényi rendelkezéseknek van primátusa. A házszabály vonatkozó fejezete mellett a vizsgálóbizottságokra, és tagjaikra a házszabály rendelkezései szubszidiáriusak.

Az osztrák megoldáshoz hasonlóan a **cseh** képviselőház házszabályának (CS HSZ) 48. és 49. szakasza általánosan, míg 1. számú melléklete (CS VBE) részletesen tartalmazza a vizsgálati jogra vonatkozó szabályokat, különös tekintettel a bizonyításra. Az itt nem szabályozott kérdésekben az állandó bizottságok tevékenységére és üléseire vonatkozó szabályok irányadók. Az **észt** házszabály (É HSZ) 20. § szerint a parlament (*Riigikogu*) egyszerű többséggel elfogadott határozatával vizsgálóbizottságot (*uurimiskomsjon*) állíthat fel, hogy közérdekű ügyek körülményeit kivizsgálja. A **lett** házszabály (LT HSZ) 150. és 173. szakaszai érintik a parlamenti vizsgálatot, az itt nem rendezett kérdésekben a házszabály bizottságokra vonatkozó általános rendelkezései alkalmazandók. **Litvániában** a házszabály (LV HSZ) 72-76 szakaszai rendelkeznek a vizsgálóbizottságok (*tyrimo komisija*) jogositványairól. A vizsgálatot, a plénum megbízásából, állandó bizottságok is lefolytathatják, bár ez alig fordul elő.

A **bolgár** házszabály (B HSZ) kilencedik fejezetében, a 94-97. szakaszokban találunk parlamenti vizsgálatra vonatkozó szabályokat. A 94. szerint a parlament vagy bizottsága vizsgálatot vagy meghallgatást tarthat, ezek feltétele az állam- vagy közérdek fennállása. A plénum előtt is tartható meghallgatás, az ekkor irányadó időkereteket és megszólalási sorrendet szintén a házszabály tartalmazza. Az állandó- és vizsgálóbizottságokra irányadó közös szabály, hogy kérhetik miniszterek megjelenését, és azt, hogy azok válaszoljanak a kérdéseikre. Miniszterek bizottsági meghallgatását követően hét napon belül a felelős bizottság köteles arról jelentést küldeni a házelnöknek, aki továbbítja azt a képviselőknek.³⁷⁷ A **román** képviselőházi házszabály (R KH HSZ) először általános szabályokat nevesít, amelyek az állandó- és különbizottságokra nézve egyaránt irányadóak.³⁷⁸ Ezeket követik előbb az állandó,³⁷⁹ majd a külön- (u.n. speciális-, és vizsgáló-)

³⁷⁵ L VBT 1. § (3)

³⁷⁶ Zubik, 2005, 53.o.

³⁷⁷ B HSZ 94.§ (3)

³⁷⁸ R KH HSZ 39-58. szakaszok: ide tartoznak a bizottság elnökére, titkárságára, összehívására, nyilvánosságra, a szavazás módjára vonatkozó szabályok.

bizottságokra vonatkozó különös szabályok,³⁸⁰ amelyekre nézve az általános szabályok szubszidiáriusnak tekintendők. A házszabály vizsgálatra vonatkozó rendelkezései mind az állandó, mind az ad hoc vizsgálóbizottságok eljárása során érvényesül. A vizsgálóbizottságoknak szervezeti és működési szabállyal kell rendelkezniük, mely elfogadásának rendjéről szintén a létesítő határozat rendelkezik, ezt általában a házelnökség dolgozza ki és mutatja be, a vizsgálati munka haladéktalan megkezdését biztosító rövid, a megalakulástól számított 5 napos határidőn belül. A parlamenti vizsgálóbizottságokról a **szerb** házszabály 74-76. szakaszai rendelkeznek. A parlament (*Народна скупштина*) saját tagjai közül vizsgálóbizottságokat (*анкетне одборе*) állíthat fel, hogy egy bizonyos területen helyzetét áttekintse, vagy tényeket állapítson meg konkrét ügyekben, és/vagy eseményekről. A nemzetközi misszió által felügyelt fiatal állam 2005. május 20-án, az ENSZ missziója által elfogadott **koszovói** parlamenti házszabály 50. szakasza szerint a parlament (*Kuvendi i Kosovës*) felállíthat az állandó bizottságok hatásköreivel rendelkező vizsgálóbizottságokat, hogy megvizsgáljanak konkrét ügyeket.

1.3. Törvény a parlamenti vizsgálatról/a vizsgálóbizottság eljárásáról

A házszabályi szabályozással szemben a külön törvényben történő szabályozás atipikusnak mondható. A kontinentális országok közül azokra jellemző, amelyekben a vizsgálóbizottságok kiforrott működése már korán kialakult (Belgium), vagy a gyakorlat megmutatta az állandó szabályok szükségességét (Németország). A törvényi szintű szabályozás oka általában a parlament külső jogviszonyainak – igazságszolgáltatással, végrehajtó hatalommal, állampolgárokkal való kapcsolat – rendezése. A vizsgálóbizottságok eljárását szabályozó törvények lehetnek átfogó jellegűek, amelyek az egész eljárás alapját képezik (Németország, Portugália), vagy részlegesek, amelyek csak egy-egy témakört szabályoznak (pl. bizonyítás, adatvédelem – Belgium, Spanyolország). A törvényi szabályozást több országban az alkotmány írja elő (Lengyelország, Albánia).

A **belga** parlamenti vizsgálati törvény (1880. május 3-i törvény)³⁸¹ (B VBT) főként a bizonyításhoz szükséges hatáskörökről rendelkezik; a vizsgálóbizottságot az igazságszolgáltatáshoz igen hasonló hatáskörrel ruházza fel. Az 1911-es **luxemburgi** vizsgálóbizottsági törvény,³⁸² a nagyhercegség függetlenséget megelőző holland perszonálunió miatt a holland, illetve közvetve a belga hatást egyaránt magán viseli. A törvény rendelkezéseit később a Képviselőház 1965-ben elfogadott, azóta többször módosított házszabályába (LU HSZ), annak jelenleg 178-190 szakaszaiba inkorporálták. E szakaszok szó szerint megegyeznek az 1911-es törvény szövegével.³⁸³

A parlamenti vizsgálati eljárást **Hollandiában** a 2008-as parlamenti vizsgálatról szóló törvény³⁸⁴ (H VBT) szabályozza. Az új parlamenti vizsgálati törvény rendezi az eljárás során igénybe vehető

³⁷⁹ R KH HSZ 59-71 szakaszok

³⁸⁰ R KH HSZ 72-78

³⁸¹ Loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires

³⁸² Loi sur les enquêtes parlementaires, 18.04.1911

³⁸³ A továbbiakban a luxemburgi házszabály rendelkezéseire utalunk.

³⁸⁴ Wet van 1 april 2008, houdende regels over de parlementaire enquête

kényszerítőeszközöket, a titkos információk nyilvánosságának kérdéseit, a tanúk eljárásjogi pozícióját, a nyilatkozat megtagadásának okait, az eljárás kapcsolatát más vizsgálatokkal, a bizonyítékok felhasználását más eljárásokban. **Németországban** a vizsgálóbizottságok eljárását, jogállását és hatáskörét a 2001-ben elfogadott vizsgálóbizottsági törvény (N VBT) szabályozza. Bár a törvény nem kifejezett alkotmányos felhatalmazásra született, azaz az Alaptörvény nem tartalmaz felhatalmazást a parlamenti vizsgálati jog törvényi szintű szabályozására, a törvény megalkotását megalapozó hatáskör levezethető a parlament szervezeti autonómiájából (ti. hogy működésére vonatkozó szabályait maga állapítja meg)³⁸⁵. Azáltal azonban, hogy az alkotmány nem utalta a kérdést törvényhozási tárgykörbe, és meghagyta a büntetőeljárás szabályainak alkalmazására utaló rendelkezést, nyitva maradt a kérdés, hogy a „büntetőeljárás szabályai” milyen terjedelemben alkalmazandóak, és milyen viszonyban állnak az új törvénnyel. A törvény fő újítása a kisebbségi jogok biztosítása az eljárás teljes lefolyása alatt. Korábban ugyanis a kisebbségi jog csak a vizsgálóbizottság felállítására vonatkozott, a vizsgálóbizottságon belül, például az egyes bizonyítási cselekményekről hozott döntések során a többség akarata érvényesült. A törvény szerint azonban már a bizottsági 1/4-es kisebbség elegendő ahhoz, hogy bizonyítás-felvételre kerüljön sor (akták bekérése, tanúmeghallgatás). A többség csak akkor akadályozhatja meg a bizonyítási indítványt, ha a bizonyíték nem jogszerű, például túlterjeszkedik a vizsgálóbizottsági megbízásban megszabott hatáskörön. A másik eset, amikor a kisebbség indítványának nem kell helyt adni, akkor áll fenn, ha az adott bizonyíték nem szerezhető be, még a vizsgálóbizottsági törvény által előírányzott szankció segítségével sem.

A **francia** parlamenti vizsgálati jog fő forrása az 58-1100-es törvényerejű rendelet³⁸⁶ (F TVR³⁸⁷) 6. szakasza, amely a többi országhoz képest jelentős korlátozásokkal engedi csak érvényesülni a parlamenti vizsgálatot: miniszterek számos okból megtagadhatják az együttműködést, és erre utasíthatják beosztottaikat is, a vizsgálat nem nyilvános, időtartama pedig legfeljebb 6 hónap lehet. A szabályok a két kamara által közösen felállított vizsgálóbizottság lehetőségét nem tartalmazzák, bár többször előfordult, hogy a két ház ugyanabban a témában folytatott vizsgálatot, igaz, a két eljárás egymástól teljesen függetlenül folyt, és a vizsgálóbizottságok is csak saját kamarájuknak tettek jelentést.³⁸⁸ **Portugáliában** is van parlamenti vizsgálatokról szóló külön törvény³⁸⁹ (P VBT). **Spanyolországban** rövid, négy cikkből álló vizsgálóbizottsági törvény (SP VBT) van hatályban, mely főként a vizsgálat során meghallgandó tanúk jogait és eljárási helyzetét szabályozza, és megteremti a tanúvallomás elmulasztásának szankcionálási lehetőségét.³⁹⁰

1999-ben a **dán** parlament is elfogadta a vizsgálóbizottságokról szóló törvényt (D VBT), amely részletesen szabályozza az eljárást.³⁹¹ **Lettország** 2003 óta rendelkezik vizsgálóbizottsági törvénnyel (LT VBT) is rendelkezik. Alkotmányos felhatalmazásnak eleget téve az **albán** parlament is elfogadott a parlamenti vizsgálóbizottságok szervezetéről és működéséről szóló törvényt³⁹² (A VBT).

³⁸⁵ Schulte, 2003, 505.o.

³⁸⁶ Ordonnance no. 58-1100 du Novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

³⁸⁷ A jelölés önkényes, mert a rendeletnek, mely általában a Nemzetgyűlés státuszát szabályozza, csak a 6. cikke tartalmazza a vizsgálóbizottsági jogot.

³⁸⁸ Beckedorf, 60.o.

³⁸⁹ Lei n 5/93 *Regime juridico dos inqueritos parlamentares*, 1997-ben és 2007-ben módosítva

³⁹⁰ § 2078 LO 5/1984. de 24 de mayo de 1984. de Comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras.

³⁹¹ A törvény sajátmagának az első tapasztalatok alapján történő felülvizsgálatát 2006-ra írta elő, erre azonban a kézirat lezárásáig nem került sor.

³⁹² Ligji nr. 8891 datë 2.5.2002 për organizimin dhe funksionimin e komisioneve hetimore të Kuvendit

Lengyelországban, az alkotmányos felhatalmazásnak megfelelően a Szejm 23 szakaszból álló törvényt fogadott el a parlamenti vizsgálóbizottságok működéséről (L VBT)³⁹³. A L VBT számos más törvény szabályait alkalmazni rendeli. Az alkotmány ugyanis nem tartalmaz olyan kikötést, hogy csak egyetlen törvény lehetne a szabályozás forrása. Lehetséges más törvényekre történő utalás is, amely lehetőséggel a L VBT él is: hivatkozik a büntetőeljárás, a büntetés-végrehajtási kódexre, a sajtótörvényre, sőt, a költségtérítésről szóló részében a minimálbérről szóló törvényre, valamint a titokvédelmi, és az Államtörvénytörvényről (*Tribunał Stanu*, a legfőbb állami tisztségviselők alkotmányos felelősségét vizsgáló szerv) szóló törvényre. Zubik szerint ugyanakkor a generális hivatkozás valamely törvényre nem megengedett, csak a L VBT által konkrétan megjelölt rendelkezések alkalmazhatók a vizsgálóbizottsági eljárás során.³⁹⁴ A 2005-ös törvénymódosítás is ezt az elvet erősítette meg. A módosítás során csökkent az utaló (különösen a büntetőeljárás kódexre utaló) szabályok száma, ugyanakkor számos új szakasz került be, különösen a tanúvallomás körülményeiről. A törvény jelenleg inkább maga szabályoz, mint utaló normákat alkalmaz.

A **szlovén** vizsgálóbizottsági törvény (SZ VBT) a vizsgálat tartalmát, alapvető folyamatait, az eljárásban részt vevők jogait és kötelezettségeit, az idézések szabályait, a parlamenti vizsgálat viszonyát a bírósághoz és egyéb állami szervek által folytatott vizsgálatihoz, a titoktartást, és vizsgálat akadályozásának szankcióit szabályozza. A törvény mellett hatályban van a szintén a parlament által elfogadott parlamenti vizsgálat ügyrendje (SZ VBÜ), mely a vizsgálat elrendeléséről, és lefolytatásáról szól. A büntetőeljárás, és a szabálysértési törvény szabályai értelemszerűen alkalmazandóak azokban a kérdésekben, amelyeket a törvény nem szabályoz.³⁹⁵ A parlamenti vizsgálat indítására, valamint a tagok kinevezésére és munkájára – az ügyrend ellentétes rendelkezése hiányában - egyebekben a törvényhozás vizsgálatindító eseti határozatai vonatkoznak.³⁹⁶

Néhány országban speciális okból nincs hatályban vizsgálóbizottsági törvény.

Olaszországban a vizsgálóbizottságokat, illetve közülük általában a két kamara által közösen felállítottakat, 1958 óta törvénnyel hozzák létre. Ez erős eseti felhatalmazást és legitimitációt jelent, ugyanakkor az általános szabályozás hiánya miatt ezek a törvények esetlegesen rendelkeznek az eljárás szabályairól. Megtaláljuk bennük többek között a vizsgálat határidejére, a tagok számára, a bizottsági tisztségviselők megválasztására, a bizonyításra (tanúzási kötelezettségre, tanúzási akadályokra), az eljárási szankciókra (kényszerítőeszközök), a titokvédelemre, a bizottság által megismerhető információkra, aktákra, a bizottság más szervekkel (bíróság, rendőrség, titkosszolgálat) történő együttműködésére, az eljárás nyilvánosságára vonatkozó szabályokat. A vizsgálóbizottságok emellett maguk fogadják el belső ügyrendjüket, amelyek a létesítő törvény keretei között, az általa nem rendezett kérdéseket szabályozzák.

Ukrajnában a parlament, élve az alkotmányos felhatalmazással, 2004-ben elfogadott egy, a parlament időszakos vizsgálóbizottságairól szóló törvényt,³⁹⁷ amely a törvényhozási célú különbizottságok mellett a vizsgálóbizottságok eljárását is szabályozza, így rendelkezései kiterjedtek az államfővel szembeni bizalmatlansági eljárására is („impeachment”), melynek központi eszköze éppen ilyen célú parlamenti vizsgálóbizottság felállítása. A törvény azonban áldozatul esett az ukrán politikai élet küzdelmeinek, és sohasem

³⁹³ Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledzej

³⁹⁴ Zubik, 1995, 52.o.

³⁹⁵ SZ VBT 19. §

³⁹⁶ SZ VBÜ 25.§

³⁹⁷ Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України , 6450. szám

lépett hatályba. Az államfői vétó miatt többször is megtette a parlament és az elnöki hivatal közötti utat. Legutóbb, 2009 januárjában az ukrán parlament szokatlan egységben, rekordtöbbséggel elfogadta a törvény módosított változatát, ám mivel a törvény egyik fő célja az impeachment-eljárás hatékonyabbá tétele volt, a törvény egésze nem nyerte el az államfő tetszését: Juscsenko elnök nem írta alá, és visszaküldte a parlamentnek.

Az elnök szerint e bizottságok feladata nem az elszámoltatás, hanem a törvényhozás előkészítése. Ez az érvelés összhangban van az alkotmány szó szerinti értelmezésével, amely csupán a közérdek meglétét írja elő a vizsgálat feltételeként, ugyanakkor nincs tekintettel a parlamenti ellenőrzés rendszerére, és a vizsgálóbizottság ezzel kapcsolatos hagyományos szerepére. Az elnök indoklása szerint a törvény túl széles hatáskört ruház a vizsgálóbizottságra, mely többek között magában foglalja a büntetőeljárás nyomozati szakában igénybe vehető eszközöket. Az állampolgárok alkotmányos alapjogainak védelme az elnök szerint az eljárás (különösen is a bizonyítás) során aggályos, hiszen szerinte ezek a bizottságok nem belső, parlamenti bizottságként, hanem szinte független jogérvényesítő, szervekként működnek, amelyek személyi felelősséget vizsgálnak. Az elnök kifogásolta a vizsgálat és a nyomozó hatóságok tevékenységének kapcsolatára vonatkozó jogi szabályozást is, valamint nem tartotta egyértelműnek a közérdek fogalmát, mint a vizsgálat törvényi feltételét. Sérelmezte továbbá, hogy a törvény által szabályozott kényszerítőeszközök (dokumentumok lefoglalása, házkutatás) nincsenek összhangban az alkotmány magántulajdont védő rendelkezéseivel.

2009. márciusban a parlament újra szavazott, ismét a törvény mellett. Ezután a házelnök – hivatkozva az alkotmány egy ezt lehetővé tevő passzusára - aláírta, és kihirdette a törvényt, ami után az elnök az alkotmánybíróshoz fordult, a törvény elfogadásának és kihirdetésének szabálytalanságai miatt, azzal érvelve, hogy a törvény nem lépett hatályba. Az ukrán alkotmánybírák 2009 szeptemberében az elnöknek adtak igazat: a törvényt alkotmányellenesnek mondták ki, azonban nem tartalma, hanem az elfogadása körüli eljárás alapján. Ukrajna így továbbra sem rendelkezik vizsgálóbizottsági törvénnyel.

1.4. Egyéb jogforrások

A jogforrások által nem érintett kérdésekben helye van a vizsgálóbizottságok önszabályozásának. Általános, hogy e bizottságok megalakulásuk után szabályzatot, ügyrendet fogadnak el, amely a részletes működési szabályokat tartalmazza. Ezek a szabályok nem lehetnek ellentétesek magasabb rendű normával.

A **portugál** szabályok szerint például a vizsgálóbizottságoknak megalakulásuk után saját ügyrendet kell elfogadniuk, melyben a törvény adta keretek között további eljárási szabályokat határoznak meg. Ilyenek lehetnek a határozatképességre, a tisztségviselők számára, az elnök szerepére, valamint az eljárás nyilvánosságára, és dokumentálására vonatkozó rendelkezések.

Az angolszász országokra, jogfejlődésük sajátosságaként, a formális jog mellett szerepet kap a szokás, a követett gyakorlat is. Így például a vizsgálóbizottsági jog forrásának tekinthető az a brit parlament által formálisan jóvá nem hagyott, de a gyakorlatban elfogadott iránymutatás, amely a vizsgálóbizottságok elé idézett köztisztviselőkre vonatkozó szabályokat tartalmazza (*Osmotherely Rules*).

1.5. A parlamenti vizsgálóbizottságokra vonatkozó főbb szabályok áttekintése (Európa)

Ország	Alkotmány			Házzsabály szakaszai		Vizsgálóbizottsági törvény	
	§	év ³⁹⁸	V/VB ³⁹⁹	Alsóház	Felsőház	év ⁴⁰⁰	Szám/dátum ⁴⁰¹
Hollandia	70.§	1848	V	140-150	128-138	2008 (1850)	Április 1
Belgium	56.§	1831	V	145-148	76-77	1880	Május 3
Luxemburg	64.§	1868	V	178-190		(1911)	(Április 18)
Olaszország	82.§	1947	VB	140-142	162-163	-	
Portugália	178.§	1989	VB	233-237		1993	5
Spanyolország	76.§	1978	VB	51-53	49-50	1984	5, (május 24.)
Franciaország	51-2.§	2008	VB	140-144	11	(Ordonnance 58-1100, 17.11.58)	
Görögország	68.§	1975	VB	144-149		-	
Németország	44.§	1949	VB	-	-	2001	Június 19
Ausztria	53.§	1929	VB	33 + I.melléklet	-	-	
Svájc	153.§	1999	VB	163-172		-	
Liechtenstein	63.§	1989	VB	56-57		-	
Magyarország	21.§ (2)	1949	VB	34-36		-	
Lengyelország	111.§	1997	VB	136 a)-i)	-	1999	Január 21
Csehország	30.§	1993	VB	48-49, I. mell.	-	-	
Szlovénia	93.§	1992	V	-	-	1993	Közlöny: 63/93
Horvátország	91.§	1993	VB		-	-	
Szerbia	-			74-81		-	
Bulgária	79.§	1991	VB	94-97		-	
Albánia	77.§	1998	VB	25		2002	8891 (2.5.2002)
Ukrajna	89.§	1996	VB	-		-	
Törökország	98-100.§	1982	VB	104-105, 107-113		-	
Észtország	-			20-22		-	
Lettország	26.§	1993	VB	150-173		2003	
Litvánia	-			71-76		-	
Egyesült Királyság	-			121-152	-	-	
Írország	-			80-99	62-83	-	
Dánia	51.§	1953	VB	55-58		1999	357 (2.6.1999)
Norvégia	-			14a	-	-	
Izland	39.§	1944	VB	-		-	
Málta	-			121-139		-	

³⁹⁸ Az évszám azt jelzi, hogy mióta szerepel a hatályos alkotmányban a parlament vizsgálati jogára, vagy parlamenti vizsgálóbizottságokra vonatkozó rendelkezés, illetve, hogy az ilyen rendelkezéseket kezdettől tartalmazó, jelenleg is hatályos alkotmány mikor lépett hatályba. Ahol nincs kitöltés, ott nincs alkotmányi szintű említés.

³⁹⁹ Az oszlop azt mutatja, hogy az adott állam alkotmányának hatályos szövege a parlament vizsgálati jogáról (V), vagy parlamenti vizsgálóbizottságok felállítására vonatkozó jogról (VB) rendelkezik.

⁴⁰⁰ Hatályos törvény elfogadásának éve, zárójelben az első vizsgálóbizottsági törvény elfogadásának éve.

⁴⁰¹ Az oszlop az adott államban bevett jogszabály-számozás adatait tartalmazza, ha a törvények az adott évben sorszámmal kapnak, egy számmal, ha az elfogadásuk, vagy kihirdetésük dátuma alapján tartják nyilván, ezt a napot.

1.6. A parlament és a vizsgálóbizottság elnevezései Európa országaiban

Ország	Alsóház	Felsőház	Vizsgálóbizottság
Hollandia	Tweede Kamer	Eerste Kamer	enquêtecommissie
Belgium	Chambre des Représentants	Sénat	commission d'enquête
Luxemburg	Chambre des Députés		commission d'enquête
Olaszország	Camera dei Deputati	Senato	commissione d'inchiesta
Portugália	Asembleia da Republica		comissão de inquérito
Spanyolország	Congreso de los Diputados	Senado	Comisión de Investigación
Franciaország	Assemblée Nationale	Sénat	commission d'enquête
Görögország	Βουλή		εξεταστικές επιτροπές
Németország	Bundestag	Bundesrat	Untersuchungsausschuss
Ausztria	Nationalrat	Bundesrat	Untersuchungsausschuss
Svájc	Nationalrat	Ständerat	Untersuchungskommission
Liechtenstein	Landtag		Untersuchungskommission
Magyarország	Országgyűlés		vizsgálóbizottság
Lengyelország	Sejm	Senat	komisja śledcza
Szlovákia	Národná Rada		-
Csehország	Poslanecka Snemovna	Senat	vyšetřovací komise
Szlovénia	Državni Zbor	Državni svet	preiskovalna komisija
Horvátország	Sabor		istražna povjerenstva
Szerbia	Народна скупштина		анкетне одборе
Bulgária	Народно събрание		Временни (=ad hoc) комисии
Albánia	Kuvendi		Komision hetimi
Ukrajna	Верховна Рада		тимчасові слідчі комісії
Törökország	Türkiye Büyük Millet Meclisi		araştırması/soruşturması komisyon
Észtország	Riikogu		Uurmiskomssion
Lettország	Saeima		izmeklēšanas komiteja
Litvánia	Seimas		tyrimo komisija
Egyesült Királyság	House of Commons	House of Lords	select committee
Írország	Dáil Eireann	Seanad Eireann	select committee
Dánia	Folketinget		Undersøgelseskommission
Málta	Il-Kamra Tad-Deputati		select committee

2. Az Európai Parlament vizsgálóbizottságaira vonatkozó szabályok

2.1. EUMSZ 226. cikk (az EKSZ korábbi 193. cikke)

A Európai Parlament (EP) vizsgálati jogát kezdetben saját házszabálya alapján gyakorolta, ám az 1993-as maastrichti szerződéssel ez a jog helyet kapott az alapító szerződésben.

„Feladatai teljesítése során az Európai Parlament, tagjai egynegyedének kérelmére, ideiglenes vizsgálóbizottságot állíthat fel, hogy kivizsgálja — a Szerződés által más intézményekre vagy szervekre ruházott hatáskörök sérelme nélkül — az uniós jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértéseket vagy hivatali visszasságokat, kivéve, ha az állítólagos tényállást bíróság vizsgálja, a bírósági eljárás lezárásáig.

Jelentésének benyújtása után az ideiglenes vizsgálóbizottság feloszlik..

A vizsgálati jog gyakorlására vonatkozó részletes szabályokat az Európai Parlament állapítja meg saját kezdeményezése alapján különleges jogalkotási eljárás keretében, a Tanács és a Bizottság egyetértését követően elfogadott rendeletekben.”

A Maastrichti Szerződéssel elfogadott szöveg megerősítette, de egyben szűkítette, fókuszálta is ezt a jogot, absztrakt vizsgálati tényállás megfogalmazásával („a közösségi jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértések vagy hivatali visszasságok”). Az eljárásnak, amelynek valamely konkrét eset kivizsgálására kell irányulnia, az EP feladatai teljesítéséhez kell kapcsolódnia. Ez utóbbi igen szélesen értelmezhető feltétel, hiszen az EP bármely, az európai közösség tevékenységi körébe tartozó kérdéssel foglalkozhat, azaz döntést, vagy állásfoglalást fogalmazhat meg. E feltételek mellett a vizsgálatot egyrészt közösségi – elsődleges és másodlagos jogforrásokra egyaránt vonatkozó - jogsértés, másrészt a közösségi jogalkalmazás során előforduló visszasság alapozhat meg. Utóbbi az EP által jóváhagyott értelmezés szerint akkor áll fenn, amikor egy közjogi szerv nem a számára kötelező érvényű szabályok vagy elvek szerint cselekszik. Eszerint tehát általános politikai téma nem lehet EP vizsgálat tárgya,⁴⁰² szemben a Maastricht előtti gyakorlattal.

További korlátot jelent, hogy – számos tagállami szabályozáshoz hasonlóan – a szerződésbe bekerült a *sub judice*-elv, azaz, hogy valamely tagállami vagy közösségi bíróság előtt folyamatban lévő ügyben parlamenti vizsgálatnak nincs helye. Ez tehát amellet, hogy egy folyamatban lévő bírósági eljárás a vizsgálatindítás akadálya, azt is jelenti, hogy a vizsgálatot nem lehet tovább folytatni, ha az ügy, menet közben tagállami vagy közösségi

⁴⁰² Mayer, 2005, 27. o.

szinten bírósági eljárás tárgya lesz.⁴⁰³ Hasonló rendelkezés számos tagállami szabályozásban is megtalálható, célja, hogy egy politikai természetű vizsgálat ne veszélyeztesse a folyamatban lévő, jogi felelősségre vonásra irányuló eljárás sikerét. Ezen felül a vizsgálat nem sértheti a szerződés által más intézményekre vagy szervekre ruházott hatásköröket sem.

Fontos szabály, hogy az egynegyedes, kisebbségi indítványának a plénum nem köteles eleget tenni, a döntés az egyszerű többség kezében van. A parlamenti vizsgálati jog tehát európai szinten nem érvényesül kisebbségi jogként. Ez azzal is magyarázható, hogy a Tanács és a Bizottság mögött nem feltétlenül áll az EP lojális többsége, szemben a tagállami parlamentekben általános helyzettel, amikor a kormánynak a parlamentben többsége van, és a kormány ellenőrzését inkább az ellenzék vállalja fel. A kisebbség speciális védelme az EP többsége és a többi közösségi intézmény „hatalmi kartellje” hiányában nem indokolt. A gyakorlat is azt mutatja, hogy az EP képes, és hajlandó egységesen fellépni a Bizottsággal és a Tanáccsal szemben.

Az eljárás részletes szabályainak megalkotását a Szerződés korábban a három intézmény (Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság) által „közös megegyezéssel” meghozott határozatára bízta. A Lisszaboni szerződés azonban módosított a szövegen, erősítve a Parlament szerepét: a szabályalkotás során a Parlamentre ruházta a kezdeményezés és a szabályok kidolgozásának, valamint rendeletben történő elfogadásának jogát, ám a Tanács és Bizottság egyetértési joga továbbra is megmarad.⁴⁰⁴

2.2. Az intézményközi határozat⁴⁰⁵ (IKH)

A Maastrichti Szerződés elfogadás után hat intézményközi megállapodás született a Parlament, a Tanács és a Bizottság között. Mind közül a vizsgálati jog gyakorlásáról szóló tárgyalása tartott a legtöbbször. A Tanács és a Parlament közötti vita fő tárgya éppen a Parlament hatásköreinek erőssége, ezen belül a

⁴⁰³ Mayer, 2005, 28. o.

⁴⁰⁴ Az Európai Parlament alkotmányügyi bizottsága (AFCO) 2010. január 25-i ülésén foglalkozott az ügygel. David Martin, az ügy jelentéstevője jelezte, hogy a Lisszaboni Szerződés változtatása miatt célszerűbb az 1995-ös szabályok helyett újat alkotni. A jelentéstevő a Tanács részéről számít komolyabb ellenállásra; a főbb problémákat a dokumentumokhoz való hozzáférés, a tanúk meghallgatása és a vizsgálatokhoz szükséges feltételek biztosítása jelentheti. Szerinte nem elfogadható, hogy az európai ombudsman szélesebb körű jogosítványokkal rendelkezik a dokumentumokhoz való hozzáférésben, mint az EP vizsgálóbizottságai; a megidézett tanúk nem mindig hajlandók az együttműködésre; a szükséges feltételek pedig a nemzeti parlamenteknél jóval kisebb mértékben állnak az EP rendelkezésére. A tervek szerint az AFCO a 2010. március 17-18-ai szakszabotázs ülésen tárgyalta volna meg a dossziét, mely 2010 júliusáig a plenáris elé kerülhetett volna, ezt követően kezdődhetett volna az egyeztetések a másik két intézménnyel. A januári ülést követően azonban a téma nem került napirendre, a felülvizsgálati folyamat megakadt.

⁴⁰⁵ Az Európai Parlament vizsgálati jogának gyakorlására vonatkozó részletes rendelkezésekről szóló, 1995. április 19-i 95/167/EK, Euratom, ESZAK európai parlamenti, tanácsi és bizottsági határozat

tanúvallomás kikényszerítésének lehetősége volt. A kompromisszumot csak közel két év után sikerült elérni, 1995-ben.

Az IKH felsorolja azokat az intézményeket, amelyekkel kapcsolatban a szerződésben biztosított vizsgálati jog felmerülhet. Ezek az Európai Közösségek intézményei, vagy szervei, valamely tagállam közigazgatási szervei, vagy a közösségi jog által annak alkalmazására felhatalmazott személyek.⁴⁰⁶ A vizsgálóbizottság feladat-meghatározását, összetételét, és a jelentés benyújtásának határidejét az EP határozatban állapítja meg. A vizsgálatnak objektív határideje is van: a vizsgálóbizottság 12 hónap után mindenképpen megszűnik. Két alkalommal azonban három hónappal meghosszabbítható a megbízatás ideje.⁴⁰⁷ További időbeli korlátot jelent, hogy vizsgálóbizottság nem állítható fel vagy alakítható meg újra olyan ügyek tekintetében, amelyekben vizsgálóbizottság már végzett vizsgálatot, ha a vizsgálati jelentés benyújtását vagy a megbízatás befejezését követően legalább tizenkét hónap nem telt el, kivéve, ha új tények merültek fel.⁴⁰⁸ Érvényesül tehát az egyediség elve, azaz állandó vizsgálóbizottságot – szemben például az amerikai Kongresszus gyakorlatával – nem lehet létrehozni. A ciklus végeztével a vizsgálóbizottság megbízatása mindenképpen megszűnik.⁴⁰⁹

Mivel a párhuzamos bírósági eljárás tilalma miatt a vizsgálat akadályát jelent az Európai Bíróság előtt folyó kötelezettségszegési eljárás, amennyiben a Bizottság ennek megindítását fontolgatja valamely tagállam ellen, az IKH szerint a vizsgálóbizottság valamennyi szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy a Bizottság számára a Szerződések által ráruházott hatáskör teljes körű gyakorlását lehetővé tegye.⁴¹⁰

A bizottsági meghallgatások és tanúvallomások főszabály szerint nyilvánosak. Azonban a vizsgálóbizottság, tagjai egynegyedének, a közösségi vagy a nemzeti hatóság kérelmére, illetve amennyiben az ideiglenes vizsgálóbizottság titkos információkat vizsgál, az eljárásokat zárt ülésen folytatják le. A tanúkra és szakértőkre nézve igen kedvező szabály, hogy jogukban áll zárt ülésen tanúvallomást vagy nyilatkozatot tenni.⁴¹¹ A tagoknak, valamint azon személyeknek, akik olyan információ birtokába jutnak, amellyel kapcsolatban a tagállamok vagy egy közösségi intézmény által elfogadott rendelkezések szerint titoktartási kötelezettségük van, kötelesek az eljárás során tudomásukra jutott titkot megtartani, még

⁴⁰⁶ IKH 2.§ (1)

⁴⁰⁷ IKH 2.§ (4)

⁴⁰⁸ IKH 2.§ (5)

⁴⁰⁹ Ez a diszkontinuitás elve, amely az EPESZ 185. cikkéből következik.

⁴¹⁰ IKH 2.§ (3)

⁴¹¹ IKH 2.§ (2)

feladataik megszűnése után is. Ez azonban csupán *lex imperfecta*, amihez szankció nem kapcsolódik.

Az IKH 3. szakasza a bizonyítékokkal, a tanúvallomással, és az iratbizonyítással kapcsolatos szabályokat tartalmazza. A vizsgálóbizottság, a megfelelő indoklással, felkérhet bármely közösségi intézményt vagy szervet, vagy tagállami kormányt, hogy jelölje ki egy tagját az eljárásban történő részvételre.⁴¹² A felkérés tehát csupán jog, eleget tenni neki nem kötelesség. Ezért – ellentétben számos tagállami parlamenti szabállyal - idézésről nem, legfeljebb meghívásról beszélhetünk. A nyilatkozatot tevő személyt tehát a közösségi szerv vagy tagállam jelöli ki, amelynek utasításai a nyilatkozó személyét kötik. A nyilatkozattételt meg lehet tagadni nemzeti vagy közösségi jogszabályokból eredő titoktartási, vagy köz-, illetve nemzetbiztonsági okból. Ez megint csak nagyra nyitható kiskaput jelent, hiszen a számos eltérő tagállami szabály nem áll össze egységes, átlátható feltételrendszerrel.

A tagállami, illetve közösségi hatóságok a vizsgálóbizottság rendelkezésére bocsátják a vizsgálat ellátásához szükséges dokumentumokat, a fenti megtagadási ok itt is érvényesül. Érdekes, hogy a dokumentumok bemutatását a tagállamok, illetve közösségi szervek maguk is kezdeményezhetik. A tagállamok eljárás feletti kontrollját mutatja az a szabály is, hogy a közösségi intézmények az érintett tagállam előzetes tájékoztatása nélkül nem bocsátanak a vizsgálóbizottság rendelkezésére az adott tagállamból származó dokumentumot.⁴¹³ A határozat azonban nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a titkos vagy bizalmas dokumentumok esetén követendő eljárásra nézve.

A bizonyításra vonatkozó szabályok érvényesülnek a közösségi jog alkalmazására felhatalmazott személyekkel és szervekkel szemben is. A vizsgálóbizottság emellett bármely személyt felhívhat tanúvallomásra, ami megint csak lehetőséget, de nem kikényszeríthető jogosítványt jelent. Ezzel a lehetőséggel mindhárom, alább bemutatandó vizsgálóbizottság él is. A vizsgálattal érintetteknek, vagyis azoknak, akikre nézve a vizsgálat általi megnevezés hátrányos lehet, joguk van ahhoz, hogy a vizsgálóbizottság meghallgassa őket.⁴¹⁴ A jelentés egyébként nem hozható nyilvánosságra, amennyiben személyeket nevez meg.

A jelentést a Parlament plénuma számára kell benyújtani, amely határoz a nyilvánosságra hozatalról, a titkos információk védelme figyelembevételével.⁴¹⁵ A jelentés mellett, a plénum ajánlást is megfogalmazhat a közösségi intézmények, vagy a tagállamok

⁴¹² IKH 3.§ (2)

⁴¹³ IKH 3.§ (6)

⁴¹⁴ IKH 3.§ (8)

⁴¹⁵ IKH 4.§ (2)

részére, kötelezettségeket megfogalmazására azonban nincs hatásköre. A jelentés tehát elsősorban politikai jellegű, közvetlen jogi hatása nincs.

2.3. Eljárási szabályzat (házsabály) 176. cikk

Az eljárás részletes szabályait az EP eljárási szabályzat (EPESZ) 176. cikke tartalmazza, az IKH szövege a szabályzat VIII. mellékleteként egyben az eljárási szabályzat részévé vált. Az EP saját szabályzatában csak önmagára kötelező erejű kiegészítő szabályokat alkothat meg. A szabályzat szerint a vizsgálatindításra irányuló kérelemben a vizsgálat tárgyát pontosan meg kell határozni, és részletes indoklással kell ellátni.⁴¹⁶ E rendelkezés célja kiküszöbölni a vizsgálat céljára vonatkozó esetleges későbbi politikai jellegű vitákat. A vizsgálóbizottságot létrehozó határozatot közzé kell tenni az EU Hivatalos Lapjában. A határozatnak harmadik személyekkel szemben nincs joghatása, ezért nem lehet megsemmisítési eljárás tárgya sem az Európai Bíróság előtt.⁴¹⁷

A vizsgálóbizottság belső arányainak az EP frakcióinak összetétele szerint kell alakulnia (arányos összetétel). A bizottság egy elnököt és két alelnököt választ, valamint egy vagy több előadót (*rapporteur*) nevez ki, meghatározott feladatok ellátására. Az elnök szükség esetén, a bizottsági megerősítés feltételével gyakorolja annak hatásköreit az ülések között.⁴¹⁸ A vizsgálóbizottság jogainak sérelme esetén is az elnöknek javasolja a szükséges intézkedések megtételét. A tagoknak titoktartási nyilatkozatot kell tenniük.⁴¹⁹ A vizsgálat végén a vizsgálóbizottság a plénum számára nyújtja be a jelentését, amely kisebbségi véleményeket is tartalmazhat. A jelentésről csak a vizsgálóbizottság kifejezett kérésére tartanak plenáris vitát, melyre a benyújtást követő ülésen kerül sor.⁴²⁰ Szokatlan, ám pozitívan értékelhető a vizsgálat eredményeinek hasznosulására irányuló szabály, amely ugyanakkor meglehetősen gyenge és általános hatáskört ír le. Az EP elnöke utasítja az EP illetékes bizottságát, hogy kísérje figyelemmel a vizsgálat eredményeként tett intézkedéseket, és szükség esetén tegye jelentés róluk. Az elnök emellett minden szükséges lépést megtesz, amely biztosítja a vizsgálat eredményeként hozott döntések gyakorlati megvalósulását.⁴²¹

⁴¹⁶ EPESZ 176. (3)

⁴¹⁷ Mayer, 2005, 27. o.

⁴¹⁸ EPESZ 176. (5)

⁴¹⁹ EPESZ 176. (9)

⁴²⁰ EPESZ 176. (10)

⁴²¹ EPESZ 176. (11)

3. A magyar vizsgálóbizottsági jog forrásai

3.1. Alkotmány

A magyar Alkotmány a „vizsgálóbizottság” kifejezést nem ismeri, hanem általánosságban beszél az Országgyűlés bizottságok útján gyakorolt vizsgálati jogáról. Ez azt jelenti, hogy parlamenti vizsgálatok lefolytatása nem a vizsgálóbizottságok monopóliuma, hanem azt akár állandó, akár azok albizottságai is végezhetik. Bár erre időről időre sor kerül, az állandó formációk leterheltsége, más irányú tevékenysége miatt a mélyreható vizsgálatokat inkább ad hoc bizottságok végeznek.

Tartalmilag az Országgyűlés szervezeti felépítésére vonatkozó szabályok között található 21. § (2) és (3) bekezdése rendelkezik a parlamenti vizsgálatról:

(2) *Az Országgyűlés állandó bizottságokat alakít tagjaiból, és bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki.*

(3) *Az országgyűlési bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, illetőleg köteles előtük vallomást tenni.*

A 21.§ (2) bekezdés tehát a vizsgálóbizottság létrehozásának alapnormája, a (3) bekezdés pedig pontosítja tevékenységüket, nevesítve a két alapvető bizonyítási formát, az adatszolgáltatást és vallomástételt. Az Alkotmány lakonikus megfogalmazása számos kérdést felvet. A kötelezettség címzettje tág megfogalmazást nyer (*mindenki*), ez mind a természetes, mind a jogi személyeket, sőt a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket is átfogja. Ez elvben igen erőssé teszi a parlamenti bizottságokat,⁴²² a gyakorlatban a szankció hiánya nem biztosítja az alkotmányozó által kitűzött cél, a hatékony tényfeltárást. Nem kellően világos az sem, hogy mi tartozhat vizsgálat tárgyaként megjelölt *bármely kérdés* fogalomkörébe.⁴²³

Az Alkotmány hatályos szövegéből le lehet vezetni, hogy az Országgyűlést kizárólagosan, önkormányzati jogköre alapján illeti meg a jog, hogy (vizsgáló)bizottságokat hozzon létre, és ezt a jogát nem ruházhatja át másra. A rendelkezésből következik az is, hogy a bizottság tagjai csak országgyűlési képviselők lehetnek. Ám olyan fajsúlyos kérdésekről, mint az eljárás nyilvánossága, vagy az alapjogok védelme, az Alkotmány hallgat, és törvényi szabályozásra sem hív fel. A jelenlegi alkotmányos rendelkezés emellett *lex imperfecta*, mivel

⁴²² Kukorelli, 2002, 333.o.

⁴²³ A vizsgálati tárgykör korlátairól lásd a külön fejezetet.

szankció nem kapcsolódik hozzá. Az Alkotmány módosítása ezért elkerülhetetlen a vizsgálóbizottsági jog újraszabályozásánál.⁴²⁴

A 21.§ (3) bekezdés harmadik személyek számára, az eredményes vizsgálat érdekében adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő. Emiatt a vizsgálóbizottságok közhatalmat gyakorló szervezetek tekinthetők.⁴²⁵ Ezzel a jogukkal a vizsgálóbizottságok azonban nem élhetnek korlátlanul, hanem csak a jogszabályban (vagy Házsabályban) előírt, a plenáris ülést segítő tevékenységükkel összefüggésben. Az alaptörvényben szereplő „adat” kifejezés nem kellően pontos kategória. Bár jelenleg nincs olyan hatályos norma, amely ezt értelmezné, az igényelt adat valójában csak olyan tény vagy információ lehet, amely a vizsgált tárgyra vonatkozik, amelynek ismerete elősegíti a vizsgálatot, és amely a kért birtokában van.⁴²⁶ Ebbe – eltérő rendelkezés híján - a személyes adat is beletartozik, más kérdés, hogy a személyes adatok védelmét az eljárás során törvényi garanciákkal védeni kell.

Az alaptörvény igen általánosan fogalmaz az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésének módját illetően is. A *rendelkezésre bocsátás* egyéb feltétel híján bármilyen módon történő bizonyítást magába foglalhat.⁴²⁷ Ez alapján nem kifogásolható, ha a megkérdezt a kért adatokat nem a bizottság által előírt formában bocsátja rendelkezésre – feltéve, hogy a bizottság nem ragaszkodott kifejezetten a személyes meghallgatáshoz. A külön nevesített, személyes meghallgatást jelentő *vallomástétel* miatt azonban arra következtethetünk, hogy az alkotmányozó az első fordulat alatt az írásos (dokumentum), vagy tárgyi bizonyítást értette.

A 21.§-on kívül az Alkotmány több rendelkezése közvetve irányadó a parlamenti vizsgálati jogra nézve. Az Országgyűlés bizottságainak vizsgálati, ellenőrző szerepe levezethető egyrészt a 2.§ (1) által megfogalmazott jogállamiság elvéből, mely az alkotmánybíróság gyakorlata szerint magában foglalja a hatalommegosztás elvét is. Ebből következik, hogy nincs az Országgyűlésnek alárendelt hatalmi ág, és egyik hatalmi ág sem vonhatja el a másik jogosítványait. A 39.§ szerint a Kormány működéséért az Országgyűlésnek felelős, a Kormány politikai felelősségre vonásával kapcsolatos döntései előkészítéséhez pedig megfelelő információ, és az ezek megszerzését biztosító jogosítványok szükségesek.⁴²⁸ Az Alkotmány 59.§ rendelkezik a magánszféra védelme keretében a személyes adatok célhoz kötöttségének elvéről (az adatkérés célja és az igényelt adatok

⁴²⁴ Petrétei/Tilk, 2001, 393.o.

⁴²⁵ 50/2003 AB hat. 566

⁴²⁶ Szente, 2009, 768.o.

⁴²⁷ Szente, 2009, 769.o.

⁴²⁸ Bujdosó, 2003, 75.o.

tartalma között ésszerű kapcsolatnak kell fennállnia),⁴²⁹ a 61.§ (1) a közérdekű adatok megismeréséhez való jogról, és a véleménynyilvánítás szabadságáról. A parlamenti vizsgálat során a közügyek nyilvános megvitatásának érvényesülnie kell, ennek egyik fontos fóruma éppen a parlament plénuma, vagy a vizsgálóbizottság bizonyítási eljárása.

3.2. Az Országgyűlés Házzsabálya⁴³⁰

A vizsgálóbizottság fogalma az 1994-es házzsabályreform eredményeként került be a magyar jogba, amely a korábbi szóhasználatban nem szerepelt.⁴³¹ A legfontosabb tartalmi újítás a házzsabályban 1994-ben a kisebbségi jog felállítása volt. Létre kell hozni a vizsgálóbizottságot, ha a képviselők egyötöde indítványozza.⁴³² Módosító javaslatoknak a vizsgálóbizottság nevére, vagy a vizsgálat tárgyára vonatkozóan nincs helye. A vizsgálóbizottságot a töretlen gyakorlat alapján országgyűlési határozat hozza létre. A gyors tárgyalás és a garanciális jelentőségű módosítási korlátozás a jövőben is megtartandó, azonban kiegészítendő olyan szabályokkal, amelyek a vizsgálati munka hatékonyságát garantálják (pl. tagok határidőn belüli, frakciók általi delegálása).

Jelenleg az Alkotmányon kívül a Házzsabály a magyar vizsgálóbizottsági jog legfontosabb, legmagasabb szintű forrása. A 34. § rendelkezik az ideiglenes (eseti- és vizsgáló-) bizottságokról, a 36. § a vizsgálóbizottságokról. A házzsabály megismétli az Alkotmány rendelkezését: az Országgyűlés vizsgálóbizottságot „bármely” kérdés megvizsgálására küldhet ki.

A 36. § (1) bekezdés a mögöttes szabályokról rendelkezik: a 36.§ által nem szabályozott kérdésekben a vizsgálóbizottság létrehozatalára, működésére, elnevezésére, a vizsgálat tárgyának meghatározására, és a vizsgálóbizottság megszűnésére az eseti bizottságra vonatkozó szabályok irányadóak. Ez az utaló szabálya vitatható, helyesebb lenne a vizsgálati eljárás alapvető kérdéseit általános szabályként rendezni. Olyan lényeges kérdések tartoznak ide, mint a tagok helyettesítése (Házzsabály 37.§), az eljárás nyilvánossága (68.§), a titokvédelmi szabályok (69.§), a határozatképesség (70.§), az ülésvezetés (74.§), a napirend megállapítása (75.§), a szavazás (77.§), a jegyzőkönyv (78-78/H §§), vagy a működési rendje (81.§).

⁴²⁹ Szente, 2009, 769.o.

⁴³⁰ 46/1994 (IX.30) OGY határozat

⁴³¹ Soltész, 1994, 713.o.

⁴³² HSZ 36. § (2) bekezdés

Az ideiglenes bizottságokra nézve az állandó bizottságokra vonatkozó szabályok, azokra nézve pedig a plenáris ülésre vonatkozó szabályok ugyanígy szubszidiáriusak.⁴³³ A plenáris ülésre vonatkozó szabályok alkalmazására példa a vitáról rendelkező 76.§, amely a plenáris vitát szabályozó 59.§-ra utal. E kérdésekről helyes lenne a vizsgálóbizottságra irányadó általános szabályokat kialakítani, mert a más jogintézmény számára kialakított szabályok nem szolgálják a parlamenti vizsgálat érdekeit.

A vizsgálóbizottságok eljárását eddig több módosítás is érintette. Míg korábban a bizottsági többség szabadon dönthetett zárt ülés elrendelése mellett, egy 2001-es módosítást követően ezt csak szigorú feltételek mellett teheti meg (pl. állam- és szolgálati titok védelme). 2007-ben⁴³⁴ pedig bevezetésre került a – gyakorlatban még ki nem próbált - társelnöki rendszer, arra az esetre, ha több kormányt is érintene a vizsgálat, valamint megerősítésre került a vizsgálóbizottságok paritásos összetétele.

A házszabályi rendelkezéseket kiegészíti a bizottsági önszabályozás: a bizottságok működési rendjüket – a Házszabály rendelkezéseit figyelembe véve – maguk határozzák meg.⁴³⁵ Amennyiben tehát sem a vizsgálóbizottság ügyrendje, sem házszabály vizsgáló-, vagy állandó bizottságaira vonatkozó részei sem rendelkeznek valamely fontos kérdésről, előfordulhat, hogy a plenáris ülések szabályait kell alkalmazni.

3.3. Az egyes vizsgálóbizottságokat létrehozó országgyűlési határozatok

A vizsgálatra vonatkozó megbízást az Országgyűlés határozata tartalmazza. Nemcsak a vizsgálandó kérdések találhatóak meg benne, hanem – a hiányos szabályozás okozta kényszerűségből - az eljárásra vonatkozó általános előírások. Ha az Országgyűlés figyelembe kívánja venni a gyakorlatban alkalmazott szabályokat, bele kell foglalnia azokat esetről esetre a létesítő határozatba.

Az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozata óta az Országgyűlés a határozatban foglaltakat minden létesítő határozatba felveszi. A létesítő határozatok tartalmazznak egy klauzulát, mely szerint a bizottság meghallgatásai és adatkezelése „az érintett személyes, önkéntes együttműködésen” alapul, szankcionálási lehetőség nélkül, és

⁴³³ HSZ 81.§ (3)

⁴³⁴ 103/2007. (XII.6.) Ogy. hat.

⁴³⁵ HSZ 81.§ (1)

erre az eljárás során az elnöknek fel kell hívnia a figyelmet.⁴³⁶ Ennek köszönhetően a létesítő határozatok tartalmazzak tételes jogi, az Országgyűlésen kívüli jogalanyokra vonatkozó szabályokat is.

3.4. Bizottsági iránymutatások, állásfoglalások

Normatív rendelkezések híján az egyes jogalkalmazó szerveknek maguknak kell tevékenységük kereteit meghatározó szabályokat megalkotni. Az ügyrendi bizottság, a bizottsági elnöki értekezlet, valamint az alkotmányügyi és igazságügyi bizottság több, a parlamenti vizsgálati eljárást érintő állásfoglalást is hozott. Ezek jogszabálynak nem tekinthetők, de a gyakorlat szempontjából fontos igazodási pontot jelentenek.

A házszabály 143. §-a szerint a házszabály értelmezésével kapcsolatos viták eldöntése az ügyrendi bizottság hatásköre. Ez az ügyrendi autonómia elvéből következik, ami azt jelenti, hogy az Országgyűlésre vonatkozó szabályokat csak maga az Országgyűlés jogosult értelmezni, és nem más hatalmi ág. Az ügyrendi bizottság a kérdéses esetben állást foglal, vagy általános, vagy egyedi jelleggel, mely állásfoglalást 15 napon belül bármely frakció megtámadhatja. A végső szót a plenáris ülés mondja ki. Mivel a Házszabály sok pontja vitás vagy hiányos, gyakran volt szükség ilyen eljárásra. Az így keletkezett állásfoglalások sokszor törvényi szinten szabályozandó kérdéseket kényszerülnek rendezni, amely aggályos lehet a jogállamiság szempontjából. A kormányoldal ugyanis egyszerű többséggel de facto házszabály-módosítást végezhet, amihez egyébként kétharmados többség kellene.

A 64/1998-2002. ÜB állásfoglalás szerint „Vizsgálóbizottság kiküldésének alapjául szolgáló 'bármely kérdés' csak az Országgyűlés ellenőrzési feladatkörében felmerülő, olyan közérdekű kérdés lehet, amely interpellációval, kérdéssel nem tisztázható”. Ez az értelmezés aggályos, hiszen jelentősen korlátozza a vizsgálati jogot, hiszen bármi tisztázható más ellenőrzési eszközzel is. Az ilyenfajta rangsorolás és feltételrendszer korlátozza a parlament ellenőrzési jogát. Az állásfoglalás ugyanakkor ma is hatályos.

Az ügyrendi bizottság az alkotmánybíróság határozatainak meghozatala után, két egymást követő parlamenti ciklusban, három ízben is kimondta, hogy az alkotmánybírák kifogásai ellenére az Országgyűlés továbbra is létrehozhat vizsgálóbizottságokat, a már létrejött bizottságok pedig folytathatják tevékenységüket, a törvényi garanciák hiánya nem

⁴³⁶ Ezt az eljárást az ügyrendi bizottság javasolta, lásd 45/2002-2006 ÜB. Az Országgyűlés ezt a megoldást választotta a parlamenti vizsgálatra vonatkozó jogalkotás helyett.

akadályozza azok munkáját.⁴³⁷ Ezzel életben tartotta a – kisebbségi jog alapján - könnyen létrehozható, de gyakran teljesen működésképtelen vizsgálóbizottságokat. Egyben ajánlotta, hogy a vizsgálóbizottság működési rendjébe kerüljenek bele olyan rendelkezések, amelyek biztosítják az AB-határozatban foglaltak érvényesülését. Ez azonban messze elmarad attól a szintű garanciától, amit az alkotmánybíróság előírt.

Szintén az ügyrendi bizottság mondta ki, hogy bár bármelyik állandó bizottság foglalkozhat olyan kérdéssel, amellyel kapcsolatban vizsgálóbizottság jött létre, a vizsgálóbizottság tevékenységéről, azaz az általa lefolytatott eljárásról azonban csak maga a vizsgálóbizottság számolhat be az Országgyűlésnek. Elkerülendő ugyanis, hogy ha a vizsgálóbizottság nem tud egységes jelentést elfogadni, a plénum a kormánypárti többség által elfogadjon egy más által benyújtott jelentést.⁴³⁸

3.5. Az egyes vizsgálóbizottságok ügyrendje

A vizsgálóbizottság egyszerű többséggel maga alkotja meg ügyrendjét, mivel a vizsgálóbizottságok működési rendjéről nem szól a Hárszabály, és az állandó bizottságokra vonatkozó szabályok szerint a bizottság maga határozza meg működési rendjét.⁴³⁹ Ezzel a Hárszabály meglehetősen nagy önállósággal ruházta fel a vizsgálóbizottságokat, hiszen a jogszabályokban, a Hárszabályban, és a létesítő határozatban nem szabályozott kérdéseket maguk szabályozhatják, úgy, hogy azokkal szembe nem mehetnek; a nem szabályozott kérdésekben gyakorlatilag szabad kezet kapnak saját eljárásuk meghatározása tekintetében.⁴⁴⁰ Ide tartoznak a bizonyításra, az elnök jogkörére, a mulasztás következményeire vonatkozó szabályok, azaz olyan kérdések, amelyeknek törvényben lenne a helyük, a jogbiztonság és az alapjogok védelme miatt is.

A vizsgálóbizottságok elvben a Hárszabály és a létesítő határozat alapján ügyrend nélkül is jogszerűen működhetnek, ám előfordulhat, hogy az eljárás szempontjából lényeges szabály, és a bizottságon belüli megegyezés hiányában a vizsgálat sikere, a bizottság működése veszélybe kerül. Egységes gyakorlat híján pedig a vizsgálóbizottság érdekérvényesítő képessége is kisebb. A szabályozás hiányosságai miatt igen sokszintű szabályrendszerben könnyen előfordulhat inkonzisztencia az előírások között.

⁴³⁷ 2/ 1998-2002 ÜB, 24/2002-2006 ÜB, 45/2002-2006 ÜB

⁴³⁸ 55/1998-2002 ÜB

⁴³⁹ HSZ 81. § (1)

⁴⁴⁰ Bujdosó, 2004, 79. o.

3.6. Az Alkotmánybíróság határozatai

Az Alkotmánybíróság két határozatával érintette a parlamenti vizsgálati jogot. A 27/1998. (VI. 16) AB határozat, mely a független képviselők bizottsági helyelosztása ügyében született, két vonatkozó házszabályi rendelkezést semmisített meg:

- *33.§ (3): bizottság létrehozható egyenlő számú kormánypárti és ellenzéki tagból*
- *36.§ (4): Vizsgálóbizottság csak a 33.§ (3) alapján hozható létre, és a bizottság elnöke az érintett kormány ellenzékéhez tartozik.*

Az Alkotmánybíróság kifogásolta, hogy az országgyűlési bizottságok tagjainak és tisztségviselőinek megválasztásához a képviselőcsoportok vezetőinek ajánlására van szükség, mely nem értelmezhető független képviselők esetén, akiket a szabad mandátum elve alapján nem lehet arra kötelezni, hogy képviselőcsoport tagjai legyenek. Ezáltal tagságuk nem biztosított az országgyűlési bizottságokban. A bizottsági tagság megszűnésének egyes esetei (pl. frakció általi visszahívás, frakció megszűnése, vagy a frakcióból kilépés) sem vonatkoztathatók a független képviselőkre. A paritásos bizottságok (a vizsgálóbizottságok 1994 óta ilyenek voltak) elleni kifogás szintén az volt, hogy a frakcióhoz nem tartozó, független képviselők részvétele ezekben nem értelmezhető.

A döntés ellenére az Országgyűlés az ügyrendi bizottság javaslata⁴⁴¹ alapján továbbra is paritásos vizsgálóbizottságokat hozott létre, a vizsgált kormány ellenzékéhez tartozó elnökkel, de igyekezett figyelembe venni a független képviselők szándékát, akik jelezhettek együttesen, vagy képviselőjük útján, ha részt akartak venni vizsgálóbizottság munkájában. Egy összpárti konszenzussal elfogadott, 2007-es módosítással a paritásos bizottság létrehozásának lehetősége, és a vizsgálóbizottság paritásos módon való létrehozásának kötelezettsége visszakerült a Házszabályba.

A második döntés már jóval több ponton érintette a vizsgálóbizottságokat. Az 50/2003. (XI. 05.) AB határozat (a továbbiakban: ABH) egy konkrét vizsgálóbizottság (az un. Mécs-bizottság) alkotmányellenes tevékenységére vonatkozó panasz apropóján született. Az Alkotmánybíróság olyan nagymértékű jogsérelmet látott az említett vizsgálóbizottság működésében, hogy az azt létrehozó országgyűlési határozatot is megsemmisítette, valamint az Országgyűlés mulasztásos alkotmány sértését állapította meg. Az indoklás szerint

⁴⁴¹ T/18241

személyes adat kezelésére csak törvény adhat felhatalmazást, az országgyűlési határozattal felállított bizottság ilyen tevékenysége csak az érintett beleegyezése esetén jogszerű.

Az Alkotmánybíróság a konkrét ügy kapcsán általános érvennyel állapította meg, hogy a vizsgálóbizottságok jelenlegi szabályozása nem kielégítő. A vizsgálóbizottságok közhatalmi jogalkalmazói tevékenységet végeznek, ám az ehhez szükséges törvényi keretek, garanciális szabályok nem biztosítottak. Azaz a vizsgálóbizottságok a plénum által rájuk bízott feladataikat nem tudják megfelelően ellátni. A vizsgálóbizottságok a hatósági jogalkalmazó tevékenység nem minden ismérével rendelkeznek, de nincs is mindegyikre szükségük, például egyedi ügy eldöntésére irányuló hatáskörre. Ugyanakkor egy másik hatósági jellegű jogkör, a döntése kikényszerítésére irányuló hatáskör mindenképpen szükséges lenne, de kizárólag a bizonyítás körében, azaz eljárási kérdésekben (vallomástétel, adatszolgáltatás) Ezért az Alkotmánybíróság kötelezte az Országgyűlést, hogy az állandó és ideiglenes bizottságok vizsgálati tevékenységének rendjét törvényben szabályozza.⁴⁴²

Az Alkotmánybíróság fő kifogása tehát az volt, hogy a vizsgálóbizottságok törvényi felhatalmazás nélkül, sokszor csak saját ügyrendjükben meghatározott módon végeznek adatkezelést, ezáltal érintenek olyan alapjogokat, amelyek az Alkotmány 8.§ (2) szerint csak törvényben szabályozhatók. Az alkotmánybírák helyesen állapították meg, hogy a magánszemélyek jogai az eljárásban nincsenek garantálva, sérülhet a magánszférához, információs önrendelkezéshez, jó hírnévhez való jog. A házszabályi szabályozás azért sem kielégítő, mert országgyűlési határozatban csak az Országgyűlés által irányított szervekre, illetve a képviselőkre vonatkozó normatív rendelkezéseket lehet szabályozni. A törvényi szabályozás kizárólagos előírása azonban némileg túlzó feltétel. Törvényben csak a vizsgálóbizottság „külső” jogviszonyait, azaz a bizonyíték-állításhoz (iratbetekintés, tanúkihallgatás stb.) kapcsolódó hatásköröket kell szabályozni. A vizsgálóbizottság megalakulása, működése, jelentéstétele továbbra is rendezhető lenne a Házszabályban.

A kérdés egyfelől, a politika szemszögéből nézve, pusztán formális jellegű, hiszen akár törvény, akár a Házszabály szabályoz, az elfogadás szabályai egyformák, mindenképpen a jelen lévő képviselők kétharmadának támogatása szükséges. Másfelől azonban, jogi szemmel, a kérdés összefügg a Házszabály jogi természetével. Ez csak áttételesen függ össze témánkkal, ezért itt csak vázlatosan térünk ki rá. A Házszabály a magyar gyakorlat szerint országgyűlési határozat, azaz az állami irányítás egyéb jogi eszköze, és ilyenként lehet alkotmánybírósági kontroll tárgya is. Ez a gyakorlat azonban nem felel meg a történeti

⁴⁴² ABH 581.o.

hagyománynak, valamint átgondolásra szorul a jogalkotási törvény megsemmisítése után kialakult helyzetben. Kukorelli⁴⁴³ szerint ugyanis a Házsabályt inkább *sui generis* jogforrásnak kell tekinteni, mely a jogforrási hierarchiában a törvény és az alkotmány között helyezkedik el. E felfogás szerint a Házsabály „törvényrontó” erővel is bírhat, azaz akár külső jogalanyok viszonyait is szabályozhatná. E felfogás azért is támogatható, mivel az őt megillető, megfelelő „rangra” emeli az Országgyűlést, és megnyitja az utat a státuszát körülvevő kérdéseknek (pl. jog- és perképeség) a Ház önkormányzati jogaán alapuló rendezése felé. Az így elfogadott *sui generis* Házsabály már szabályozhatná a parlamenti vizsgálat minden vonatkozását.

Az AB határozat szerint a jelenlegi szabályozás nem biztosítja az Alkotmány 21.§ (3)-ben foglalt nyilatkozattételi kötelezettség érvényesülését, hiszen az alkotmányos jogok érvényesülését biztosító törvényi szabályozás hiánya alkotmányellenes mulasztás.⁴⁴⁴ Nem tisztázott a vizsgálóbizottság előtt nyilatkozatot tevő személyek jogállása sem, különös tekintettel az önvádra kötelezés tilalmára, az ártatlanság védelmére, a jogi képviselőhöz való jogra.

Az Alkotmánybíróság további kifogása volt, hogy a jelenlegi helyzetben nem jut érvényre az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében foglalt, állami aktusok elleni jogorvoslathoz való jog: a vizsgálóbizottság jelentésével szemben nincs biztosítva a jogorvoslat lehetősége.⁴⁴⁵ Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a vizsgálóbizottság jelentése nem hasonlítható a bírósági vagy más hatósági határozatokhoz: nem tartalmaz jogi szankciót, nem formalizált keretben jelenik meg. Emiatt rendes bírósági felülvizsgálat tárgya nem is lehet. Véleményem szerint azonban erre nincs is szükség: mivel a jelentés nem jogi, hanem politikai ítéletet mond, 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 Alkotmány szerint az igazságszolgáltatás, a bűncselekmények elkövetőinek megbüntetése, míg a vizsgálóbizottság a közügyek megvitatásának, a közérdekű problémák feltárásának színterei.⁴⁴⁶

Ebből a szempontból a német megoldás megfelelőnek tűnik: a vizsgálóbizottságok jelentése teljesen ki van vonva a bírósági felülvizsgálat alól. A bíróság a jelentés alapjául szolgáló tényeket szabadon bírálhatja el, a bizottsági jelentés a bíróságokat nem köti. A jelentéssel érintett személy bírósági úton fellelphet az őt ért sérelem kapcsán azzal a konkrét

⁴⁴³ Kukorelli, 2006, 184. o.

⁴⁴⁴ Szente, 2009, 769.o.

⁴⁴⁵ ABH 577.o.

⁴⁴⁶ Bujdosó, 2003, 80.o.

személlyel szemben, aki a jogsérelmet okozta. Az a tény ugyanakkor, hogy a jogsérelem vizsgálóbizottsági eljárás keretében történt, az ügy megítélése szempontjából figyelmen kívül marad.⁴⁴⁷

Jelenleg nálunk nincs lehetőség a vizsgálóbizottság jogsértő határozatai, esetleges szankciói ellen jogorvoslatot igénybe venni, igaz ugyan, hogy a vizsgálóbizottságnak sincs lehetősége szankciókat kiszabni (sőt formális jogalkalmazói döntéseket hozni sem), a vele való bármilyen együttműködés jelenleg csak önkéntességen alapulhat. A német szabályozás itt is példaként szolgálhat: a rendes bíróságok hivatottak jogorvoslatot nyújtani a jogsértő eljárási határozatok ellen.

Az Alkotmánybíróság ezen felül kimondta, hogy az önvádra kötelezés tilalmának, és az ártatlanság vélelmének alkotmányos biztosítékát a büntetőeljáráson kívül más eljárásokban, így a parlamenti vizsgálat során is érvényesíteni kell, mégpedig törvényi garanciák beépítésével.⁴⁴⁸ Nem elégséges tehát az a megoldás, amely a vizsgálatot kizárólag az önkéntes együttműködésre alapítja, hiszen ez ellentétes a kifejezett alkotmányozói szándékkal. A vizsgálatok során az eljárással érintettek „kitanítása” jogaikról (az adatszolgáltatás önkéntességéről) szintén nem pótolja a törvényi garanciákat.

Az Alkotmánybíróság nemcsak az alapjogok sérelmét látja a szabályozás elégtelen voltában. Azzal, hogy a vizsgálóbizottság nem tudja kikényszeríteni bizonyos információk átadását, nem teljesülnek a közérdekű adatokra vonatkozó alkotmányos előírások sem, az Országgyűlés ellenőrzési funkciója sérül.

Megjegyzendő, hogy a hatályos szabályozás (és ennek megfelelően az alkotmánybírósági értelmezés) nem tesz különbséget az Országgyűlés állandó és eseti bizottságainak vizsgálati tevékenysége között. Emiatt a jövőben megfontolandó lenne a két bizottságtípus jogosítványainak szétválasztására. Elképzelhető olyan szabályozás, amely *sui generis* eljárásként rendezi a vizsgálóbizottsági eljárást, ám a vizsgálóbizottságokat megillető jogokkal az állandó bizottságokat nem ruházza fel. Nem szükséges ugyanis az állandó bizottságokat folyamatosan működő vizsgálóbizottsággá tenni, ez megterhelné munkájukat, és nem is lenne összeegyeztethető azok rendeltetésével. Az állandó bizottságok továbbra is működhetnének a Házzsabály alapján, a vizsgálóbizottságok pedig esetről esetre a kormányzat ellenőrzése céljából jönnének létre a leendő törvény alapján.

⁴⁴⁷ 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.

⁴⁴⁸ ABH 579.o.

Az Országgyűlés a határozatra a döntésre vitatható reakciót adott. Az ügyrendi bizottság állásfoglalása szerint az AB észrevételeire figyelemmel továbbra is létrehozhatók vizsgálóbizottságok, „amíg a Házsabály módosítására sor nem kerül.”⁴⁴⁹ Ez úgy is értelmezhető, hogy az Országgyűlés továbbra is elképzelhetőnek tartja a hiányosságokat a Házsabályban orvosolni, annak ellenére, hogy az AB egyértelműen a törvényi szabályozás mellett áll. Egy másik állásfoglalásában az ügyrendi bizottság hasonlóképpen gyengíteni próbálta az AB-határozat tartalmát, amikor kimondta, hogy nem szükségesek törvényi garanciák ahhoz, hogy az Országgyűlés továbbra is létrehozson vizsgálóbizottságokat.⁴⁵⁰ Elegendő az AB-határozatban foglaltak érvényesítése a létesítő határozat, illetve a bizottsági ügyrend által. Ez ellentétes az AB-határozattal, amely a törvényi garanciákat elengedhetetlennek tartja. A létesítő határozatok azóta tartalmazzák, hogy „vallomástételre, adatszolgáltatásra a vizsgálóbizottság senkit sem kötelezhet”. Ez a gyakorlat ugyan az alapjogok védelme szempontjából elfogadható, ám a parlamenti vizsgálat rendeltetésével, a hatékony tényfeltárással nem egyeztethető össze.

E hiányosságok orvoslására az eljárás részletes szabályainak elemzése után, a nemzetközi példák, jó gyakorlatok alapján a dolgozat végén, egy lehetséges szabályozási koncepció keretében teszünk javaslatot.

3.7. A parlamenti vizsgálati jogra vonatkozó hazai szabályozási kísérletek

A vizsgálóbizottsági munka szabályozásának elégtelen volta az 1994-1998-as ciklus során, az első vizsgálati tapasztalatok során vált nyilvánvalóvá. A ciklus a vizsgálati jogokat a kisebbség kezébe adó házsabályreformmal indult, ám az ez alapján indult vizsgálatok tapasztalatai nem voltak meggyőzőek: csak a felállított vizsgálóbizottságok fele zárta munkáját elfogadott jelentéssel, és felszínre került számos nem szabályozott kérdés. A következő, 1998-2002-es ciklusban a joghézagok megmutatták, hogy a Házsabályban biztosított kisebbségi vizsgálati jog nem érvényesülhet, ha a vizsgálatindítás egyes kérdéseiben a parlamenti többségnek van döntési hatásköre. Az Alkotmánybíróság által is jelentősnek minősített szabályozási hiányosság ellenére azonban eddig csak kevésszámú, és sikertelen kísérlet született.

⁴⁴⁹ 24/2002-2006 ÜB

⁴⁵⁰ 45/2002-2006 ÜB

1998 és 2002 között az akkor ellenzéki MSZP támogatásával Vastagh Pál az egész vizsgálati eljárást átfogó, 27 §-ból álló törvényjavaslatot nyújtott be az *Országgyűlés vizsgálóbizottságairól*.⁴⁵¹ Ezzel párhuzamosan indítványozta az Alkotmány módosítását is.⁴⁵² Az Országgyűlés – a kormánypártok támogatásának hiánya miatt – egyiket sem vette tárgysorozatba, így azok nem kerültek a plénum napirendjére. A kormánypártok arra hivatkozva utasították el a javaslatot, hogy az előterjesztő egy törvényjavaslatban a kétharmados többséggel módosítható Hárszabály de facto módosítását tervezi, valamint, hogy az büntetőjogi módosításokat is tartalmaz. A kormánytöbbség szerint a Hárszabály keretein belül kell kezelni a kérdést.⁴⁵³

A javaslat – megelőzve az Alkotmánybíróság 2003-as, hasonló irányú döntését - az önálló, az eljárást átfogóan szabályozó törvény mellett tört lándzsát. Egyaránt szabályozni kívánta az eljárás belső, eljárási, és külső jogalanyokat érintő viszonyait. Meghatározta az eljárás célját, a bizottság létrehozására, összetételére, tisztségviselőire, működésére, nyilvánosságára, a bizonyításra, valamint a jelentéstételre vonatkozó szabályokat. Nem az Országgyűlés, vagy bizottságainak, albizottságainak vizsgálati tevékenységéről, hanem csak a vizsgálóbizottságokról kíván rendelkezni.

Az eljárás célját a javaslat az *Országgyűlés ellenőrzési hatáskörébe* tartozó ügyek feltárásában, és a plenáris ülés erről történő tájékoztatásában látta. Bár elméleti szempontból ez a megfogalmazás érthető, jogilag nem megfogható, hogy ténylegesen milyen kérdés illik az Országgyűlés ellenőrzési hatáskörébe, például ide tartozik-e valamely törvényalkotási tárgyú téma újraszabályozásának előkészítése. Helyesebb lett volna az 'ellenőrzési' kitétel elhagyása.

A javaslat a vizsgálóbizottság létrehozásának eljárására részletes szabályokat javasolt, melyek megfelelő, ellenzéki jogokat védő garanciákat tartalmaznak a vizsgálat tényleges elindulására. Az e jogok érvényesülését biztosító javaslatok támogathatóak: a javaslat - egyfajta automatizmusként – a kisebbségi indítvánnyal javasolt vizsgálóbizottság létrejöttét, a megfelelő feltételek teljesülése esetén, a törvény erejénél fogva mondta ki. A vizsgálati tárgy, és az elnök megjelölése az indítvány kötelező eleme. A kisebbségi indítványt tárgysorozatba kell venni, hozzá módosító javaslat nem nyújtható be, a soron következő ülésen meg kell tárgyalni, róla a vita nélküli szavazáson csak igennel lehet szavazni – csupán ez utóbbi előírás vitatható, hiszen nem egyeztethető össze a szabad mandátum elvével. A javaslat szerint a kisebbség indítványát az Alkotmánybíróságon érvényesíthetné. A képviselőcsoportok nem

⁴⁵¹ T/1617, két évvel később T/5562 számon, a korábbival nagyjából megegyező tartalommal újra benyújtották, ám akkor sem került az Országgyűlés napirendjére.

⁴⁵² T/1615

⁴⁵³ Országgyűlési Napló 1999.11.09.

akaszthatnák meg a vizsgálatot azzal, hogy bojkottálják azt, és nem delegálnak tagot, hiszen a bizottság a határidőig delegálta tagokból alakul meg. Ezáltal elkerülhető, hogy a többség a tagokról szóló vita elhúzásával megakadályozza a vizsgálat elindulását. A javaslat - portugál mintára - limitálta a képviselők indítványozási jogát, ülészakonként két vizsgálóbizottság kezdeményezésében. Ez megfelel a ma általában folyó országgyűlési vizsgálatok számának, és a komolytalan javaslatokról való lemondásra szorítja a képviselőket.

A javaslat paritásos, ám az erre irányuló egyezség híján arányos összetételt javasolt azzal, hogy minden képviselőcsoportnak - és a függetleneknek - helyet kell adni. Összeférhetetlenségre hivatkozva a vizsgálóbizottság kizárhatná azt a tagját, aki a vizsgálatot feltételezhetően akadályozná. A rendelkezés helyeselhető, még akkor is, ha tartalma, és gyakorlati megvalósulása nem tisztán látható. A bizottság elnökének a javaslat – helyesen – a semleges ülésvezető, a *primus inter pares* szerepét szánta, hiszen a bizottság döntése felülírhatja (előzetes) intézkedéseit. Az alelnököt a bizottság azon tagjai választják maguk közül, akik *nem az elnök által képviselt parlamenti oldalhoz tartoznak*.

Fontos és helyes rendelkezés, hogy a bizonyítás-felvételt – német mintára – a javaslat nyilvánossá kívánta tenni, azzal, hogy tanácskozás és határozathozatal zárt ülésen történne, a tagok minősített információk esetén titoktartásra kötelezettek. A bizottság e szabályokon egyedi döntéssel szigoríthatna. Érthető, de életidegen az a rendelkezés, amely szerint a bizottság tagja a jelentés *elkészítése előtt a bizonyítékokat nyilvánosan nem értékelheti*.

A javaslat legmarkánsabb, legnagyobb vitát kiváltott részei a bizonyítás-felvételhez kötődtek. Bizonyos esetben a javaslat kizárta a bizonyítást, például, ha a bizonyítandó tény köztudomású, arról a tagoknak hivatalos tudomása van, az ügy szempontjából nem bír jelentőséggel, vagy ha *a bizonyítási indítványi nyilvánvalóan az eljárás elhúzása érdekében tették*. E kitételek semmiképpen sem elfogadhatóak: nem helyes jogilag megfoghatatlan, nem egyértelmű fogalmakat a politikai erőterbe lökni, és egy politikai jellegű eljárás során alkalmazni. Ez számos, később nehezen eldönthető vitát előlegezne meg. A javaslat bizonyítást szabályozó része igen közel állt a büntetőeljárás bizonyítási eljáráshoz, bár arra kifejezetten nem hivatkozott. Az idézés, tanúkihallgatás (elővezetés, pénzbírság), iratismertetés szabályait a büntetőeljárás ihlette. A tanúkat védi az önvádra kötelezés tilalma, egyébként megjelenési, válaszadási, és igazmondási kötelezettségük van. Ez az irány alapvetően támogatható, hiszen a parlamenti vizsgálat eredményességéhez fűződő érdek azonos súlyú a bűncselekmények felderítéséhez fűződő érdekekkel, fontos tehát, hogy a vizsgálóbizottság is rendelkezzen a szükséges kényszerítőeszközökkel. A megkeresett szervek számára a javaslat együttműködési, tájékoztatási kötelezettséget írt elő.

Párhuzamos büntetőeljárás esetén a vizsgálóbizottság *eljárását felfüggeszti, ha fennáll a veszélye, hogy a bizottsági vizsgálat a büntetőeljárás eredményességét akadályozná*. Azaz fakultatív *sub judice* elvet alkalmaz. Ez bizonytalan, előre nem látható viszonyt eredményez a bíróságokkal, ezért nem helyeselhető. A párhuzamos bírósági eljárás esetén történő felfüggesztés véleményünk szerint nem elengedhetetlen, ha mégis, akkor kizárólag büntetőeljárás esetén javasolt ilyen szabályt alkalmazni. Helyesebb lett volna tehát nem a bizottság döntési hatáskörébe utalni, hogy felfüggeszti-e eljárását büntetőeljárás fennállása esetén, hanem ezt kötelezően előírni.

A bizottsági jelentés javaslat szerinti tartalma nagyjából megegyezett a jelenlegi házszabályi előírásokkal. A javaslat megtartotta a jelenlegi gyakorlatot is, a jelentésről tartott plenáris szavazást. Újdonság azonban, hogy a vizsgálóbizottság rendkívüli (ha az eredetileg kitűzött vizsgálat bármi okból nem végezhető el) megszűnése esetére részjelentés készítését képzelte el, valamint – egy alkalommal- lehetőséget adott a plénumnak, hogy tájékoztató jelentést kérjen a vizsgálat állásáról. E javaslatok támogathatóak, csupán a plénum beszámoltatási jogának egy alkalomra történő korlátozása tűnik indokolatlannak: helyesebb, ha a plénum, mint az ügy ura, maga dönti el, hogy hogyan, és milyen gyakorisággal kér tájékoztatást a vizsgálatról. Követendő javaslat az is, hogy a plénum a kisebbségi indítványra indult vizsgálóbizottságot csak az indítványozók többségének egyetértésével oszthatja fel.

Összességében elmondható, hogy a javaslat – néhány vitatható rendelkezéstől eltekintve – kidolgozott, az ellenzéki jogok érvényesülése szempontjából pedig kifejezetten előremutató volt.

Az ellenzéki MSZP, vizsgálati indítványainak kormánypárti blokkolása miatt két évvel később indítványozta a Házszabály vizsgálatindításra vonatkozó szabályainak módosítását.⁴⁵⁴ A javaslat szerint a vizsgálati indítványról nem tartanának plenáris szavazást, hanem elegendő lenne a képviselők egyötödének aláírása. Ez – A Vastagh-javaslatához hasonlóan – a kisebbségi jog gyakorlati érvényesülését célozta. Emellett a javaslat szerint egy képviselő egy ciklusban legfeljebb négy vizsgálóbizottság felállítását támogathatná. Az indítvány a kormánytöbbség támogatása híján nem került tárgysorozatba.

A következő, 2002-2006-os ciklusban jelent meg az Alkotmánybíróság 50/2003 (XI. 5.) AB határozata, amely törvényi szinten rendelte szabályozni a parlamenti vizsgálatot, ezzel újabb lökést adva a szabályozási kísérleteknek. Újabb átfogó javaslat azonban nem született, csupán egy olyan indítvány,⁴⁵⁵ amely a Házszabály hatályos szövegének törvényben történő

⁴⁵⁴ H/4155
⁴⁵⁵ T/16688

kihirdetésére tett javaslatot, ezzel kívánva eleget tenni az Alkotmánybíróság törvényi szintet előíró döntésének. A javaslat emellett kiegészítő rendelkezéseket is javasolt a bizonyítási eljárással kapcsolatban. A tanúkihallgatásra nem a Be., hanem a Pp. rendelkezéseit kívánta alkalmazni. Emellett kimondta, hogy a Btk. szerinti hamis tanúzás tényállását a vizsgálóbizottság előtt is el lehet követni. A javaslat igyekezett a lehető legkisebb módosítással, a jelenlegi keretek fenntartásával élni. Mivel azonban a meglévő házsabályi rendelkezések konzerválásából indult ki, elfogadása esetén várhatóan konzerválta volna a problémákat is, így a javaslatot nem tekintem megfelelőnek.

VII. A vizsgálóbizottság eljárásának részletes szabályai

1. A vizsgálati eljárás szakaszai

1.1. Az eljárás szakaszai

A parlamenti vizsgálati eljárás időbeli lefolyása az alábbi szakaszokra osztható:⁴⁵⁶

- **Tervezési szakasz**, mely a vizsgálatindításra vonatkozó indítvány benyújtásától a határozat elfogadásáig tart. Ebben a szakaszban alakul ki a vizsgálóbizottság pontos feladat-meghatározása, azaz a bizonyítandó tények, illetve adott esetben maguk a bizonyítékok. Eltérő modellek léteznek attól függően, hogy ez a szakasz teljes egészében, előre meghatározza-e a vizsgálati eljárást, vagy marad mozgástér az egyes bizonyítási indítványok tételére az eljárás folyamán is.
- **Bizonyítási szakasz**, melynek során sor kerül a tényleges bizonyítási cselekményekre, általában nyilvános keretek között.
- **Döntéshozatali szakasz**, mely során a felvett bizonyítékok mérlegelése alapján a vizsgálóbizottság kialakítja álláspontját, azaz jelentést készít. A vizsgálóbizottság belső tanácskozásai általában zárt ülésen folynak. A jelentés elfogadásáról szóló belső döntést követheti egy második, melynek során a parlamenti plénum dönt a bizottság által benyújtott jelentés elfogadásától, tudomásulvételéről.

A vázolt folyamat nem statikusan értelmezendő, ugyanis az egyes szakaszok hatással vannak egymásra, a szakaszokat elválasztó pontok nem merevek. Előfordulhat például, hogy a vizsgálatot az egyik bizonyítási cselekmény (tanúkihallgatás) eredményeként „újra kell tervezni”. A vizsgálat folyamatára számos körülmény hat, például a rendelkezésre álló idő, a vizsgálandó kérdés bonyolultsági foka, vagy a külső személyek együttműködési készsége.

A vizsgálatot általában megelőzik olyan események, amelyek a közérdeklődést a témára irányítják. A politikai erők általában valamely frissen kirobbant, nagy visszhangot kiváltó botrányt karolnak fel. Az ehhez kötődő események (sajtó témakezelése, a pártok belső

⁴⁵⁶ Engels nyomán, 1989, 136. o.

vizsgálatot előkészítő munkája stb.) azonban inkább a politikatudományra tartoznak, és kívül esik az alkotmányjog által szabályozott, és így a mi vizsgálatunkat érintő tárgykörön.

A parlamenti vizsgálati eljárás nem csak a jelentés elkészítésével érhet véget. A plénum, mint a „vizsgálat ura”, bármikor dönthet úgy, hogy lezárja a vizsgálatot, azonban ilyenkor tekintettel kell lennie az esetleges kisebbségi jogokra. A ciklus végével is, főszabály szerint, megszűnik a vizsgálóbizottság megbízatása. A következő parlament létrehozhat ugyanazon témában vizsgálóbizottságot, ez azonban nem lesz jogutódja az előzőnek, és a vizsgálati eljárást előlről kell kezdenie, miközben – iratbizonyítékként – támaszkodhat az előző vizsgálóbizottság jegyzőkönyveire.

1.2. Vizsgálóbizottság és plénum viszonya

A vizsgálóbizottság hatáskörét, feladatait a parlament (plénum) határozza meg, azt bármikor módosíthatja, esetleg visszavonhatja, a plénum megbízatásának megszűnésével pedig az általa létrehozott szervek megbízatása is megszűnik. A vizsgálóbizottságok tehát átruházott hatáskört gyakorolnak, az „ügy ura” a vizsgálat során a plénum marad, amely vizsgálati jogát saját nevében, de vizsgálóbizottságok létrehozása által gyakorolja. Ez jut kifejezésre azáltal is, hogy számos alkotmány és törvény nem is vizsgálóbizottságokról rendelkezik, hanem parlamenti vizsgálatról, amely a „plénum ügye”, amely feladata elvégzésére, eszközként egy bizottságot hoz létre. Mindebből az is következik, hogy vizsgálóbizottság feladatának meghatározása ezért a plénum kizárólagos joga. Ebből adódik az az általánosan elfogadott vélemény is, hogy a vizsgálóbizottságot az önfelosztás joga nem illeti meg. Annak eldöntése, hogy a vizsgálati megbízás teljesült-e vagy sem, kizárólag a plénum, és nem a vizsgálóbizottság hatásköre.

A bizottság csak feladata végrehajtásának módjáról dönthet, magáról a feladatról, vagy annak szükségességéről nem. Vizsgálóbizottság csak a plenáris ülés által, és csak annak döntése szerinti feladat-meghatározással hozható létre. Maga a vizsgálóbizottság, mint a plénum által létrehozott szerv, nem határozhatja meg a vizsgálat tárgyát, és bár az eljárási lépésekről, a bizonyítékokról maga dönt, a bizonyítandó tények meghatározása a plénum kizárólagos hatásköre. A vizsgálóbizottság maga nem állapíthatja meg, nem terjesztheti ki, vagy szűkítheti vizsgálatának tárgyát.⁴⁵⁷ Ennek nem mond ellent az az – elsősorban a német szabályozás alapján álló - felfogás, mely szerint a vizsgálóbizottság, mint a szabályozás

⁴⁵⁷ Szente, 2009, 766.o.

nevesített alanya, és közhatalmi szerv, nincs közvetlenül, utasítási joggal alárendelve a plénumnak, és olyan jogokkal is rendelkezik, amilyenekkel a plénum nem. A német szóhasználat nem a parlamentnek alárendelt szerveknek, hanem a plénum segédszerveinek (*Hilfsorgan*) tekinti a vizsgálóbizottságokat,⁴⁵⁸ kiemelve ezzel önállóságukat a vizsgálati eljárás során. A „vizsgálat ura” a plénum, de a „bizonyítás ura” maga a bizottság, amely maga dönt megbízatása teljesítésének módjáról, azaz a bizonyítási eszközökről, a felhasználandó bizonyítékokról. Speciális jogosítványai révén tehát a vizsgálóbizottság bizonyos önállósággal rendelkezik: a plénum például nem jogosult kényszerítőeszközöket alkalmazni.

A plénum és a vizsgálóbizottság közötti feladatmegosztás röviden így foglalható össze: a vizsgálóbizottság döntés-előkészítő, a plénum ügydöntő szerv. A vizsgálóbizottságnak még a politikai felelősséget illetően sincs joga „ítéletet” mondani, feladata döntési helyzetbe hozni a parlamentet. A vizsgált ügy politikai megítélésében a plénum egyedül jogosult dönteni, vagy teret adni a vitának. Ennek fóruma lehet a bizottság által készített jelentésről tartott plenáris vita, amely megadja a lehetőséget arra, hogy a vizsgálat megállapításairól a demokrácia legfontosabb fórumán, a parlamenti plenáris ülés nyilvánossága előtt a parlamenti pártok vitát folytassanak. A vizsgálat eredményei így a plenáris üléshez kapcsolódó kisebbségvédelmi (pl. beszédidő) szabályokkal védett körülmények között nyilvánosan megvitathatóvá válnak. Amennyiben a vizsgálóbizottság az elvégzett munka alapján konkrét intézkedéseket tart szükségesnek, erre vonatkozóan javaslatot tehet a plénumnak, de önállóan nem járhat el, csak a plénum határozhat (határköri keretei között) esetleges intézkedések megtételéről.

A feladat-meghatározáson túl a bizottság önálló eljárásának nincs további korlátja. A vizsgálóbizottság más bizottságok, szervek eljárásaihoz vagy állásfoglalásához nincs kötve, vizsgálati megbízásának keretei között önállóan tevékenykedhet. Az eljárását megbízatása keretei között szabadon alakíthatja, konkrét bizonyítékok felvételére még a plénum sem utasíthatja. Ha egy vizsgálóbizottság egyszer lezárta munkáját, az ezt követően felmerülő körülmények a plénum ilyen irányú döntése nélkül nem okozhatják automatikusan a vizsgálat „feléledését”, azaz folytatását. Ugyanakkor nincs *res judicata* sem, vagyis elvben nem zárható ki az, hogy egy vizsgálatot olyan, vagy ahhoz hasonló tárgyban indítsanak, amelyet már korábban vizsgált akár bíróság, akár más állami szerv. Az, hogy az adott ügy megkíván-e további vizsgálódást, és ha igen, a folytatást milyen megbízás alapján, milyen összetételben kell végezni, kizárólag a parlament döntése lehet.

⁴⁵⁸ Engels, 1989, 23. o.

Az **albán** vizsgálóbizottsági törvény szerint a plénum a létrehozás után nem korlátozhatja a vizsgálóbizottság vizsgálati tevékenységét, összetételét, és a vizsgálati határidőt, kivéve, ha alkotmányértés történt.⁴⁵⁹

2. A vizsgálóbizottság létrehozása

2.1. A létrehozás aktusa: a határozathozatal

A vizsgálóbizottság felállítása, mint a parlament által hozott döntés, általában minden országban a parlamenti plénum által hozott határozat elfogadásával történik.

Olaszország egyedülálló megoldást alkalmaz a határozathozatalra: ott a vizsgálóbizottságokat esetről esetre meghozott törvénnyel állítják fel, melynek meghozatala során az általános jogalkotási eljárási szabályok érvényesülnek (bizottsági tárgyalás, módosító indítványok stb.), ami nem kedvez a döntéshozatal gyorsaságának, és a kisebbségi jogok megfelelő védelmének.

Kötelező kisebbségi indítvány esetén felmerül a kérdés: ki is dönt valójában a vizsgálóbizottság felállításáról? Ha a vizsgálóbizottság felállítása kisebbségi indítványra kötelező, a képviselőknek igennel kell szavazniuk, ha ugyanis nem így tesznek, jogellenesen járnak el. Ez a határozat azonban kérdéssé teszi a szabad mandátum elvét, hiszen a kötelező előírás miatt a képviselő az indítványról nem dönthet szabad belátása szerint.

Megoldásként többféle eljárás kínálkozhat: egyrészt a határozathozatal során a plénum teljesen eltekinthet a szavazástól, és a formális határozatot a házelnök mondhatja ki. Másrészt a plénum eltekinthet akár magától a formális határozat meghozatalától is, és a vizsgálóbizottság – a szükséges feltételek fennállása esetén - a törvény erejénél fogva jöhetne létre.

Az első megoldás él **Szlovéniában** és **Németországban**, ahol a kötelező kisebbségi indítványról a parlament nem tart szavazást.

A második megoldás ellen szól, hogy a vizsgálóbizottság legitim működéséhez formális határozatra szükség van, ami alapján a parlamentnek viselnie kell az általa létrehozott szervekért való alkotmányos felelősséget, és amely az időbeli és tárgyi hatály kérdését egyértelműen rendezzi. Formális határozatra tehát – az irodalom egybehangzó álláspontja szerint is⁴⁶⁰ – a kisebbségi jog fennállása esetén is szükség van, mert a plénumot felelősség terheli az általa – szavazással, vagy más módon – elfogadott indítványok alkotmányosságáért és jogszerűségéért, és e feltételek fennállásának ellenőrzésére és

⁴⁵⁹ A VBT 8.§ (3)

⁴⁶⁰ Glauben/Brocke, 2004, 90.o.

biztosítására kontrollmechanizmust kell kialakítani, ami csak formális határozat esetén lehetséges.

Németországban az alkotmány nem rendelkezik a vizsgálóbizottság felállításának módjáról, azonban a vizsgálóbizottsági törvény – a mi házszabályunkhoz hasonlóan – parlamenti határozattal történő létrehozást ír elő.⁴⁶¹ Szintén plenáris határozathozatalra van szükség a vizsgálati megbízás módosításához. A határozathozatal módja azonban nincs megkötve, és az ilyenkor szokásos szavazás helyessége kérdéses a kötelező kisebbségi indítvány, valamint a szabad képviselői mandátum tükrében. A németek a gyakorlatban, a határozathozatal során elegáns köztes megoldást választottak: kisebbségi indítvány esetén, amennyiben senki sem emel kifogást, a házelnök megállapítja, hogy az indítvány megfelel az alaptörvény előírásainak, és szavaztatás nélkül kimondja a vizsgálóbizottság létrejöttét. Ha azonban alkotmányos kifogások merülnek fel a vizsgálat tartalmával kapcsolatban, az egyszerűsített eljárást a plénum elutasíthatja, és formális szavazásra kerülhet sor.⁴⁶²

Kérdés, mely szerv jogosult a kisebbségi indítvány jogszerűségi ellenőrzésére. Ha ez a plénum feladata, a politikai döntések elkerülése érdekében kellően részletes, garanciális szabályokra van szükség, amelyek egyszerre garantálják a kisebbségi jogok érvényesülését, és járulnak hozzá a jogszerű, hatékony vizsgálatához. Indokolt, hogy a többség ilyenkor csak az indítvány alkotmány- vagy jogsértő jellegére hivatkozhasson, és esetleges célszerűségi, vagy politikai aggályait ne érvényesíthesse a vizsgálat akadályozása által. Szóba jöhet az alkotmánybírói kontroll is (lásd a jogorvoslatokról szóló részt).

Az indítványt általában a házszabályban meghatározott személy(ek) vagy csoport nyújthatja(k) be. A kötelező kisebbségi jogot nem ismerő országok is meghatározzák a parlamenti vizsgálat indítványozásra jogosultak körét.

Az **olasz** képviselőházban ehhez a képviselők egytizede, a **spanyolban** a képviselők egyötöde kell. Spanyolországban továbbá ilyen indítványt tehet a kormány, valamint a képviselőházban két frakció együttesen,⁴⁶³ a szenátusban 25, nem ugyanazon frakcióhoz tartozó szenátor is.⁴⁶⁴ A **román** alsóházban az indítványt legalább ötven, legalább két parlamenti frakcióhoz tartozó képviselőnek kell jegyeznie.⁴⁶⁵ **Lengyelországban** ilyen javaslatot a Szejm elnöksége, vagy 46 képviselő, **Macedóniában** 20 képviselő nyújthat be a házelnöknek. **Moldovában** bármely frakció, vagy a képviselők 5%-a (mivel a parlament összlétszáma 100 fő, ez 5 képviselőt jelent) tehet ilyen indítványt. Ugyanezt **Törökországban** a kormány, 20 képviselő, vagy bármely frakció teheti meg; a miniszterelnök, illetve miniszterek tevékenysége iránti speciális vizsgálat indításáról szóló indítvány benyújtásához azonban legalább a képviselők egytizedének aláírása szükséges.

A kisebbségi jogot ismerő országok is meghatároznak küszöböt a parlamenti többség akaratán nyugvó vizsgálatot elrendelő határozati javaslat benyújtásához. A kötelező

⁴⁶¹ N VBT 1.§ (2)

⁴⁶² Kisfaludy, 1995, 238.o.

⁴⁶³ SP KH HSZ 52.§ (1)

⁴⁶⁴ SP SZ HSZ 59.§ (2)

⁴⁶⁵ R KH HSZ 75.§

kisebbségi indítvány ugyanis nem jelenti azt, hogy a plénum egyszerű többséggel elfogadott határozat útján ne hozhatna létre vizsgálóbizottságot.

Németországban az ilyen indítványnak legalább egy frakció, vagy a képviselők öt százalékának támogatását kell bírnia.⁴⁶⁶ A német parlamenti szokásjog szerint az egész frakció által támogatott indítvány esetén elegendő a frakcióvezető aláírása.⁴⁶⁷ Bár **Albániában** a kötelező indítványhoz 35 képviselő kell, többségi határozati javaslatot nyújthat be már 5 képviselő, vagy bármelyik állandó bizottság,⁴⁶⁸ ha maga mögött érzi a többség támogatását. **Portugáliában** egyötödnyi képviselő kérésére kötelező a felállítás, de indítvánnyal „próbálkozhat” még bármely frakció, frakciót nem alkotó parlamenti pártok képviselői, bármely állandó bizottság, a képviselők egytizede, akik legalább két frakcióhoz tartoznak, illetve a miniszterelnökön keresztül a kormány. **Litvániában** „többségi” vizsgálóbizottság felállítását kezdeményezhetik az állandó bizottságok, frakciók, valamint a ház vezetése. **Ausztriában, Szlovéniában, Belgiumban, Hollandiában** bármely képviselő (egyedül, vagy többen együttesen) beadhat vizsgálatindításra vonatkozó indítványt.

Itt kell megemlíteni, hogy a kötelező kisebbségi indítványt ismerő országokban az ilyen indítványt frakciójogként sehol sem szabályozzák, hanem csak a „többségi” indítvány frakciók általi benyújtására adnak lehetőséget. A kötelező kisebbségi indítványt tevők arányát mindenhol az összes képviselő arányában határozzák meg. Kukorelli idevágó javaslata szerint a frakciókat a kezdeményezések alanyaivá kell tenni, azaz fel kell ruházni őket minél több önálló parlamenti alanyi és eljárási joggal.⁴⁶⁹

Az eljárási szabályok általában pontosan meghatározzák a vizsgálóbizottságot létrehozó parlamenti határozat tartalmi követelményeit is. A vizsgálóbizottságot létrehozó határozatnak – házszabály, vagy vizsgálóbizottsági törvény alapján – a legtöbb országban rendelkeznie kell legalább a vizsgálóbizottság által vizsgálandó kérdésekről, és a tagok számáról.

A vizsgálóbizottságot létrehozó parlamenti határozat tartalmazza

- **Németországban** a pontos feladat-meghatározást, valamint a tagok számát, és az ezzel azonos póttagok számát,
- **Írországban** a vizsgálóbizottság munkafeltételeit, feladatát, hatáskörét, tagjai számát, az érvényes döntéshozatalhoz szükséges szavazati arányt, és adott esetben a jelentéstétel határidejét,⁴⁷⁰
- **Ausztriában** a vizsgálat tárgyát, a vizsgálati megbízást, valamint a bizottság összetételét,⁴⁷¹
- **Franciaországban** a vizsgálandó tényeket vagy közszolgáltatásokat, vállalatokat, és a tagok számát,⁴⁷²
- **Svájcban** a vizsgálati megbízást, és a vizsgálóbizottság rendelkezésére álló anyagi eszközöket,

⁴⁶⁶ N HSZ 76. §

⁴⁶⁷ Glauben/Brocker, 2004, 38. o.

⁴⁶⁸ A VBT 5. §

⁴⁶⁹ Kukorelli, 2006, 23.0 o.

⁴⁷⁰ Í AH HSZ 82.§, Í FH HSZ 64.§

⁴⁷¹ O HSZ 33. §

⁴⁷² F NGY HSZ 140.§ (1)-(2), F SZ HSZ 11.§ (1)

- **Hollandiában** a vizsgálat tárgyát, indoklását, valamint lehetőleg a meghallgatandó tanúkat és szakértőket, a tagok számát és a vizsgálati határidőt,
- **Portugáliában** a vizsgálat tárgyát, és indoklását, illetve kötelező kisebbségi indítványnál a megfelelő számú aláírást,
- **Görögországban** a kivizsgálendő kérdéseket, a vizsgálóbizottság létszámát, és a vizsgálat következtetéseinek benyújtására vonatkozó határidőt,
- **Észtországban** a bizottság összetételét, minden tag esetén egy póttagot, valamint a feladatokat és a vizsgálat időtartamát,
- **Litvániában** vizsgálóbizottság létrehozatalának célját, a vizsgálóbizottság feladatait és hatásköreit,⁴⁷³
- **Albániában** a vizsgálat célját, témáját, a vizsgálóbizottság összetételét, a tagok számát, az elnök és alelnök személyét, a vizsgálat határidejét,
- **Szerbiában** a vizsgálóbizottság összetételét, és feladatát,
- **Koszovóban** a vizsgálóbizottság összetételét, a vizsgálat határidejét, és a rendelkezésre álló költségeket, a vizsgálóbizottság eljárásrendjét, valamint – általános érvényű szabály híján - az arra vonatkozó eseti felhatalmazást, hogy a bizottság maga elé idézhet minden koszovói állampolgárt tanúvallomás tétele céljából,
- **Macedóniában** a vizsgálóbizottság hatáskörét, és a tagok számát,
- **Romániában** a vizsgálóbizottság összetételét, nevét és célját,
- **Csehországban** a megvizsgálni kívánt kérdés részletes meghatározását, a tagok számát, valamint azt a határidőt, amin belül jelentést, mely tartalmazza a következtetéseket és javaslatokat, be kell nyújtani a képviselőháznak,
- **Lengyelországban** a vizsgálat szükségességét és célját, a vizsgálóbizottság hatáskörét, a működés szabályait, valamint a jelentéstétel határidejét.⁴⁷⁴
- **Szlovéniában** a felállításra vonatkozó követelést, az okokat, a bizonyítási javaslatokat, (amennyiben azok már ismertek), a vizsgálandó közérdekű ügy rövid leírását, a vizsgálat tárgyát, és a kérelmezői aláírásokat.⁴⁷⁵
- **Magyarországon** a bizottság feladatát, elnevezését, tagjainak számát, és megbízásának terjedelmét.⁴⁷⁶

Összességében elmondható, hogy a feladat-meghatározást minden ország létesítő határozatának tartalmaznia kell. A következő leggyakoribb elem a tagok száma, esetleg a bizottság összetételének meghatározása. Emellett a bizottság hatáskörei, eljárási szabályai, költségei, és a vizsgálati határidő képezik a plénum által vizsgálatindításkor kötelezően eldöntendő kérdéseket. A határozat tartalma nagyban függ attól, hogy mennyire kiterjedt az eljárásra vonatkozó normarendszer. Részletes szabályok esetén az ad hoc alapon meghatározandó kérdések szűkebbek.

⁴⁷³ LV HSZ 73.§

⁴⁷⁴ L VBT 2.§

⁴⁷⁵ SZ VBÜ 2.§. Szlovéniában tehát a parlament először csak a vizsgálat tényéről, és terjedelméről dönt. A vizsgálat lefolytatására a törvény logikája szerint ad hoc bizottságot kell kinevezni, mégpedig azon az ülésen, amelyen elfogadja a határozatot, vagy legkésőbb az ezt követő ülésen.

⁴⁷⁶ HSZ 35.§ (1)

Rendhagyó szabállyal találkozunk **Dániában**: a vizsgálóbizottsági törvény szerint a vizsgálatot az igazságügy-miniszter rendeli el, ő jelöli ki a bizottsági tagokat, és az elnököt is, illetve egyetlen személyt is kijelölhet a vizsgálat lefolytatására. A vizsgálatot azonban a parlament ilyen tárgyú (többségi) határozata esetén kötelező elrendelnie.⁴⁷⁷

2.2. A vizsgálóbizottság létrehozása irányuló indítvány módosítása

A kisebbségi jog védelme szempontjából fontos, hogy a kötelező kisebbségi indítványt többségi szavazással módosítani ne lehessen. A módosítás lehetőségével ugyanis a parlamenti többség kiüresítené a kisebbség jogát, amely azt is magában foglalja, hogy az indítványozó kisebbség maga dönthessen a vizsgálat tárgyköréről. Szükséges tehát, hogy a vizsgálat tárgyához sem a határozat meghozatalakor, sem később, az eljárás folyamán ne lehessen módosító indítványt benyújtani. Így biztosítható, hogy a kezdeményezők valódi szándéka valósuljon meg. A plénumnak, vagy a házelnöknek ugyanakkor, a kisebbségi obstrukció, vagy az alapjogsértések megakadályozása érdekében, meg kell adni a lehetőséget, hogy visszautasíthassa a jogsértő vizsgálati megbízást.

A német vizsgálóbizottsági törvény szerint az indítvány módosítása csak az indítványozók beleegyezésével lehetséges.⁴⁷⁸ Szemben a módosítással, vagy a rövidítéssel, szélesebb körben van lehetőség a kisebbségi indítvány kibővítésére. Az alkotmánybíróság egyik állásfoglalása⁴⁷⁹ továbbra is érvényesül, ennek értelmében az indítványozó kisebbség akarata ellenére is lehetőség van olyan kiegészítő kérdések csatolására, amelyek szükségesek ahhoz, hogy átfogó és valóság-hű kép alakuljon ki a vizsgálat tárgyáról, amennyiben azok ugyanarra a vizsgálati tárgyra vonatkoznak, annak lényegét nem változtatják meg, és nem vezetnek indokolatlan késedelemhez. A többség által kezdeményezett vizsgálat esetén a parlamenti többség joga a kiegészítés, a kisebbségnek az ilyen eljárásban nincs meghatározó joga, legfeljebb egy hasonló témájú, újabb indítvánnyal próbálkozhat.

A kötelező kisebbségi indítvány többség általi módosítása vezetett jogvitához az un. hazugság-vizsgálóbizottság (*Lügenuntersuchungsausschuss*) eljárása során, 2002-ben.⁴⁸⁰ Az ellenzéki kezdeményezők (CDU/CSU) azt kívánták vizsgálni, hogy a kormány egyes tagjai nyilatkozataiban hamisan, vagy nem teljes körűen tájékoztatták-e a közvéleményt a 2002-es szövetségi választások előtt az ország pénzügyi helyzetéről, és egyéb kérdésektől. A

⁴⁷⁷ D VBT 1.§ (1)

⁴⁷⁸ N VBT 2.§ (2)

⁴⁷⁹ BverfGE 49, 70, (88)

⁴⁸⁰ Az ügyről részletesen lásd Pofalla, 2004

kormánykoalíció kérésére az indítvány az ügyrendi bizottság elé került, hogy az megvizsgálja, hogy a vizsgálat nem érinti-e a végrehajtói egyéni felelősség Németországban elismert, a parlamenti vizsgálat elől elzárt területét. Az ügyrendi bizottság – ellenzéki egyetértéssel – kiegészítette az indítványt azzal, hogy a vizsgálat csak arra a területre vonatkozik, amelyik az említett „tiltott területen” kívül marad. A plénum elfogadta az érvelést, és élt azon a jogával, hogy az indítványt annak nem jogsértő részeire korlátozza, a vizsgálóbizottsági törvény alapján.⁴⁸¹ Emellett azonban – az indoklás szerint a teljesebb kép kialakítása érdekében – további, a feladatot részletező szempontokat illesztett a feladat-meghatározásba, amelyek szerint többek között azt is vizsgálni kell, hogy 1990 óta megfelelő számítások jutottak-e el a döntéshozókhoz. Kérdés azonban, hogy a többség módosítása valóban „orvosolta” csak a kötelező kisebbségi indítvány „hiányosságait”, vagy a kisebbséggel szemben a többség politikai akarátát juttatta érvényre, ami a konkrét esetben a felelősség „szétkenését” jelenti, azaz a vizsgálati kör kiterjesztését a politikai ellenfelekre is. Pofalla szerint az utóbbi eset történt, és a vizsgálati megbízás kiegészítése jogszerűtlen volt, hiszen a többségi plenáris szavazáskor nem ¾-es többséggel szavaztak a képviselők, azaz az indítványozók nem szavaztak a módosítás mellett.

Ausztriában, bár a kötelező kisebbségi indítvány nem ismert, az indítványhoz módosító, kiegészítő indítványt beadni nem lehet.⁴⁸² Az egyszerű többségi döntést igénylő vizsgálati *kérelem* tartalmát Szlovéniában a plénum szabadon szűkítheti és bővítheti is. A *követelés*, azaz a kötelező kisebbségi indítvány kiegészítése azonban csak akkor lehetséges, ha az összhangban van az eredetileg megjelölt tárggyal, és az indítványozók egyetértenek vele,⁴⁸³ egyébként azt a plénum változatlan formában veszi át. Érdekes utólagos értelmezési lehetőséget ad a törvényalkotó a szlovén vizsgálóbizottságok kezébe: ha bizonytalanok a vizsgálat tárgyát illetően, jelenlevő tagjaik kétharmadának döntésével a plénumtól kérhetik a tárgy pontosítását, vagy magyarázatát. A plénum ilyen tárgyban hozott határozata elfogadottnak tekintendő, ha azt nem ellenzi legalább a képviselők 1/3-a.⁴⁸⁴

Magyarországon 1994 és 1997 között egyáltalán nem lehetett beadni módosító indítványt a vizsgálóbizottság létrehozását célzó indítványhoz. Az 1997-es házszabály-módosítás óta viszont csak azok a módosító indítványok tilosak, amelyek vagy a bizottság

⁴⁸¹ N VBT 2.§ (3)

⁴⁸² Nödl, 1995, 90.o.

⁴⁸³ SZ VBÜ 4.§

⁴⁸⁴ SZ VBÜ 9.§

nevét, vagy a vizsgálat tárgyát érintik.⁴⁸⁵ Ez megfelelő garanciát jelent az előterjesztők szándékának érvényesülésére.

A módosítási tilalomhoz hasonlóan garanciális jelentőségű, hogy a plénum, többségi döntéssel, ne állíthassa le, zárhassa le az elfogadott határidő letelte előtt a vizsgálati munkát. Ennek korlátozására a szlovén szabályok között találunk példát. A vizsgálóbizottság indítványára a törvényhozás csak a vizsgálat kezdeményezőinek, vagy a vizsgálattal érintettek egyetértése esetén szüntetheti meg a vizsgálatot. A megszüntetett vizsgálatot bármikor folytatni lehet a plénum döntése alapján, amely a vizsgálóbizottság, vagy az indítványozók, vagy a vizsgálattal érintettek javaslatára születik. A törvényhozás bármikor szüneteltetheti is a vizsgálatot a vizsgálóbizottság, vagy a kezdeményezők, valamint a parlamenti képviselők egyharmadának javaslatára kivéve, ha az egyharmados kisebbség, vagy a kezdeményezők ezt ellenzik. Egyedülálló szabály, hogy a szüneteltetett vizsgálatot nem lehet újra kezdeni ugyanabban a ciklusban, kivéve, ha jelentősen új, addig nem ismert tények merülnek fel. Ezzel a törvény lehetőséget ad a vizsgálóbizottságnak az önkorlátozásra, és arra, hogy átengedje a vizsgálatot egy következő politikai erőnek. Amennyiben a vizsgálat újratekintését a képviselők egyharmada kéri, vizsgálni kell azt is, hogy az eredeti kezdeményezés aláírói hogyan viszonyulnak ehhez. Ha többségük ellenzi, úgy tekintendő, mintha a kezdeményező ellenezné a vizsgálat befejezését.⁴⁸⁶

Mivel megbízatása az egész ciklusra szól, a brit vizsgálóbizottságok megszüntetéséről a mindenkori kormány (és az őt támogató többség) nem dönthet szabadon. A létrehozó kamara ugyanakkor bármikor megváltoztathatja, kibővítheti a vizsgálat tárgyát, elfogadhat iránymutatásokat (*instructions*), amelyek befolyásolják a vizsgálóbizottság tevékenységét. Ez azonban a bizottsági működés szabadságát csak részben befolyásolja, hiszen a brit parlamentben a plénum által adott eseti feladat-meghatározás nincsen: a vizsgálat tárgyát esetről esetre maga a vizsgálóbizottság választja.

Szintén a kisebbségi jogokat érintő kérdés, hogy lehet-e ugyanannak a témának a vizsgálatára több vizsgálóbizottságot felállítani. Előfordulhat, hogy az ugyanarra a témára irányuló kisebbségi és többségi indítvány közül a plénum az utóbbit fogadja el. Megoldást jelenthet, ha az indítvány benyújtása után több indítványt azonos téma vizsgálatára már nem lehet benyújtani, és az időben első indítvány lehet csak a felállítás alapja. A másik megoldás az lehet, ha a kisebbségi indítványnak elsőbbsége van, még ha nem elsőként nyújtották is be.

⁴⁸⁵ Német törvény 34. § (2) a)

⁴⁸⁶ SZ VBÜ 21.§

Ekkor elkerülhető, hogy a többség „beelőzzön”, és ellehetetlenítse a kisebbségi jog gyakorlását.

2.3. A vizsgálóbizottság felállításának további eljárási szabályai

A kisebbségi jogot lehetetleníti el, ha a többség egy, a kisebbségi indítványban szereplővel azonos témában indítványoz vizsgálatot, és a „versengő” kisebbségi javaslat késleltetésével saját vizsgálatának elindítását el képes érní. Ez különösen hátrányos a kisebbségi jogokra nézve, amennyiben él az azonos témában kezdeményezett vizsgálat tilalma. A kisebbségi jogok védelmében fontos az is, hogy a többség ne utasíthassa és szabad belátása alapján a kisebbségi indítványt, az ilyen elutasítás okai legyenek megfelelően körülhatárolva.

Portugáliában az indítvány „hiányosságai” esetén, a házelnök elutasíthatja azt. Az elutasító határozat elleni kifogás esetén a plénum dönt.⁴⁸⁷ Erre azonban csak alapos okkal kerülhet sor, máskülönben a többségnek lehetősége nyílna arra, hogy a neki nem tetsző kérdéseket „kilője” a kisebbségi indítványból. A 2001-es **német** törvény által bevezetett új szabály, hogy a többség, szemben a korábbi gyakorlattal, nem utasíthatja el a kisebbségi indítvány egészét annak jog- vagy alkotmányellenességére hivatkozva, legfeljebb korlátozhatja azt a nem jogsértő részekre.⁴⁸⁸ Ez ellen a kezdeményező kisebbség az alkotmánybíróságnál kifogással élhet. A többség egyébként is kizárólag jogszerűségi alapon támadhatja a kisebbségi indítványt, cél- és szükségszerűségi kontrollt nem gyakorolhat.

A sikeres parlamenti vizsgálat azt kívánja, hogy az elképzelésből mihamarabb működőképes vizsgálóbizottság legyen. Nem mindegy tehát, hogy mikor kerül a plénum napirendjére a felállításról szóló indítvány. Garanciális jelentőségű, hogy a parlamenti többség eljárási eszközökkel ne tudja akadályozni a számára kényes vizsgálatok elindulását. Az indítványozók szándékát, a hatékony tényfeltárást hiúsíthatja meg, ha a plénum késlekedik a vizsgálóbizottság létrehozásával. Magyarországon, ezzel szemben nincs megszabva határidő a határozathozatalra, a vizsgálóbizottságok létrehozására vonatkozó indítványt a gyakorlat alapján az ügyrendi bizottságnak kell kiadni az általános vitát előkészítő ajánlás készítésére.⁴⁸⁹

Kötelező kisebbségi indítvány esetén a **német** parlamentnek, törvény szerint is, „haladéktalanul döntenie kell⁴⁹⁰”. Konkrétabb törvényi határidő ugyan nincs, de ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az indítványt

⁴⁸⁷ P VBT 3.§

⁴⁸⁸ N VBT 2.§(3)

⁴⁸⁹ 6/1998-2002 BE.

⁴⁹⁰ N VBT 2.§

oron következő plenáris ülés napirendjére kell venni, és azon meg kell tárgyalni.⁴⁹¹ Az indítvány nem adható ki az állandó bizottságoknak (pl. jogi bizottság) időrabló tárgyalásokra. **Szlovéniában** az indítványt a házelnök veszi napirendre, mégpedig soron következő legközelebbi ülésre, amennyiben az indítványt a kezdeményezők *javaslat* esetén 30 nappal, *követelés* esetén 8 nappal előtte, illetve, méltányolható okból történt késedelem esetén aznap benyújtják.⁴⁹² **Ausztriában** nem lehet az indítványt bizottsági tárgyalásra kiadni, a felállításról történő szavazásra a plénumon a napirend elintézése után kerül sor, a képviselők egyötödének írásos kérésére azonban ez a következő ülés elejére halasztható. A felállításról vita tartható, ha a ház így dönt, vagy az indítványozók közül öt képviselő ezt kéri. Ezek jelentik egyébként az összes kisebbségi jogot az osztrák eljárás során – kérdés persze, mennyiben szolgálja a halasztás éppen az ellenzék érdekeit, nem teremt-e inkább lehetőséget a parlamenti többség számára az eljárás lassítására. A **lett** indítványt a parlament soron következő rendes ülésén napirendre kell tűzni.⁴⁹³ A **litván** kisebbségi indítvány alapján kezdeményezett vizsgálóbizottságot a soron következő ülésen létre kell hozni.

A kötelező kisebbségi indítványt nem ismerő országok nem tartják fontosnak felgyorsítani, garanciális elemekkel biztosítani a vizsgálóbizottságot létrehozó eljárást. Általában a bevett parlamenti ügymenetre bízzák az indítványt.

Belgiumban az indítvány az egyéni képviselői indítványok sorsát osztja (egykamarás eljárás): először állandó bizottság elé kerül, majd lehetőség van módosító indítványok benyújtására, utána a plenáris ülés vita után szavaz róla. Hasonlóképpen, **Hollandiában**, amennyiben az indítványt nem egy állandó parlamenti bizottság tette, azt először a tárgy szerint illetékes állandó bizottság vizsgálja meg. **Lengyelországban** a határozattervezet első olvasatára a plénumon kerül sor, a tervezetet ezután a törvényhozási bizottság tárgyalja, de a plénum döntése alapján más bizottság is megvitathatja.⁴⁹⁴ A **francia** határozati javaslatot is a házszabály általános szabályai szerint kell elintézni: meg kell küldeni az illetékes állandó bizottságnak⁴⁹⁵ (ez általában a jogi bizottság), mely vizsgálja a javaslat jogszerűségét, és egy hónapon belül jelentést ír róla. A szenátusi vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó indítványt legkésőbb a házbizottság ülése előtt egy héttel kell benyújtani.⁴⁹⁶ A vizsgálóbizottság felállítását indítványozó **olasz** törvényjavaslatnak a törvényjavaslatok rendes útját kell bejárnia. Így csak akkor kerülhet a plénum elé, ha a téma szerint illetékes állandó bizottság elfogadja.⁴⁹⁷

A határozati javaslatot a plénum általában mindenhol nyilvános ülésen fogadja el. Nem egységes azonban a gyakorlat arra nézve, hogy tart-e a plénum vitát az indítványról.

Portugáliában a házelnök a házbizottsággal (frakciók képviselőiből álló egyeztető fórum) történő konzultáció után, amennyiben ezt az indítványozók, vagy bármely frakció kéri, vitát nyit a vizsgálat tárgyáról.⁴⁹⁸ Ezen a vitán az indítványozók képviselője, a miniszterelnök (vagy a kormány más tagja), valamint minden frakció egy képviselője felszólalhat. **Franciaországban** a vitaindítás lehetősége kisebbségi jog: 1990 óta

⁴⁹¹ Platter, 2004, 50. o.

⁴⁹² SZ VBÜ 3.§

⁴⁹³ LT HSZ 150. §

⁴⁹⁴ L HSZ 136b.§

⁴⁹⁵ F SZ HSZ 11.§ (1)

⁴⁹⁶ F SZ HSZ 6.§(3)

⁴⁹⁷ O KH HSZ 140.§, O SZ HSZ 162.§ (1)

⁴⁹⁸ P VBT 4. §

mindegyik frakció egyszer egy évben lehetőséget kap arra, hogy nyilvános vitát folytasson egy vizsgálóbizottság felállítását célzó indítványról,⁴⁹⁹ ám a kötelező kisebbségi indítvány hiányát ez alig ellensúlyozza.

A vizsgálóbizottság sajtóban használt rövid neve ritkán egyezik meg a plénum által elfogadott határozat címével, így szükségszerűen tömörítést, rövidítést alkalmaz. Ezáltal nem fejezi ki teljeskörűen a vizsgálóbizottság tevékenységét, mely a létesítő határozatban kifejtett, gyakran igen összetett feladat-meghatározáson alapul. A tömör címnek, névnek, amelyet a sajtó is előnyben részesít, azonban a lehető legteljesebben tükröznie kell a vizsgálat okát és célját. A határozat címét és a vizsgálóbizottság kérdésköreit és nevét lehetőleg objektív módon kell megadni, nem sugallhatnak előzetes értékítéletet, feltételezést. Ezt szabályozni azonban Zubik szerint aligha lehet, e szabályok helye inkább a parlamenti szokásjogban van.⁵⁰⁰

A vizsgálóbizottság a legtöbb országban a létesítő parlamenti határozat elfogadásakor létrejön, azaz a vizsgálóbizottság összeülhet, és a vizsgálat elindulhat. A tényleges bizottsági működéshez szükséges feltételekről a megfelelő eljárási szabályozás feladata gondoskodni, azaz a határozat elfogadása után olyan automatizmusnak kell elindulnia, amelyet a többség nem tud megállítani. Így különösen a tagok és tisztségviselők kijelölése/megválasztása, az alakuló ülés összehívása kell, hogy független legyen a parlamenti többség akarától. Garanciális jelentőségű, hogy a vizsgálóbizottság létrehozásáról hozandó döntés legyen az egyetlen döntési pont, amely a vizsgálat akadálytalan lefolyására kihatással van. Ezt követően a „tagsági keret” feltöltésére irányuló eljárást úgy kell kialakítani, hogy azt az ellenérdekű fél ne tudja ellehetetleníteni. Megoldást jelent például, ha a plénum döntésével létrehozott vizsgálóbizottságba határidőn belül tagot nem delegáló képviselőcsoport eszik a rá jutó helyektől, és azok a többi frakció között kerülnek kiosztásra.

Magyarországon jelenleg ezzel ellentétes gyakorlat tapasztalható. A házszabály szerint a tagokat, az elnököt és az alelnököt formálisan nem az egyes frakciók delegálják, hanem a plenáris ülésen választják meg őket, mely döntés egy második, későbbi országgyűlési határozat formáját ölti. Számos esetben előfordult ugyanakkor, hogy a többség a kisebbség által kezdeményezett vizsgálóbizottságok tagjait nem választotta meg, ezzel pedig el sem kezdődhetett a vizsgálat. Az ügyrendi bizottság erre vonatkozó állásfoglalásában kifejtette, hogy az Országgyűlés töretlen gyakorlata szerint a tagok választása tekinthető kezdőnapnak, még ha ennek nincs is házszabályi alapja,⁵⁰¹ tehát a vizsgálóbizottság létrejöttét nem a létesítő határozat elfogadásához, hanem a tagok plénum általi megválasztásához kötötte. Ez azonban a

⁴⁹⁹ F SZ HSZ 6.§ (1)

⁵⁰⁰ Zubik, 2005, 61. o.

⁵⁰¹ 25/2002-2006 ÜB

kisebbségi jogok védelme szempontjából problematikus, mivel a tagok megválasztása a többség hatásköre, és a tagok megválasztására sem határidő, sem annak elmaradása esetére szankció nincs előírva, a többség ennek elmulasztásával el tudja érni, hogy a vizsgálat el se kezdődjék. A rossz gyakorlatot csak kevésbé ellensúlyozza, hogy az ügyrendi bizottság ajánlja, hogy a jövőben a létesítő határozatban esetről esetre határozzák meg a bizottság tevékenységének kezdetét.

A vizsgálóbizottság létrehozásáról több ország szabályozása hivatalos értesítési kötelezettséget ír elő.

Hollandiában a ház döntéséről a házelnök közleményt ír a hivatalos lapba.⁵⁰² **Portugáliában** a vizsgálóbizottságot felállító parlamenti határozatot, illetve a kötelező kisebbségi indítvány rendelkező részét meg kell jelentetni a hivatalos lapban.⁵⁰³

A vizsgálat költségeire vonatkozó szabályokat kevés országban találunk. A magyar házszabály szerint⁵⁰⁴ a bizottságok működésének költségeiről az Országgyűlés Hivatala költségvetésén belül, elkülönítve kell gondoskodni, és e költségvetési kereten belül tartalékot kell képezni az ideiglenes bizottságok működési költségeinek fedezése céljából.

A **holland** parlamenti vizsgálat költségeit a ház évekre bontva felbecsüli, és közli a belügyminiszterrel az állami költségvetésbe történő betervezés érdekében.⁵⁰⁵ A **szlovén** vizsgálóbizottság költségeit az állami, a **német** törvény szerint a szövetségi költségvetés tartalmazza.⁵⁰⁶

3. A vizsgálóbizottság összetétele

3.1. A vizsgálóbizottság tagjainak száma

A vizsgálóbizottság tagjainak számáról nem minden vizsgált országban rendelkezik jogszabály, ezt a törvényhozó általában a mindenkori plénum eseti döntésére bízta.

A tagszám a **belga** képviselőházban sincs rögzítve, bár a parlamenti gyakorlat szerint általában 11 fő,⁵⁰⁷ **Olaszországban** nincs felső határ, a vizsgálóbizottságok hagyományosan nagyobb létszámúak, a tagszám esetenként a 40-et is meghaladhatja.⁵⁰⁸ Bár ez nem előírás, **Dániában** a vizsgálóbizottság – az állandó bizottságokhoz hasonlóan – általában 17 tagú.

Több országban azonban maximálják a tagok számát.

⁵⁰² H VBT 2.§

⁵⁰³ P VBT 7.§

⁵⁰⁴ HSZ 82.§

⁵⁰⁵ H VBT 3.§

⁵⁰⁶ N VBT 35. § (1)

⁵⁰⁷ Crespo-Comfort, 1996, 5. o.

⁵⁰⁸ Crespo-Comfort, 1996, 29. o.

A **francia** nemzetgyűlési vizsgálóbizottság legfeljebb 30, a szenátusi 21 tagú lehet, a **lengyel** vizsgálóbizottság legfeljebb 11 tagú lehet. A **berlini, tübingiai, és baden-württembergi** német tartományi parlamentek vizsgálóbizottságainak legfeljebb tíz tagja lehet.

Előfordul azonban az is, hogy a szabályok csupán a minimális, vagy a maximális létszámról rendelkeznek.

A vizsgálóbizottság **Hollandiában** legalább három, **Litvániában** és **Szlovéniában** legalább öt tagból áll. A **bajor** és **saar-vidéki** német tartományi parlamenti vizsgálóbizottságoknak legalább hétagúaknak kell lenniük.⁵⁰⁹ A létszáma **Luxemburgban** a képviselőház állandó bizottságaira vonatkozó általános szabályok irányadóak, azaz a tagok száma legalább 5, legfeljebb 13 lehet. A tagok száma **Máltán** legfeljebb 7 lehet, és nem lehet páros szám.⁵¹⁰ **Liechtensteinben** csak két eset lehetséges: a tagok száma – minden parlamenti bizottság esetén - 3 vagy 5. **Törökországban** egyedülálló módon, rögzített a létszám: mindig 15 tagú vizsgálóbizottságot kell felállítani. A **brit** parlamentben a különféle funkciójú vizsgálóbizottságok, a *select committee*-k tagjainak száma 7-16 között mozog. Az egyes minisztériumok folyamatos ellenőrzését végző *departmental select committee*-k tagjainak száma 11 vagy 14, a vizsgálandó minisztérium feladatainak nagyságától függően.

Ahol nincs a szabályozásban rögzítve a tagszám, ott arról általában politikai egyeztetés után hoznak döntést (Észtország, Portugália, Németország, Magyarország).

3.2.A vizsgálóbizottság tagjainak jogállása, jogai és kötelezettségei

Mivel a parlamenti vizsgálóbizottság a parlament plénuma által létrehozott testület, általános, hogy parlamenti vizsgálóbizottság tagja csak parlamenti képviselő lehet, kivételt ez alól egyik országban sem találunk. A mi házszabályunk is így rendelkezik.⁵¹¹ A kormány ellenőrzésével foglalkozó bizottságból ugyanakkor indokolt a képviselői mandátummal is rendelkező minisztereket kizárni.

Kifejezett rendelkezést erről azonban csak a **cseh** házszabályban,⁵¹² és a **lett** törvényben találunk.

A tagok joga és kötelessége – a magyar Házszabály szerint is⁵¹³ - a részvétel a vizsgálóbizottság ülésein. A vizsgálóbizottság tagjai, és a helyettesek részt vehetnek a vizsgálati tevékenységeken, valamint a bizonyítási cselekményeken is, és joguk van belenézni a bizonyítékként benyújtott iratokba. A tagok bármikor tehetnek napirendi, és napirendhez

⁵⁰⁹ U.o.

⁵¹⁰ M HSZ 122.§

⁵¹¹ HSZ 36.§ (3)

⁵¹² CS HSZ 48.§ (1)

⁵¹³ HSZ 13. § (3)

tartozó határozati javaslatot, melyet a szavazásig visszavonhat. A javaslat tartalmának, és a meghozandó határozatnak a cseh házszabály szerint világosnak kell lennie.⁵¹⁴

Az eredményes tényfeltáró munka szempontjából fontos követelmény, hogy a vizsgálóbizottság tagjai egyfelől jogosultak legyenek megismerni a titkos információkat, államtitkot, másfelől ezek tekintetében titoktartási kötelezettségük legyen. A titkot általában csak törvényi felhatalmazással, vagy a titokgazda engedélyével lehet felfedni. Nálunk az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény kifejezetten rögzíti, hogy a vizsgálóbizottság tagja külön engedély nélkül jogosult az államtitok megismerésére, amennyiben a létesítő határozat – az államtitokkör megfelelő pontjának meghatározásával – erre felhatalmazást adott.⁵¹⁵ Tehát az engedély megadása a plenáris többség kezében van. A magyar bírói gyakorlatból megemlíthető egy döntés, amely kimondja, hogy a vizsgálóbizottság zárt ülésén meghallgatott személy tényállításának valóságáért helytállni tartozik a bizottsági tag képviselő, ha az elhangzottakat – anélkül, hogy ez joga, vagy kötelezettsége volna – a sajtó útján nyilvánosságra hozza.⁵¹⁶

Szlovéniában a vizsgálóbizottság tagjai és tisztségviselői a házelnök engedélye nélkül nem tanúskodhatnak bíróság és egyéb szerv előtt az ügyben. A **lett** törvény szerint a tagok és az ügyész megismerhetik a tényfeltáráshoz szükséges magán-, üzleti-, vagy államtitkot, de – büntetőjogi felelősségük mellett, hasonlóan a zárt ülésen elhangzottakhoz – nem hozhatják azt nyilvánosságra.⁵¹⁷ A **lengyel** törvény általános titoktartási kötelezettséget ír elő az eljárás során,⁵¹⁸ és – a 2005-ös módosítás óta – részletesen felsorolja a védendő titokfajtákat (pl. orvosi-, szolgálati-, államtitok), szemben a törvény korábbi általános utalásával a büntetőeljárás törvényre. Ha titokszegés történt, a vizsgálóbizottság gyorsított vizsgálatot indít, és 2/3-os többséggel dönt ennek fennállásáról, és az elkövető személyéről. Amennyiben abból a jogsértés fennállása következik, a házelnököt tájékoztatni kell a döntés tartalmáról, annak érdekében, hogy az megfossza az illetőt a bizottsági tagságtól, és erről tájékoztassa a plénumot.⁵¹⁹ A zárt ülésen elhangzottak **Ausztriában** bizalmas információnak minősülnek, a vizsgálóbizottság tagjainak a házelnök előtt kell esküt tenniük a meghallgatáson elhangzottak bizalmas kezeléséről.⁵²⁰ **Franciaországban** a titoksértés (nem nyilvános információ 30 éven belüli nyilvánosságra hozatala) a parlamenti vizsgálat során is a büntető törvénykönyv meghatározott cikke szerint büntetendő, kivéve, ha a jelentés az adott információt nyilvánossá tette.⁵²¹ Ennek megsértése esetén az illetőt a szenátus plénuma vita nélküli ülésen kizárhatja a vizsgálóbizottság tagjai közül.⁵²²

⁵¹⁴ CS VBE 7.§

⁵¹⁵ 1990. évi LV. Törvény 8.§ (2)

⁵¹⁶ BH.2002.178

⁵¹⁷ LT VBT 12.§

⁵¹⁸ L VBT 16.§

⁵¹⁹ P VBT 12. §

⁵²⁰ O VBE 24.§

⁵²¹ F TVR 6.§ IV

⁵²² F SZ HSZ 100.§ (1)

A **cseh** házszabály további, a tagi jogokat érintő rendelkezése szerint a tagoknak joguk van anyanyelvüket használni a bizottsági megszólalás és javaslatétel során. Ha legalább egy bizottsági tag kéri, tolmácsot kell igénybe venni.⁵²³

3.3.A vizsgálóbizottság összetétele

A legtöbb országban a vizsgálóbizottság összetétele a plénum politikai arányait tükrözi. Az összetételt Dániában, Írországbán, Észtországban, Litvániában, Belgiumban, Luxemburgban, Olaszországban, Spanyolországban, az Egyesült Királyságban, Svájcban, Görögországban, Portugáliában, Lengyelországban, Szlovéniában, Törökországban, Romániában, Macedóniában a parlamenti arányoknak megfelelően kell kialakítani. 1994-ig nálunk is így alakultak a belső arányok. Emellett általánosnak tekinthető az az előírás, hogy a vizsgálóbizottságban mindegyik parlamenti frakciónak képviseltetnie kell magát.⁵²⁴

A **német** törvény is arányos összetételt ír elő, és meghatározza a matematikai módszert is, amely alapján az egyes frakciókra jutó, és általuk delegálandó tagszámot ki kell számolni (*St Lauge/Schepers*), valamint azt, hogy összetétel meghatározása során a vizsgálóbizottság feladatait, és munkaképességét is figyelembe kell venni.⁵²⁵ Noha **Franciaországban** eredetileg a vizsgálóbizottság összetételéről a plénum döntött, tehát az arányos összetétel nem volt előírás, a gyakorlatban a vizsgálóbizottságokat a plénumnak megfelelő politikai arányok szerint hozták létre. 1994-ben ezt a gyakorlatot törvényerőre emelték, azóta kötelező az arányos összetétel. **Svájcban** az arányos összetétel mellett, a tagok között a két kamara képviselői egyforma számban vannak képviseltetve, az összetétel során lehetőség szerint a nyelvi arányokra is tekintettel kell lenni. A **macedón** vizsgálóbizottság tagjainak megválasztásakor a férfiak és nők közötti egyenlő esélyekről szóló törvény rendelkezéseit is figyelembe kell venni.

Kisebbségben vannak azok az országok, amelyek nem rendelkeznek kötelező szabállyal a vizsgálóbizottság összetételére nézve.

Ausztriában a plenáris arányoknak megfelelő összetétel nincs kötelezően előírva, elvben akár ellenzéki többségű, vagy paritásos vizsgálóbizottság is elképzelhető, bár általában a parlamenti többség jut a vizsgálóbizottságban is többséghez.⁵²⁶ Az 1966-70-es ciklus mindkét, tíztagú vizsgálóbizottságát eredetileg paritásos alapon, öt-öt ellenzéki és kormánypárti taggal hozták létre. Az elsőként felállított Strengberg-bizottság munkáján már látszott, hogy a paritás döntésképtelenséghez vezet, hiszen a vizsgálóbizottság csak egyetértés esetén lehet döntésképes. A másodikként létrehozott kémkedési-ügyet vizsgáló bizottság is paritásos volt. Itt oly mértékűvé vált a döntésképtelenség, hogy a parlamenti többség indítványára a plénum további egy kormánypárti taggal kiegészítette a vizsgálóbizottságot.⁵²⁷ Hasonlóan, hiányzik az általános szabály, azaz adott a szabadság a

⁵²³ CS VBE 10.§

⁵²⁴ Nálunk ezt a Házszabály a 33.§ (1) bekezdésben az állandó bizottságokra írja elő.

⁵²⁵ N VBT 4.§

⁵²⁶ Nödl, 1995, 34. o.

⁵²⁷ Gerlich, 1973, 273. o.

plenáris arányoktól való eltérésre Bulgáriában (az egyértelmű rendelkezés hiánya vitát gerjesztett a *Kujovic-ügyben*, lásd a nemzetközi fejezetben).

Igen ritka, hogy a vizsgálóbizottságba minden frakció egyenlő számú tagot delegál (frakcióegyenlőség).

Lettországbán a vizsgálóbizottsági törvény ezt írja elő. Gyakorlati tapasztalat ezzel kapcsolatban még nem áll rendelkezésre, hiszen a szabály bevezetése óta mindössze két vizsgálatra került sor – jelentést csak az egyik esetben sikerült elfogadni. **Szlovéniában** a kötelező kisebbségi indítványra felállított vizsgálóbizottság összetétele követi a frakcióegyenlőség szabályait, azaz minden frakció egyenlő számú tagot delegál.

Olyan paritásos összetételről szóló általános rendelkezésre azonban, amelyet a magyar házszabály ír elő (kormány és ellenzék egyenlő arányú részvétele), egyetlen más országban sem találunk példát. A házszabály eredetileg úgy rendelkezett, hogy vizsgálóbizottság csak egyenlő számú kormánypárti és ellenzéki taggal hozható létre. Ezt a szakaszt a független képviselők helyzetének megoldatlansága miatt az Alkotmánybíróság később megsemmisítette, ám az Országgyűlés továbbra is paritásos vizsgálóbizottságokat hozott létre. 2007-ben pedig – összpárti támogatással – újra a paritás, azaz kormány és ellenzék azonos arányú részvétele vált főszabállyá.⁵²⁸

Az ilyen összetételű bizottságok működésének hatékonysága azonban erősen megkérdőjelezhető. Gyakran az egyenlő arány akadályozta az érdemi munkát, a jelentés elfogadását. A döntéshozatal ellehetetlenülésének elkerülése érdekében szerencsésebb páratlan számú tagot választani. A kormánypárti/ellenzéki felosztás sem célravezető. A kormányt kívülről támogató pártok besorolása nem egyértelmű, segítségükkel a paritásos bizottságban gyakorlatilag kormánytöbbség lehet. A paritásnak helye lehet például a parlamenti beszédjogban (kormány és ellenzék azonos időkeretben szólalhat fel), de nem ajánlható határozathozatali igénylő kérdésekben. Helyesebb a többségi arányokat alkalmazni, és egyidejűleg a vizsgálóbizottságban kisebbségbe kerülő kezdeményezőket (pl. a bizonyításnál) olyan garanciális védelemben részesíteni, amely garantálja, hogy vizsgálati szándékuk érvényre jusson.

3.4.A tagok megbízásának elnyerése

A vizsgálóbizottság tagjai alapvetően kétféleképpen nyerhetik el megbízásukat: vagy előzetes frakciódelegálást követő, plénum által történő, formális megválasztással (Belgium,

⁵²⁸ HSZ 36.§ (4) A Házszabály egyébként a paritásos összetételt írja elő a mentemi, összeférhetlenségi, és mandátumvizsgáló ügyekkel foglalkozó bizottságok esetén.

Csehország, Lengyelország), vagy önmagában a frakciók általi delegálással, amelyet nem követ plénum általi megerősítés (Németország, Franciaország, Olaszország, Portugália).

Magyarország is az első csoportba tartozik: a Hárszabály szerint a tagok megválasztására a házelnök tesz javaslatot,⁵²⁹ bár ennek Alkotmányban foglalt alapja nincs, azaz a bizottságot akár más módon is létre lehetne hozni. A vizsgálóbizottság csak akkor működő- és határozatképes, ha tagjai is vannak, ezért a tényleges vizsgálat kezdetének joghatálya voltaképpen a tagok „hivatalba lépéséhez” fűződik. Ezért javasolható az elmozdulás a második, frakciódelegáláson alapuló megoldás felé. A delegálás elmaradása számon kérhető az adott frakción, a mulasztó frakciók helyeit fel lehet osztani a többi között, és el lehet kezdeni a vizsgálati munkát. A frakciók általi delegálás nem tekinthető kevésbé demokratikusnak a plénum általi választásnál, mert a népképviselő elve a képviselők megválasztása során már érvényre jutott, így a parlament belső szerveinek tagsága pusztán szervezeti kérdés.⁵³⁰

Litvániában a két eljárás keveredik: pártok által javasolt jelölteket tartalmazó listát előzetesen közzéteszik, és ha legalább két képviselő kéri, a tagokat a plenáris ülésen a frakciók szóbeli javaslatai alapján választják meg. Amennyiben ilyen kérés nem érkezik, a frakciók delegálása - további plenáris döntés nélkül - hatályossá válik.

Előfordulhat, hogy a politikai egyeztetés a létesítő határozat elfogadásáig meg is történik, és maga a létesítő határozat már tartalmazza a tagok név szerinti listáját. Ekkor újabb határozathozatalra nincs szükség (így Ausztriában és Romániában).

Néhány országban egyedülállóan részletes, a kisebbség érdekeit védő szabályokat találunk a frakciók általi delegálási eljárásra annak érdekében, hogy a frakciók a delegálás megtagadásával csak korlátozottan tudják bojkottálni a vizsgálat elindulását.

Portugáliában a tagokat a házelnök nevezi ki, a létesítő többségi határozat, vagy kötelező kisebbségi indítvány hivatalos lapban történő megjelenése után 15 nappal. Kötelező kisebbségi indítvány esetén a házelnök megteszi a szükséges lépéseket azért, hogy 8 napon belül meg legyen határozva a vizsgálóbizottság összetétele. A vizsgálat haladéktalan elindulását hatékony szabályozás szolgálja: vizsgálóbizottság tagjainak hivatalba lépése után közvetlenül megkezdik munkájukat, amint teljesült az alábbi két feltétel egyike:

- a vizsgálóbizottság tagjainak több mint a felét legalább két frakció már kijelölte, melyek közül legalább az egyik nincs képviseltetve a kormányban,
- ugyan nincs még kijelölve a vizsgálóbizottsági tagok fele, de csak egy frakcióhoz tartozó képviselők kijelölése hiányzik.⁵³¹

Lengyelországban a frakcióknak annyi tagot kell jelölni a plénum által meghatározott határidő lejártáig, ahány tagú lesz a vizsgálóbizottság. A határidő letelte után a házelnök továbbítja a listát a képviselők

⁵²⁹ HSZ 31.§ (2)

⁵³⁰ Damkowski, 1987, 340. o.

⁵³¹ P VBT 6.§

részére, megjelölve, hogy meddig tehetnek javaslatot a tagjelöltek listából való törlésére a törvényben szereplő összeférhetlenségi okok⁵³² alapján. A törlésről az elnökség dönt, az eredményről tájékoztatja a képviselőket, egyúttal újabb határidőt tűz az érintett frakció(k) részére, jelölt állítására. Ha a jelölés nem határidőn belül történik, vagy a jelölteket a döntéstől eltérő számban jelölik, az adott frakcióra eső helyeket más jogosultaknak osztják ki, és a tévesen jelölő frakciót a megismételt elosztásnál figyelmen kívül kell hagyni. A megismételt elosztás után a további helyeket kapott frakciók számára a házelnökség póthatáridőt tűz a jelöltek bejelentésére, akiket a plénum választ meg.⁵³³

Néhány országban a tagokat egy erre a célra létrejött speciális szerv jelöli

Az **Egyesült Királyságban** és **Írországban** a tagokat a jelölőbizottság (*committee of selection*) nevezi meg, a megfelelő politikai egyeztetések után. Ennek célja a jelöltség politikai porondról, azaz a plénumról való kivonásának szándéka volt. A jelölést **Svájcban** is elkülönült szerv, a megfelelő kamarához tartozó *Büro* választja, amelyben a kamarák elnökei és alelnökei, a szavazatszámológok, valamint a frakcióvezetők vannak jelen. Ez a grémium tehát erősen őrzött kaput jelent; meg tudja akadályozni a vizsgálóbizottság felállítását, ha azt nem tartja indokoltnak (ez történt a Swissair-ügyben is, lásd a nemzetközi fejezetben). Egyedüláll a **török** megoldás, mely szerint a vizsgálóbizottság tagjait a frakciók nem név szerint jelölik ki, hanem az őket politikai erejükénél fogva a vizsgálóbizottságban megillető tagszám háromszorosát kitevő jelölt közül frakciónként külön sorsolással választják ki.

3.5.A tagok helyettesítése

A vizsgálat során a tag helyettesítésére többféle megoldás kínálkozik (állandó póttag, másik tag általi helyettesítés). Fontos, hogy a bármilyen okból kieső tag helyének gyors betöltése, a határozatképeség megőrzése érdekében, biztosított legyen.

A magyar Házszabály bizottságokra vonatkozó általános, és itt is irányadó szabály szerint a képviselő részvételi kötelezettségének „személyesen, vagy helyettese útján” is eleget tehet, hiszen távolléte esetére eseti képviseleti megbízást adhat a bizottság más tagjának.⁵³⁴ A helyettesítést tehát külső személy nem láthatja el. A sajátos szabály következtében a tagok csak egy másik bizottsági tagnak adhatnak meghatalmazást távollét esetére, így egy tag voltaképpen két, vagy akár még több tag helyett jár el.

Csehországban és **Németországban** a bizottsági tagság nem helyettesíthető, igaz, Németországban (**Szlovéniához** hasonlóan) kötelezően a tagokkal azonos számú póttagot kell kijelölni a vizsgálóbizottságba. A szigorú **portugál** szabályok szerint a vizsgálóbizottság tagjai csak akkor helyettesíthetők, ha mandátumuk visszavonásra, vagy felfüggesztésre került, vagy egyéb nyomós indok fennállása esetén. A hiányzást, és annak igazolt, vagy igazolatlan mivoltát jelenteni kell a házelnöknek, aki a következő plenáris ülésen bejelenti az

⁵³² L VBT 4.§

⁵³³ L HSZ 136c (1)-(12)

⁵³⁴ HSZ 37.§ (2)

igazolatlan hiányzásokat. Az a képviselő, aki megsérti a vizsgálati munka során fennálló titoktartási kötelezettséget, vagy több mint négy bizottsági ülésről hiányzik, kikerül a bizottságból. A **román** házszabály (megelőzve hiányzás esetén az egyéb tevékenységekre való hivatkozást) előírja, hogy a különbizottságok tagjainak meg kell őrizniük kapacitásukat állandó bizottsági teendőik ellátására.⁵³⁵

3.6. Összeférhetetlenség

Összeférhetlenségi szabályokat nem minden vizsgált ország szabályai tartalmazzak. Általában az a vizsgálóbizottsági tag összeférhetetlen, aki a vizsgálat tárgyát képező ügyben valamilyen módon érintett, ezért az ügy pártatlan elbírálása nem várható el tőle.

A **lett** törvény szerint olyan képviselő, akinek a vizsgálattal kapcsolatos tevékenysége a tagsággal összeférhetetlen, nem lehet tag.⁵³⁶ Ezt a rendelkezést értelmezi a házszabály mellékletében található etikai szabályzat 10. pontja: a képviselőnek, akinek a tevékenysége a vizsgált tárgyhoz, vagy időszakhoz kötődik, tartózkodnia kell a vizsgálóbizottságban való részvételtől. **Lengyelországban** nem lehet a vizsgálóbizottság tagja a képviselő, ha az ügy közvetlenül érinti, ha a vizsgált ügyben közhatalmi szerv (pl. bíróság) eljárásában részt vett, illetve bármely más esetben, ha a fentiek ugyan nem állnak fenn, de olyan körülmény merül fel, amely megkérdőjelezi a képviselő pártatlanságát. A vizsgálattal érintett személyek ugyanis a törvény logikája szerint nemcsak a parlamenten kívülről, hanem „házon belülről”, például a vizsgálandó kormányt támogató parlamenti többség soraiból is kikerülhetnek. A vizsgálóbizottsági tagságra jelöltek listáját a házelnökség állítja össze. Ezt előzetesen megkapják a képviselők, akik közül bárki indítványozhatja az összeférhetetlennek vélt tagjelölt kihúzását.⁵³⁷ Ha a vizsgálat során merül fel egy vizsgálóbizottsági tag pártatlansága, az illető a további vizsgálatokban nem vehet részt.⁵³⁸ A már megalakult vizsgálóbizottságból a felsorolt okok miatt ki is lehet zárni a képviselőt, az ez irányú indítványt a meghallgatásra idézett személy, és bármely bizottsági tag nyújthatja be. Az ügyben a vizsgálóbizottság dönt, úgy, hogy a szavazásban az ügy által érintett képviselő nem vesz részt. Ha a kizárás több képviselőt érint, a Szejm elnöksége dönt. A kieső képviselők helyére újat a plénum választhat.⁵³⁹ **Franciaországban** konkrétan szabállyal találkozunk, mely korábbi hasonló eljárásban való részvétellel függ össze: a nemzetgyűlési vizsgálóbizottságnak nem lehet tagja az a parlamenti képviselő, aki a ciklus során korábban létrehozott valamely vizsgálóbizottság nyilvános munkája során a titoktartás megsértése miatt büntető, vagy fegyelmi szankcióban részesült.⁵⁴⁰ A **szlovén** szabályozás is konkrét összeférhetlenségi tényállásokat említ. A vizsgálóbizottságnak nem lehet tagja, aki ellen a vizsgálat folyik, ennek hozzátartozója, akit az eljárás során tanúként beidézték, aki abban a jogi személyben, szervben, amelyre a vizsgálat irányul, a vizsgált időszakban felelős funkciót töltött be, aki ellen bármilyen, a vizsgálatokhoz közvetlenül kapcsolódó büntetőeljárás folyt. Amennyiben valamelyik összeférhetlenségi okra a vizsgálat során később derül fény, az illető a továbbiakban nem vehet részt a vizsgálatban, és a vizsgálóbizottság elnöke értesíti a plénumot, hogy

⁵³⁵ R KH HSZ 72.§ (4)

⁵³⁶ LT VBT 4.§

⁵³⁷ L VBT 4a.§

⁵³⁸ L VBT 6.§

⁵³⁹ L VBT 5a.§

⁵⁴⁰ F NGY HSZ 140.§ (4)

nevezzen ki másik tagot. Ha ilyen ok a vizsgálóbizottság elnökéről derül ki, az értesítés a helyettesének a feladata. A vizsgált személy a vizsgálóbizottság tagjaira vonatkozó összeférhetlenségi indítványt nem tehet.⁵⁴¹

Általában a bizottsági tagság megszűnéséhez vezethet, ha a tagot a vizsgálóbizottság tanúként maga elé idézi.

Ez a helyzet a **francia** és **holland** szabályok szerint. Míg szövetségi szinten **Németországban** ilyen szabályt nem találunk, négy tartomány szabályai szerint megszűnik a tanúként meghallgatott tag tagsága, azonban csak akkor, ha nyilatkozata a vizsgálat szempontjából lényeges tartalommal bír.⁵⁴²

4. A vizsgálóbizottság működési szabályai (ülésezés, határozatképeség, döntéshozatal)

4.1. Az ülés összehívása

Az ülés összehívása általában a vizsgálóbizottság elnökének feladata. Mivel a kisebbség jogait (például a bizonyítás körében) csak a vizsgálóbizottság ülésein tudja gyakorolni, a kisebbségi jogot az ülés kezdeményezése körében is biztosítani kell.

A **német** törvény szerint a tagok egynegyedének a javasolt napirend megjelölésével beterjesztett indítványára a vizsgálóbizottság elnöke köteles összehívni az ülést. Az elnöknek az **észt**, és **szerb** vizsgálóbizottsági üléseket is össze kell hívnia, ha a bizottság tagjainak egyharmada kéri. Amennyiben ezt nem teszi meg, a bizottság elnökhelyettese, vagy a házelnök jár el helyette. **Csehországban** a tagok kétötödének napirendi javaslattal ellátott kérésére 15 napon belül össze kell hívnia az ülést.⁵⁴³

A magyar Hárszabály szerint a bizottsági ülést a bizottság elnöke a napirendi javaslatot tartalmazó meghívó elküldésével írásban – kivételesen szóban, a napirendi javaslat közlésével – hívja össze.⁵⁴⁴ Az összehívás körében a Hárszabály nem tartalmaz kisebbségi jogot. Néhány magyar vizsgálóbizottság ügyrendje ugyanakkor úgy rendelkezett, hogy az elnök a tagok 2/5-ének írásbeli indítványára (mellékelt napirendi javaslattal) köteles rendkívüli ülést összehívni 8 napon belül. Nehézséget jelent azonban, hogy nincs arra nézve általános szabály, hogy miben különbözik a rendes és a rendkívüli ülés. A megkülönböztetésnek a bizottságoknál hárszabályi alapja nincs. Elvileg tehát a plenáris ülésre vonatkozó szabályt kellene alkalmazni, amely 1/5-ös kérelemre teszi kötelezővé rendkívüli ülés összehívását, a fenti ügyrendi szabály tehát korlátozza ezt. Az ügyrendi bizottság ezzel kapcsolatos állásfoglalása leszögezte, hogy az Országgyűlés rendes ülésszaka alatt a

⁵⁴¹ SZ VBT 3. §

⁵⁴² Bréma, Saar-vidék, Hessen, és Alsó-Szászország, lásd Glauben/Brocker, 2004, 110. o.

⁵⁴³ CS VBE 2.§

⁵⁴⁴ HSZ 67.§ (5)

bizottságok rendszeresen üléseznek, ezért rendkívüli ülés nem kezdeményezhető. Ezt azonban a plénumtól kapott határozott időre (pl. 6 hónapra) szóló megbízatás felülírja. A rendes és rendkívüli ülés megkülönböztetés a parlamenti vizsgálat során nehezen értelmezhető, ezért javasolható, hogy a jövőbeli szabályozás csak egyfajta ülést ismerjen, és hatalmazza fel a vizsgálóbizottságokat arra, hogy az Országgyűlés ülészakén kívül is ülésezhessen, valamint az elnök által kezdeményezett összehívás mellett biztosítsa a kisebbségnek, hogy az ülés összehívását el tudja érni.

4.2.A napirend megállapítása

A vizsgálat szempontjából a napirendnek meghatározó jelentősége van: csak az válik az eljárás részévé, ami a vizsgálóbizottság napirendjére kerül, és a bizottság ennek megfelelően meg is tárgyalja. A magyar házszabály szerint a napirendjét a bizottság maga állapítja meg, az elnök előzetes javaslata alapján.⁵⁴⁵ Az ülés folyamán történő napirend-módosításhoz kétharmados többség kell. Az elnöknek ezért (az ügyrendi bizottság vonatkozó állásfoglalása szerint is)⁵⁴⁶ tekintettel kell lennie a bizottság többségének előzetes álláspontjára. Ha az ülésre szóló meghívóban szereplő napirend-javaslatban egy napirendi pont nem szerepelt, azt csak a jelen lévő tagok kétharmadának támogatásával lehet a napirendre felvenni, hiszen az ülés folyamán a házszabály szerint már csak így lehet módosítást eszközölni.⁵⁴⁷

A napirend összeállítása során tehát garanciális jelentőségű, hogy a kisebbség által indítványozott bizonyítási cselekmények napirendre kerüljenek, különben a többség a napirendre tűzés megakadályozásával meg tudja akadályozni a kisebbségi jog gyakorlását. Helyteleníthető az a jelenlegi magyar gyakorlat, hogy a házszabály alapján biztosított kisebbségi jog, mely szerint a bizottság, tagjai kétötödének kérésére meghallgatást tart,⁵⁴⁸ nem érvényesül, mivel a meghallgatást előbb napirendre kell venni, amihez azonban többségi döntés kell. Az ügyrendi bizottság kifogásolható álláspontja szerint a kisebbségi indítvány a napirendre vétel tárgyában hozandó döntést nem pótolja.⁵⁴⁹ A napirend összeállítása tehát nem lehet olyan kizárólagos kapuja a kisebbségi indítványoknak, amelyet a többség őriz.

⁵⁴⁵ HSZ 75.§ (1)

⁵⁴⁶ 78/1998-2002

⁵⁴⁷ HSZ 75.§ (2), ld. még 23/2002-2006 ÜB

⁵⁴⁸ HSZ 68.§ (3)

⁵⁴⁹ 7/1998-2002 ÜB

A **cseh** házszabály szerint az ülés során a vizsgálóbizottság vita nélkül törölhet, vagy elhalaszthat egy napirendi pontot. Mivel azonban ez többségi döntést jelent, ez aggályos lehet a kisebbség jogaira nézve.

4.3. Határozatképesség, döntéshozatal

A vizsgálóbizottságok a legtöbb vizsgált országban tagjaik felének jelenléte esetén határozatképesek. A magyar házszabály is így rendelkezik.⁵⁵⁰

A **cseh** vizsgálóbizottság tagjainak egyharmada jelenléte esetén határozatképes. A **brit** parlamentben hagyományosan három tag jelenléte kellett a határozatképességhez. A brit alsóház jelenlegi házszabálya szerint vagy három tag, vagy a tagok negyedének jelenléte szükséges – az, amelyik a kettő közül nagyobb.⁵⁵¹ A **máltai** vizsgálóbizottságok is három tag jelenléte esetén határozatképesek. **Írországnak**, bár ennek házszabályi alapja nincs, az általánosan elfogadott gyakorlat szerint a vizsgálóbizottság összes tagja jelenléte esetén határozatképes.⁵⁵²

Határozatképtelenség esetén a magyar⁵⁵³ és német⁵⁵⁴ szabályok szerint is új ülést kell összehívni, amely a jelenlétre tekintet nélkül határozatképes. A magyar házszabály szerint legalább 24 órával későbbre kell az új ülést összehívni (korábbra csak a tagok felének szavazatával lehet), a német törvény ilyen határidőt nem tartalmaz.

A **német** törvény vélelme szerint a (tagok többségének jelenlétéhez kötött) határozatképességet addig meglévőnek kell tekinteni, amíg indítványra a vizsgálóbizottság a határozatképtelenséget meg nem állapítja. Ennek célja a vizsgálati munka bojkottjának megelőzése. **Szlovéniában** és **Németországban** is lehetőséget kell adni a vizsgálóbizottságnak, hogy helyreállítsa határozatképességét. Határozatképtelenség esetén az elnök – az új ülés összehívása előtt - meghatározott időre felfüggeszti az ülést. Ha ez idő letelte után sem áll helyre a határozatképesség, új ülést kell összehívni, amely már a jelenlétre tekintet nélkül határozatképes.

A jelenléten kívül egyéb kiegészítő szabály előírása is lehetséges a határozatképességre nézve. A magyar házszabály szerint a határozatképtelenség miatt összehívott új ülés csak akkor határozatképes (a jelenlétre tekintet nélkül), ha az elnök (alelnök), továbbá egy ellenzéki, és egy kormánypárti képviselő jelen van. A szabály felveti annak kockázatát, hogy valamelyik oldal bojkottálni képes a munkát azzal, hogy nem jelenik meg, és ezzel a vizsgálóbizottság nem lesz határozatképes.

Hasonlóan, a **szlovén** vizsgálóbizottság csak akkor határozatképes, ha a nem tisztségviselő tagok többsége mellett az elnök, vagy az alelnök is jelen van.

⁵⁵⁰ HSZ 70.§ (1)

⁵⁵¹ B AH HSZ 124.§

⁵⁵² Parliamentary Committees of Inquiry, 2007, 20. o.

⁵⁵³ HSZ 70.§ (3)

⁵⁵⁴ N VBT 9.§ (2)

A tanácskozásképeségre kevesebb szabályt találunk. A magyar házszabály szerint ehhez a tagok egyharmadának jelenléte kell. ⁵⁵⁵

A **szerb** bizottságok ugyanakkor a jelenlevők számától függetlenül is tanácskozhatnak. ⁵⁵⁶

A bizottsági döntéshozatal a legtöbb országban egyszerű többséggel történik, a mi házszabályunk is így rendelkezik. ⁵⁵⁷ A szavazás lehet nyílt (kézfeltartás) vagy titkos, ezt általában a bizottsági ügyrendek szabályozzák, a szavazás módjáról eszerint általában maga a bizottság dönt.

Az elnök szavazata általában (nálunk is) ugyanolyan súlyú, mint a tagoké, ezért a páros tagszámú bizottságoknál előfordulhat patthelyzet. Sok paritásos vizsgálóbizottság Magyarországon ezért nem tudott döntéseket hozni, többek között jelentést elfogadni.

A **német** törvény szerint szavazategyenlőség esetén az indítványt elvetettnek kell tekinteni, ⁵⁵⁸ **Svájcban** viszont ilyenkor az elnök dönt.

4.4. Ülésezési rend

Az ülésezés rendjére, a bizottsági munka szervezésére a jogszabályok kevés támpontot adnak, ezt inkább a bizottsági ügyrendekre bízzák.

A **portugál, olasz, német és szlovén** vizsgálóbizottságoknak előzetesen értesíteniük kell a házelnököt, a kihelyezett ülést kívánják tartani. A **német** törvény szerint ehhez egynegyedes kisebbségi indítvány és házelnöki jóváhagyás is kell. ⁵⁵⁹

A vizsgálóbizottság indokolt esetben létrehozhat albizottságot is, mely valamely olyan önálló feladatot hajt végre, amellyel a vizsgálóbizottság megbízta.

Az **osztrák** vizsgálóbizottságok albizottságot csak a jelentés elkészítése céljából alakíthatnak, bizonyítékok felvételére nem. ⁵⁶⁰ A bizonyítási cselekményekre tehát csak a vizsgálóbizottság egésze előtt kerülhet sor. A **brit** vizsgálóbizottságok mindegyike a házszabály szerint létrehozhat albizottságot. **Lettországbán** a vizsgálóbizottság munkája segítése érdekében tagjaiból legfeljebb két albizottságot hozhat létre.

Több országban a vizsgálóbizottságnak előre meghatározott munkaterv szerint kell működniük.

Így a **portugál, spanyol** vizsgálóbizottságoknak munkatervet kell készíteniük vizsgálati tevékenységükről. **Írországbán** a vizsgálóbizottságnak létrehozása után, és azon túl évente munkatervet kell

⁵⁵⁵ HSZ 70.§ (2)

⁵⁵⁶ Szerb házszabály 77.§

⁵⁵⁷ HSZ 77.§ (1)

⁵⁵⁸ N VBT 9.§ (4)

⁵⁵⁹ N VBT 8.§ (2)

⁵⁶⁰ Nödl, 1995, 94.o.

készítenie a plénum számára. A jogszabályok vizsgálati munka tartalmáról egyebekben nem, inkább a bizonyításról rendelkeznek. A **szlovén** általános ügyrend szerint a vizsgálóbizottság tevékenysége az alábbiakat foglalja magában:

- Előzetes vizsgálati tevékenységek a bizonyítási határozat előterjesztéséhez, vagy kiegészítéséhez,
- Bizonyítási határozat kidolgozása és elfogadása,
- Bizonyítékok bemutatása,
- Vizsgálat megállapításairól határozathozatal,
- Jelentés kidolgozása és elfogadása.⁵⁶¹

5. A vizsgálóbizottság tisztségviselői

5.1.A vizsgálóbizottság vezetése

A bizottsági szervezeti forma miatt szükségszerű, és egyben gyakorlat is minden vizsgált országban, hogy a vizsgálóbizottságnak tisztségviselői: elnöke, alelnökei, valamint a bizottsági munkát segítő titkára(i) vannak.

A vizsgálóbizottságot irányíthatja elnök, vagy elnökség. Az előbbi esetben az alelnök csak helyettesíti az elnököt, az utóbbiban a döntések meghozatala közös felelősség.

Az 1999-ben elfogadott **lengyel** vizsgálóbizottsági törvény úgy fogalmazott, hogy a vizsgálóbizottság munkáját kollektív vezetés, az elnökség irányítja.⁵⁶² A 2005-ös módosítás során azonban a törvényhozó, a vizsgálat hatékonyabb vezetésének érdekében, elállt a kollegialitás hangsúlyozásától, és az ezt kimondó, vonatkozó bekezdést módosítás nélkül törölte. (A törlés azonban önmagában nem eredményezte a szabály eltűnését, hiszen a törvény általános rendelkezései szerint⁵⁶³ a törvény által nem rendezett kérdésekben a házszabály irányadó, amely szerint a kollegiális bizottságvezetés a fő szabály.).

Az alelnök hivatalosan az elnök helyettese. Sok ország gyakorlatában – így nálunk is - ugyanakkor az alelnök nem csak helyettes, hanem az ellentétes politikai erő képviselője, „árnyék-elnök”, aki a vizsgálatot legszívesebben másik irányba vezetné, ha tehetné. Az elnökség ilyen esetben politikailag nem lehet egységes, szükségszerű a széttartás, a különböző alternatívák képviselése.

A **cseh** szabályozás szerint a bizottság alelnöke, ha az elnök nevében jár el, csak azokat az elnöki jogosítványokat gyakorolhatja, amelyeket az elnök kifejezetten nem tartott fenn magának. Hasonlóképpen, **Lengyelországban** az alelnök csak az elnök felhatalmazásával gyakorolhatja az elnöki hatásköröket. A két tisztségviselő viszonya tehát a politikai bizalmatlanság fogalmával írható le.

⁵⁶¹ SZ VBÜ 8.§

⁵⁶² L VBT 10.§ (1)

⁵⁶³ L VBT 1.§ (3)

A bizottsági munkát a legtöbb országban titkár, vagy titkárság segíti. A titkárok a vizsgálóbizottság által rájuk bízott tevékenységeket végzik.

A **brit** parlamentben a titkár (*Clerc*) a parlament független, pártatlan tisztviselője, aki mellett még egy-két adminisztratív titkár is dolgozik. A **szlovén** vizsgálóbizottságokat a titkár mellett egy vagy több szakmai tanácsadó is segíti, akik az elnököt és a tagokat szakmai tanácsokkal látják el. A titkár és a tanácsadók a vizsgálóbizottság megbízására előkészítő tevékenységet folytathatnak. A titkárra, szakmai tanácsadóra értelemszerűen vonatkoznak a vizsgálóbizottsági törvény összeférhetlenségi rendelkezései.⁵⁶⁴

Néhány ország speciális – képzettségi - kvalifikációt ír elő a tisztségviselőkkel szemben.

Szlovéniában a titkárnak, vagy legalább az egyik tanácsadónak, **Dániában** az elnöknek rendelkeznie kell jogi végzettséggel.⁵⁶⁵ Hasonlóan, három **német tartomány** vizsgálóbizottsági törvénye e tisztségek betöltéséhez, a pártos vita jogilag rendezett vezetése érdekében, a rendes bírósági bírói tisztséghez szükséges feltételek meglétét írják elő.⁵⁶⁶

5.2. Az elnöki tisztség elnyerése

A vizsgálóbizottság elnökét általában vagy maga a bizottság választja tagjai közül az első ülésen (Írország, Egyesült Királyság, Málta, Észtország, Lettország, Belgium, Franciaország, Szlovénia), vagy a plénum választja meg (Litvánia, Magyarország, Románia). A plénum általi választás indoka lehet az erősebb legitimáció, az így választott elnök közelebb áll az önálló, önmozgó elnöki modellhez. Ugyanakkor a plenáris szavazás többnyire csak formalitás, az előzetes politikai kompromisszumot erősíti meg. A plenáris döntésre vonatkozó magyar javaslatot a házelnök terjeszti elő. A kisebbségi jogok szempontjából garanciális, hogy a (többség által uralt) plénum általi megválasztás folyamata ne adjon lehetőséget a vizsgálat elindításának eljárési eszközökkel történő késleltetésére.

Több ország szabályozása szerint a vizsgálóbizottság elnöke az ellenzék soraiból kerül ki.

A **horvát** alkotmány szerint a vizsgálóbizottság ellenzéki tagjai választják meg.⁵⁶⁷ A **szlovén** vizsgálóbizottság elnökét, alelnökét a tagok a vizsgálati indítványt beterjesztő tagok közül választják.⁵⁶⁸ Bár a **brit** parlamentben az elnök a többségi viszonyok miatt általában a kormánypártból kerül ki, az utóbbi időben – gesztusként – egy-két esetben, nem jelentős témában vizsgálóbizottságnak ellenzéki elnöke van. Alkotmányjogi

⁵⁶⁴ SZ VBÜ 7.§

⁵⁶⁵ D VBT 2.§ (2)

⁵⁶⁶ Bajorország, Rajna-Pfalz, és a Saar-vidék, lásd Glauben/Brocker, 2004, 104. o.

⁵⁶⁷ Horvát alkotmány 91.§ (3)

⁵⁶⁸ SZ VBÜ 5.§

szempontból a kormánypárt-ellenzék politikai fogalompárja kevésbé megfogható, és sokszor relatív, ezért szerencsésebb a szabályozást a többség-kisebbség dimenziójában kialakítani.

Magyarországon a Hárszabály eredeti rendelkezése szerint az elnök az érintett kormány ellenzékéhez tartozott. Ezt a szabályt azonban az Alkotmánybíróság időközben megsemmisítette,⁵⁶⁹ 2007-ben azonban az Országgyűlés hasonló, a paritásos logikát követő szabályt fogadott el: a Kormány, vagy bármely kormányzati szerv továbbá valamely minisztérium tevékenységét vizsgáló bizottság elnöke az érintett Kormány ellenzékéhez tartozó képviselő. Több érintett kormány esetén pedig több elnök működik együtt, azonos jogkörrel, társelnökként. A társelnökök a vizsgálóbizottság üléseit együttesen készítik elő és váltakozó sorrendben vezetik. Egyéb elnöki teendőiket azonos jogkörrel – a társelnök tevékenységére is figyelemmel – egymással együttműködve látják el.⁵⁷⁰ A módosítás hatályba lépése óta még nem fordult elő társelnöki vezetésű vizsgálóbizottság, ezért a gyakorlati tapasztalatok még váratnak magukra. Valószínűsíthető azonban, hogy a módosítás nem egyszerűsíti, hanem bonyolítja majd a vizsgálati munkát.

Mivel a kormánypárti és ellenzéki szerepek (különösen lezárt ügyek utólagos vizsgálatánál) nem mindig egyértelműek, helyesebb lenne, ha - a szlovén példa alapján - az elnöki tisztség a *vizsgálat kezdeményezőit* illethetné meg. Az elnöki tisztség ilyen betöltése konfliktus eredményez az elnök és a bizottsági többség között, az arányos összetétel miatt. Ez ugyan megnehezítheti a munkát, ugyanakkor a folyamatos kompromisszumkényszer miatt a megegyezés felé viheti a kritikus témákat.

Az elnök kiválasztására **Németországban** egyedi szabályt találunk: az elnököt nem választják, hanem az egyes frakciók erősrendben delegálják. Erről a házbizottságban kell megállapodni.⁵⁷¹ A ciklus első vizsgálóbizottságban tehát a legnagyobb frakció delegálja elnököl, a másodikban a második legnagyobb frakcióé, és így tovább. Az elnököt és az övétől különböző frakciót képviselő alelnököt a házbizottságban történő megegyezést követően a tagok közül a vizsgálóbizottság jelöli ki.⁵⁷² A Bajor Alkotmány hasonló megoldást alkalmaz.⁵⁷³ a vizsgálóbizottsági elnökség forgórendszerben váltakozik a frakciók között azok erőssége szerinti sorrendben minden új vizsgálóbizottság felállításakor. A német tartományokban egyébként eltérően alakul az elnöki tisztség betöltése: hét tartományban az elnököt a plénum, szintén hét tartományban ugyanakkor a vizsgálóbizottság választja. Emellett Németországban – mind szövetségi, mind tartományi szinten, egységesen - az elnöknek és az alelnöknek különböző frakciókhoz kell tartozniuk.⁵⁷⁴ **Svájcban** a két kamara közös bizottságainak elnökét (így a vizsgálóbizottságok elnökét) a két kamara *Büro*jából álló un. *Koordinationskonferenz* választja; az elnök és alelnök nem tartozhat ugyanahhoz a kamarához. **Dániában** az

⁵⁶⁹ 27/1998 AB határozat

⁵⁷⁰ HSZ 36.§ (4)

⁵⁷¹ N VBT 6.§

⁵⁷² N VBT 7. §

⁵⁷³ Bajor Alkotmány 25. § (2)

⁵⁷⁴ Glauben/Brocker, 2004, 201. o.

elnököt - a tagokhoz hasonlóan - az igazságügy-miniszter jelöli ki. Ez a megoldás közel áll az angol kormánybizottságok gyakorlatához, amelyben a parlament rendelkezési joga a vizsgálat felett nem kizárólagos, hiszen az eljárás egyes kérdéseit, kereteit a kormány határozza meg. Kérdés, hogy ez a megoldás mennyire biztosítja a kormány parlament általi, hatékony ellenőrzését.

Észtországban és **Szlovéniában** – egyszerű többséggel - a vizsgálóbizottság el is mozdíthatja az elnökét, tagjai egyharmadának indítványára.

5.3. Az elnök hatáskörei

Bár a vizsgálóbizottság elnöke tevékenységét csak a plénumtól kapott megbízatás (létesítő határozat), és a vizsgálóbizottság által meghatározott keretek között fejtheti ki, a tapasztalat azt mutatja, hogy a rögzített keretek között is sok lehetőség nyílik az eljárás, ezáltal a közvélemény befolyásolására. A kontinentális modell szerint az elnök maga is politikus, így óhatatlanul elkötelezett valamely oldal mellett. Politikai súlyát nagyban meghatározza, hogy mennyire erős az őt delegáló frakció.

A vizsgálóbizottság elnöki feladatai általában a vizsgálóbizottság képviselőt, az ülések előkészítését és vezetését jelentik. Ezen belül feladatai közé tartozik általában az ülés napirend megküldésével együtt történő összehívása, vezetése, valamint az ülésen a rend fenntartása. Így rendelkezik a magyar házszabály is.⁵⁷⁵ Az elnök általában a tagokéval megegyező szavazati joggal rendelkezik.

Csupán két **német tartomány** vizsgálóbizottsági törvénye rendelkezik úgy, hogy - a vizsgálati eljárás pártatlan vezetése érdekében - az elnöknek nincs szavazati joga.⁵⁷⁶

A munka- és hatáskörmegosztás az elnök, a vizsgálóbizottság és a bizottsági kisebbség között alapvetően meghatározza a vizsgálat jellegét és menetét. A vizsgálóbizottságot kifelé az elnök képviseli. Ez az általános képviselői felhatalmazás azonban nem jelenti azt, hogy az elnök maga meghozhat olyan döntéseket, amelyekhez egyébként a vizsgálóbizottság döntése szükséges. Így például helyes, ha a vallomástételre felszólítás, a dokumentumok bekérése, valamint kényszerítőeszközök alkalmazása tárgyában az elnök csak a vonatkozó bizottsági döntés megléte esetén járhat el, azaz ezek kizárólagos bizottsági jogkörök maradnak. A vizsgálati munka hatékonyságához fűződő érdek nem adhat elég alapot a jogbiztonság elvének áthágására.

⁵⁷⁵ HSZ 74.§

⁵⁷⁶ Brandenburg és Észak-Rajna-Vesztfália, lásd Glauhen/Brocker, 2004, 103. o.

Az elnök és a vizsgálóbizottság közötti munkamegosztás sokféle lehet. Az elnök lehet önálló, önmozgó tényező, aki saját maga dönt a szükséges intézkedésekről, és lehet súlytalan szereplő, aki csak a vizsgálóbizottság felhatalmazásai alapján fejt ki tevékenységet. Az, hogy milyen eljárási és bizonyítási cselekményekre kerül sor az eljárás során, lehet a vizsgálóbizottság döntése, ám ennek hiányában az elnök dönt az egyes lépésekről. Ha a bizottság részletes munka- illetve bizonyítási tervet fogad el, az elnöknek csak szűkebb mozgástér jut.

Az elnök az egyik lehetséges modell szerint semleges tárgyalásvezető, aki csak koordinálja a munkát, működteti a vizsgálóbizottság munkáját, és előkészíti a vizsgálóbizottság döntéseit, amelyek a vizsgálat minden lényeges kérdését lefedik. Ez az akkuzatórius vizsgálati modellhez áll közel, amelyben a vizsgálóbizottságnak két, egymással vitatkozó pólusa van, ahol az elnök középen áll (tárgyalásvezető). A másik lehetséges modell szerint az elnöknek saját hatáskörei vannak, és nemcsak semlegesen „menedzseli” a vizsgálatot, hanem vezeti, meghatározza a munkát (nyomozásvezető). Ezt nevezhetjük inkvizitórius modellnek, melyben az elnök nem csak *primus inter pares*, hanem nyomozóként, „inkvizítorként” jár el.

A kontinentális vizsgálóbizottságokra az akkuzatórius, az angolszász országokra az inkvizitórius modell a jellemzőbb. Az Egyesült Államok vizsgálóbizottságai legtöbbször elnökeik nevével vonultak be a történelembe, hiszen az elnök ott igen aktív, nagy tekintéllyel bíró szerepet visz, aki – a média segítségével - rettegésben tarthat kormányzati tisztviselőket, nagyvállalati vezetőket, és „teljhatalommal vezeti az üléseket.”⁵⁷⁷ Több bizottsági elnökből lett karrierpolitikus, sőt elnök, vagy alelnök (Truman, Nixon).

A brit parlamentben ugyanakkor az inkvizitórius tárgyalási jelleget oldja, hogy az angol vizsgálóbizottságok elnökei nem lépnek fel a „vád képviselőiként”, nem veszik magukra a kihallgatást, hanem kívül maradva a viták érdemén, hagyják, hogy a tagok (akik persze továbbra is pártpolitikusok) tegyenek fel kérdéseket a meghallgatás során. Érdekeség, hogy az elnöki tisztség betöltésének akadálya a brit parlamentben a korábbi hasonló megbízatás. Az állandó vizsgálóbizottság elnöke nem lehet olyan képviselő, aki a megelőző két parlamenti ciklusban, vagy az elmúlt nyolc év során (a hosszabb idő az irányadó) az adott vizsgálóbizottság elnöke volt. Ez alól csak a plénum adhat felmentést.⁵⁷⁸

A magyar vizsgálóbizottságok jövőbeli szabályozása számára köztes modell ajánlható: az elnök álláspontom szerint a vizsgálatot kezdeményező képviselője kell legyen, ám ekkor könnyen szembekerülhet a bizottsági többséggel. Ezért jó, ha tevékenységét a

⁵⁷⁷ Pikler, 1968. 5. o.

⁵⁷⁸ B AH HSZ 122.§

vizsgálóbizottság kontrollja alatt fejt ki, és önállóan csak a kisebbségi jog által garantált, a szabályozás által kifejezetten megengedett területen mozog.

Németországban a weimari köztársaság óta a vizsgálóbizottság elnöke többnyire *primus inter pares*, a jogi szabályozás szerint fő feladata kimerül abban, hogy előkészítse, levezesse a bizottság többsége által elrendelt bizonyítást, tehát csupán tárgyalásvezető, némi rendfenntartói jogosítványokkal. Politikailag azonban ennél hangsúlyosabb szerepe van. Germis az elnök helyzetét így jellemzi: „Tőle függ, hogyan, milyen dinamikával, energiával, intelligenciával vezeti a tárgyalásokat, és mennyit tesz meg annak érdekében, hogy a vizsgálati megbízás teljesüljön.”⁵⁷⁹ Az elnök egyfelől politikus, így nem áll tőle távol a politikai véleményformálás és konfliktusvállalás, ugyanakkor az egész vizsgálóbizottságot képviselő elnök is egyben, és mint ilyen, nem lehet részrehajló a vitatkozó feleket illetően. Ez a konfliktus a politikusi és bírói szerepkör között gyakran rányomja bélyegét a vizsgálóbizottság elnökének munkájára. A német Alaptörvény büntetőeljárás szabályaira történő utalásából⁵⁸⁰ következik, hogy az elnököt a német szabályozás szerint a tanácsvezető büntetőbíró hatásköre illeti meg. Éppen ezért sokan azt javasolták, hogy az eljárást egykori bíró vagy más, nem politikus személy vezesse. E javaslatok csak tartományi szinten találtak meghallgatásra.

Belgiumban az elnök feladata elrendelni a bíróság által használatos bizonyítási- és kényszerítőeszközöket, ehhez azonban a vizsgálóbizottság részéről felhatalmazás szükséges. A képviselőház házszabálya szerint parlamenti vizsgálati eljárásban a vizsgálóbizottság felhatalmazhatja elnökét, a plénum által folytatott vizsgálat esetén a ház felhatalmazhatja a házelnököt, hogy bizonyos döntéseket, így különösen bizonyítás céljából a büntetőeljárás törvényben foglalt vizsgálati eszközök használatáról, meghozzon.⁵⁸¹

A **luxemburgi** vizsgálatok során a képviselőház, vagy a vizsgálóbizottság elnöke a bírósági tárgyaláson elnöklő bíróhoz hasonló jogköröket gyakorol. Az ülések során rendfenntartó jogköre van, ő (vagy a vizsgálat lefolyatásával megbízott bíró) adja ki tanúk számára az idézést, legalább két napos határidővel. A vizsgálatot folytató, vagy jelenlevő képviselők elleni sértő, illetve erőszakos cselekmények a büntető törvénykönyv közhatalmat gyakorló személyek képviselők, miniszterek elleni támadásokra vonatkozó szakaszai szerint büntetendők. A görög vizsgálóbizottság elnökét is megilletik a büntetőeljárás törvény által a bíróra ruházott jogkörök a tanú hallgatása, ellenállása, valamint rendzavarás esetén.⁵⁸²

Szlovéniában a vizsgálóbizottság elnöke – aki a vizsgálat kezdeményezői közül kerül ki – jelentős jogkörökkel bír: az összehívás és ülésvezetés mellett meghatározza a bizonyítási cselekmények helyét és idejét, meghatározza a vizsgálatot érintettek, tanúk meghallgatásának sorrendjét, kiadja a bíróságoknak és egyéb állami szervezeteknek a jogi segítségért való kérelmet.⁵⁸³

⁵⁷⁹ Germis, 1988, 47.o.

⁵⁸⁰ Alaptörvény 44. szakasz (2) bekezdés 1. mondat

⁵⁸¹ B KH HSZ 145.§

⁵⁸² G HSZ 147.§

⁵⁸³ SZ VBÜ 8.§

6. Az eljárásban részt vevő egyéb személyek

6.1. Vizsgálati megbízott

A 2001-es törvény újítása jóvoltából, és hasonló nemzetközi megoldás nélküli újdonságként, **Németországban** lehetővé vált a parlamenti vizsgálat során legfeljebb 6 hónapra a bizonyítási eljárást segítő vizsgálati megbízott (*Ermittlungsbeauftragte*) választása.⁵⁸⁴ A jogintézmény az előkészítő munkát végző albizottság helyébe került kialakításra a hatékony bizottsági munka érdekében.⁵⁸⁵ A vizsgálati megbízott bevonásának lehetősége kisebbségi jogként is adott: ha a vizsgálóbizottság tagjainak egynegyede kéri, kötelező a vizsgálóbiztos pozíciót létrehozni. Azonban akár kisebbségi, akár többségi kezdeményezésre jött létre a pozíció, a betöltéséhez, azaz a személy megválasztásához kétharmados többség szükséges. Az a kisebbség tehát, amely vizsgálati megbízottat szeretne, olyan személyekben gondolkodhat csak, akik széles támogatással rendelkeznek, és élvezik a többség bizalmát is.

A vizsgálati megbízott független a vizsgálóbizottságtól: lehet, de nem kötelező, hogy egyben bizottsági tag legyen. Feladata az eljárás gyorsítása, hatékonyabbá tétele. A vizsgálóbiztos bonyolult tényállások esetén lefolytatja az intenzív megelőző vizsgálatokat, bizonyítékok kezdeményez, beszerez, előzetesen – informális jelleggel - meghallgat tanúkat. A vizsgálóbizottság tehermentesítése érdekében előkészíti a szóban forgó tényállás ténybeli és jogi minősítését, bizonyítást kezdeményez.⁵⁸⁶ Ez az előzetes vizsgálat hivatott arra, hogy lehetővé tegye, hogy a képviselők a fő kérdésekre koncentrálnak, és döntési helyzetbe kerüljenek; a sok közül „csak a megfelelő aktákat kelljen elolvasniuk.”⁵⁸⁷ Tevékenységéről beszámol a bizottságnak. Kényszerintézkedéseket azonban nem foganatosíthat, és formális bizonyítást sem folytathat le – e jogok a vizsgálóbizottság kizárólagos hatáskörében maradnak.

A vizsgálóbizottság és a vizsgálati megbízott viszonya sajátos. A vizsgálóbizottságnak el kell fogadnia a vizsgálati megbízott tevékenységét, legfeljebb menesztheti, és elutasíthatja bizonyítékok beszerzésére vonatkozó döntéseit.⁵⁸⁸ Bizonyítékokat kizárólag önkéntes együttműködés alapján szerezhet be, ha az érintettek azokat önként nem adják ki neki, nincs jogosultsága fellépni ellenük. Kényszerítőeszközök alkalmazásának ugyanis csak a vizsgálóbizottság bizonyítási határozata alapján van helye. Ezáltal a vizsgálati megbízott munkája csak akkor kellően hatékony, ha a vizsgálóbizottsági többség mögötte van. Előfordulhat, hogy a túl önálló vizsgálati megbízott kezdeményezéseit a vizsgálóbizottság nem támogatja, magára hagyja, így az nem tud hatékonyan fellépni a bizonyítékok beszerzése érdekében.

Bár érdemi tapasztalat alig van vele kapcsolatban, az új jogintézményt a szakirodalomban inkább kritizálták,⁵⁸⁹ mint üdvözltek, felvetve a vizsgálóbiztos bizonytalan helyzetét a tényfeltáró munka és a politikai összeütközések közötti erőterben. Bár a vizsgálóbizottság ¼-es kisebbségének is joga van vizsgálóbiztos

⁵⁸⁴ N VBT 10.§

⁵⁸⁵ Glaubén/Brocker, 2004, 138. o.

⁵⁸⁶ Bachmaier, 2000, 198.o.

⁵⁸⁷ Bachmaier, 2002, 349.o.

⁵⁸⁸ Rogall, 2002, 459.o.

⁵⁸⁹ Schneider, 2001, 2068.o.

rendelni, megbízását elnyerheti a vizsgálóbizottsági, azaz a parlamenti többségtől is. Kérdés, hogy egy többség által „kirendelt”, adott esetben parlamenten kívüli személy, akinek deklarált feladata a bizonyításoktól mentesíteni a vizsgálóbizottságot, hogyan tud együttműködni a kisebbséggel, amely ugyanolyan jogokkal rendelkezik a bizonyítás során, mint a többség. Mivel a vizsgálati megbízott független, azaz nem utasítható a vizsgálóbizottság által, ugyanakkor a vizsgálóbizottságával csaknem megegyező jogosítványokkal bír a bizonyítás körében (kivéve a kényszerítőeszközök alkalmazását, amelyek elrendelése a vizsgálóbizottság kizárólagos hatásköre), fennáll annak a veszélye, hogy a vizsgálóbizottság szándéka ellenére kezd vizsgálódásba. Ezzel a nyomozati elv nyerhet teret egy politikai eljárás során, ami nem egyeztethető össze a jogbiztonság elvével. Plöd kifogásolja, hogy hiányzik a személyi feltételek meghatározása, vagyis annak törvényi szabályozása, hogy ki lehet vizsgálati megbízott, valamint megfontolandónak tartja, hogy a vizsgálati megbízott helyett – a belga megoldáshoz hasonlóan – egy kijelölt bíró végezze az előkészületi, nyomozati jellegű cselekményeket.⁵⁹⁰

Hasonló tisztség **Svájcban** is létezik: a vizsgálóbizottság kinevezhet egy vizsgálóbiztost a bizonyítás elemeinek lefolytatására. A vizsgálóbiztos által megkérdezett személyek megtagadhatják a válaszadást, illetve a kért iratok átadását, ez esetben a bizottság végzi el a vizsgálatot.

6.2. Eljárási felügyelő

A részrehajlásmentes, frakcióktól egyenlő távolságot tartó vizsgálat biztosítása, az eljárás szabályainak betartása, valamint a nyilatkozattételre kötelezettek alap- és személyiségi jogainak védelme érdekében **Ausztriában** a vizsgálóbizottság elnökét olyan „eljárási felügyelő” (*Verfahrensanwalt*) segíti, aki szakmai (főként jogi) képességei alapján alkalmas erre, és akit a frakciók által összeállított listáról a vizsgálóbizottság kétharmados többséggel választ meg. Az eljárási felügyelőt díjazás illeti meg, ő jogosult a vizsgálóbizottság elnökének jelezni, ha a fenti jogok sérülnek, hozzá fordulhatnak a nyilatkozatra kötelezett személyek is. Ha a vizsgálóbizottság elnöke észrevételét figyelmen kívül hagyja, arról a vizsgálóbizottság dönt, bármely tagjának indítványára, kérés esetén rövid vitát követően.

6.3. Jelentéstevő (raportőr)

Mivel egy bizottság leginkább arra alkalmas, hogy döntések hozzon, arra kevésbé, hogy szöveget alkosson, vagy koncepciót dolgozzon ki, hasznos, ha van valaki, aki szövegjavaslatot készít a jelentésről, azt a vizsgálóbizottság elé terjeszti, és azt a plénumon is képviseli.

Ezt a feladatot látják el a **francia** vizsgálóbizottság *rappporteurje*, akinek önálló vizsgálati jogosítványai vannak. A raportőrnek, akit a vizsgálóbizottság az alakuló ülésen választ meg, minden általa kért információt

⁵⁹⁰ Plöd, 2003, 88. o.

meg kell adni. Joga van minden szolgálati dokumentumba belenézni, kivéve a titkos iratokat, a védelmi, külügyi vagy belügyi okból bizalmas iratokat. Tevékenységének a hatalommegosztás elvét tiszteletben kell tartani.⁵⁹¹ A jelentésteveőnek, a vizsgált közhivatal tevékenységének megismerése céljából, lehetősége van igénybe venni a Számvevőszék segítségét is. A francia jelentésteveő általában a kormánypárti képviselők közül kerül ki. A **portugál** vizsgálóbizottságokat is raportőr segíti, melyet az első öt ülés során kell kijelölnie tagjai közül. A raportőr egyben a négy legnagyobb frakció képviselőjéből álló, a jelentést előkészítő munkacsoport tagja. A **belga** vizsgálóbizottságok két raportőrt választanak, egyet a flamand, egyet a vallon közösség képviselői közül. Az ő feladatuk a jelentés elkészítése.

6.4.Szakértő

Általános, hogy a vizsgálóbizottságok speciális szakértelmet vesznek igénybe szakkérdések eldöntéséhez. A szakértő jogállása a tanúéhoz áll a legközelebb, azzal a különbséggel, hogy nem lehet nyilatkozatra kötelezni, és munkájáért ellenszolgáltatásra tarthat igényt. A hamis tanúzást azonban, hamis szakvélemény adása által, ő is elkövetheti.

A **német** törvény szerint a vizsgálóbizottság által kiválasztott szakértőnek a megadott határidőn belül pártatlanul, teljes körűen, és a valóságnak megfelelően kell elkészítenie szakvéleményét.⁵⁹² A határidő elmulasztása, vagy a nyilatkozat indokolatlan megtagadása esetén a vizsgálóbizottság a szakértő ellen is rendbírságot szabhat ki. A büntető törvénykönyvben előírt, szakmai titokkal kapcsolatos hallgatási joga a parlamenti vizsgálati eljárásban is él. **Ausztriában** szakértőnek elsősorban a közsférában alkalmazott hivatásos szakértőket kell felkérni, díjazás ellenében. Ha a szakértő hozzáértése vagy elfogulatlansága megkérdőjelezhető, egy tagjának indítványára a vizsgálóbizottság (többségi döntéssel) dönthet a kizárásáról. Tisztázó kérdést a meghallgatás során a szakértő is feltehet, a vizsgálóbizottság elnökén keresztül, a nyilatkozatra kötelezetteknek is.⁵⁹³ **Csehországban** a szakértő kérésre írásbeli véleményt készít. Amennyiben a vizsgálóbizottságnak a vélemény helyességével kapcsolatban kételyei vannak, vagy azt elégtelennek találja, megkérheti a szakértőt a vélemény kiegészítésére. Ha ez sikertelen, új szakértőt vonhat be.⁵⁹⁴ Különösen bonyolult esetben a bizottság felkérhet állami szervezet vagy intézetet is, (akár a szakértői véleményre vonatkozó) tudományos szakvélemény készítésére. A **lengyel** vizsgálóbizottság is igénybe vehet szakértőt, a büntetőeljárás törvény megfelelő rendelkezése alapján.⁵⁹⁵ Szakértők igénybevétele a **brit** parlamentben is tipikusnak mondható.

A magyar Hárszabály szerint szakértő három módon vehet részt az eljárásban:

- A vizsgálóbizottság elnöke általi meghívás,⁵⁹⁶
- Meghívás bármely tag indítványára a bizottsági többség döntése alapján,⁵⁹⁷

⁵⁹¹ F TVR 6.§ II. (2)

⁵⁹² N VBT 28.§ (4)

⁵⁹³ O VBE 15-18.§§

⁵⁹⁴ CS VBE 21.§

⁵⁹⁵ L VBT 12a.§

⁵⁹⁶ HSZ 73.§ (1) első mondat

⁵⁹⁷ HSZ 73.§ (1) második mondat

- Részvétel képviselőcsoport szakértőjeként.⁵⁹⁸

Az elnök itt a vizsgálóbizottsággal azonos jogokkal bír, amikor meghívhat szakértőket az ülésre. A meghallgatás persze a vizsgálóbizottság külön, napirendre vonatkozó döntésének függvénye. A frakciónak nem a vizsgálóbizottsággal, hanem a frakciókkal vannak jogviszonyban, tehát nem tekinthetők bizottsági szakértőknek, a Hárszabály szerint csak a bizottság engedélyével szólalhat fel az ülésen. A bizottsági szakértőnek egyébként tanácskozási joga van, és a legtöbb bizottsági ügyrend szerint betekinhet a bizottsági működés során keletkezett iratokba. Arra is van példa, hogy az ügyrend a tagi jogállás felé közelíti a szakértő jogait, amikor felruházza intézkedési javaslat tételére irányuló joggal, vagy a vizsgálóbizottság nevében történő önálló eljárási joggal.

6.5. Házelnök

Néhány ország a parlament elnökét speciális hatáskörökkel ruházta fel a parlamenti vizsgálati eljárás során.

Spanyolországban a házelnök széles jogkörrel bír: vizsgálóbizottság rajta keresztül bocsát ki idézést, vagy megkeresést közigazgatási szervek felé. A kamara elnöke jogosult dönteni olyan kérdésekben is, mint egyes eljárási cselekmények jegyzőkönyvezése, vagy a tanút segítő kíséző részvétele a meghallgatáson. A képviselőház és a szenátus hárszabályai szerint egyaránt, a vizsgálóbizottságnak munkatervet kell készítenie, melyet be kell mutatnia a megfelelő kamara elnökének, és teljesüléséről rendszeresen jelentést kell tennie neki. A képviselőház elnöke szükség esetén meghatározhatja a vizsgálóbizottság ügyrendjét, bizonyos eljárási szabályait is. A vizsgálóbizottság jelentését is az általa meghatározott rendben és időkeretben vitatja meg a plénum. **Portugáliában** a jogellenes vizsgálati indítványokat a házelnök visszautasíthatja. **Törökországban** számos fontos kérdéstről, a vizsgálat pontos tárgyáról, a tagok számáról, és a vizsgálati határidőről a plénum a házelnök javaslata alapján dönt. **Ausztriában**, ha a plénum létrehozta a vizsgálóbizottságot, a házelnök hívja össze az első ülést, és vezeti azt a bizottsági elnök tagok közül történő megválasztásáig.

7. A vizsgálattal érintett személy önálló eljárásjogi státusza

A parlamenti vizsgálati eljárás általában nem kontradiktórius eljárás, azaz az eljárás során nincs vád, és vádlott sem. A bizottság tényeket vizsgál, és értékeli politikai szempontból, és nem feladata egyéni felelősség megállapítása. A tanú valójában a bizonyítás eszköze, és nem terheltje az eljárásnak, azaz nem „ellene” folyik az eljárás, tehát speciális védelemre

⁵⁹⁸ HSZ 73.§ (2)

sincs szükség. Kérdés, hogy azok a személyek, akinek a (politikai) felelősségét az eljárás feltárni hivatott, tanúként kezelendők-e, vagy a vádlotthez hasonló külön eljárásjogi státuszt (vizsgálattal érintett személy) kell-e biztosítani a számukra. Az érintetti státusz a parlamenti vizsgálati eljárásban inkább kivételnek számít: jelenleg a svájci, szlovén és dán szabályozásban, valamint néhány német tartomány rendelkezései között találkozunk vele.

Az érintett státusza a büntetőeljárás terhelt/vádlott szerepéhez áll közel. A vádlott általában nincs az igazság megtalálásában való tevékeny közreműködésre kötelezve, szemben a tanúval. Emellett az önvádra kötelezés tilalma is szélesebb körben érvényesül az ő esetében. A vizsgálat érintettjének különjogai lehetnek ennek megfelelően: jelenlét a bizonyítási cselekmények során (amennyiben ez nem akadályozza a tanút a vallomástételben), kérdezési jog, bizonyítási indítvány-tételi jog, összefüggő állásfoglalás-tételi jog. Mivel az önvádra kötelezés tilalmának mindenképpen érvényesülnie kell, indokolt, hogy az érintett megtagadhassa a válaszadást bizonyos kérdésekre, vagy akár megtagadhassa a nyilatkozattételt, különösen, ha büntetőeljárás is folyik az ügyben, hiszen ez a jog a másik, bírósági eljárásban is megilleti.

A külön eljárásjogi státusz szükségessége véleményünk szerint vitatható. Ellene szól, hogy az eljárás nem személyes felelősség megállapítását célozza, valamint, hogy a különjogok – a bizonyításban ellenérdekeltek oldalán - nehezíthetik a bizonyítást. Az azonban mindenképpen fontos, hogy a vizsgálat tárgyi érintettjei, azaz akiknek jogait a vizsgálat érinti, megfelelő védelemben részesüljenek, például állást foglalhassanak a számukra sérelmes bizottsági nyilatkozatokkal, jelentéssel kapcsolatban. Ezt a német szabályozás is biztosítja. A tárgyi érintettséget alapozza meg, ha a vizsgálati megbízásból egyértelműen kiderül, hogy a vizsgálat egy vagy több meghatározott személy ellen irányul.⁵⁹⁹

Németországban, a XX. század elején, a weimari köztársaság vizsgálóbizottsági szabályozása formálisan nem ismerte el az érintett jogállását, hanem csak a nyilatkozatra kötelezett személyét a parlamenti vizsgálati eljárásban.⁶⁰⁰ Kahn ezt kritizálva sürgette, hogy ez a helyzet oly módon változzon meg, hogy élesen elkülönülnek egymástól a vizsgálat tárgyai (akik ellen a vizsgálat folyik, a büntetőeljárás terheltjei), és a valódi tanúk (az eljárás bizonyítékai) között. Ez a reform az IPA-szabályokban öltött testet. A 16.§ szabályozta a tanúk, míg külön szakasz, a 18.§ az eljárással érintettek jogállását. Míg a tanúk jogállását a büntetőeljárás szabályai határozták meg, az érintettek helyzete az eljárásban ennél könnyebb volt. Az érintett külön jogai közé tartozott, hogy a tanútól időben eltérően, összefüggően nyilatkozzon az ügyről (jog a meghallgatáshoz). Az érintett emellett jogosult volt bizonyítást kezdeményezni,⁶⁰¹ és kérdezni a tanútól, valamint jelen lenni a bizonyítási eljárás során, jogi segítséget igénybe venni. Nyilatkozási kötelezettsége, és annak megtagadási joga megegyezett

⁵⁹⁹ Glauhen/Brocker, 2004, 297. o.

⁶⁰⁰ Kahn 1931. 64.o.

⁶⁰¹ IPA 12.§(2)

a tanúéval. Azt, hogy valójában ki lehet érintett az eljárásban, magának a vizsgálóbizottságnak kellett megállapítania. Ehhez az IPA-szabályok adtak támpontot: „olyan (természetes) személyek, akikre nézve a vizsgálati megbízásból, vagy a vizsgálati eljárás során bármikor megállapítható, hogy a vizsgálat kizárólag vagy túlnyomó részben ellenük folyik.” Az IPA-szabályzat szerint az érintetti státuszt a vizsgálóbizottság rendes, azaz többségi döntéssel állapítja meg.⁶⁰² A bajor vizsgálóbizottsági törvény is elismeri az érintett külön jogállását.⁶⁰³ Eszerint az érintettet vádlott módjára kell meghallgatni. További rendelkezéseket azonban nem találunk a törvényben. Az IPA-szabályok megfogalmazása túl általános, sok esetben nem eldönthető, hogy egy személyt tanúként vagy érintettként kell meghallgatni. Mivel a különbségtétel a gyakorlatban lehetetlen, a törvényhozó a 2001-es német kodifikáció során lemondott az érintett külön jogállásáról.

A jelenleg hatályos német törvény, bár nem ad külön eljárásjogi státuszt a vizsgálattal érintett személynek, elismeri az eljárás tárgyi érintettjeinek törvényes meghallgatáshoz való jogát. Azoknak a személyeknek, akiket a jelentés nyilvánosságra hozatala jogaikban jelentősen károsítana, a vizsgálat lezárása előtt lehetőséget kell adni, hogy két hét alatt állást foglaljanak az őket érintő részéről, amennyiben ezekről őket a meghallgatások során nem tájékoztatták.⁶⁰⁴ Az állásfoglalás lényeges részét a jelentésben meg kell jeleníteni. A rendelkezés tehát azt célozza, hogy az érintettek tudta nélkül ne kerüljön őket érintő megállapítás a jelentésbe, és hogy az őket hátrányosan érintő részekhez hozzáfűzhessék saját álláspontjukat. A magyar házszabály ehhez hasonló rendelkezést tartalmaz. A vizsgálóbizottság jelentésének tartalmaznia kell a vizsgálat által érintett személy vagy szerv észrevételeit a lefolytatott vizsgálat módszereire és megállapításaira vonatkozóan.⁶⁰⁵

A hatályos svájci szabályozás ismeri a parlamenti vizsgálat érintettjének (*Betroffene*) önálló státuszát. A törvényi definíció szerint érintett az a személy, akinek érdekét a vizsgálat közvetlenül érinti.⁶⁰⁶ A vizsgálóbizottság feladata, hogy az érintett személyét feltárja, és haladéktalanul értesítse. Az érintettet megilletik mindazon jogok, amelyek az eljárásban a szövetségi kormányt megilletik (mivel a parlamenti vizsgálatoknak a kormány a tipikus címzettje): jelen lehet a meghallgatásokon, kiegészítő kérdéseket tehet fel, élhet a meghallgatásához való jogával (azaz joga van elmondani tudomását az ügyről) valamint betekinthez a jegyzőkönyvekbe, bizonyító okiratokba, és szakértői véleményekbe.⁶⁰⁷ A kormány (amely kijelöl egy személyt tagjai közül a kormány vizsgálóbizottság előtti képviselője céljából), emellett a vizsgálat eredményére vonatkozóan a bizottság előtt, illetve egy saját jelentésben a plénum előtt kifejezheti álláspontját. A bizottság a folyó vizsgálat érdekeire, vagy más személyek védelmére hivatkozva korlátozhatja, vagy kizárhatja az érintett személy jelenléti és irat-betekintési jogát. Ez esetben a bizottság az ügy lényeges tartalmát írásban vagy szóban tudatja az érintett személlyel, és lehetőséget ad neki arra, hogy kifejtse azzal kapcsolatos álláspontját, vagy további bizonyítékokat nevezzen meg.⁶⁰⁸ Az olyan bizonyítékot, amelyet az érintettnek nem hoznak a tudomására, nem lehet ellene felhasználni.⁶⁰⁹

A svájci eljárási logika mindezek alapján a kontradiktórius eljárási logika felé mutat, ahol a bizottság és az érintett egymással szemben áll (vádoló-vádlotti pozíciók), és mindkettőt védelmi és információs jogok illetik

⁶⁰² IPA 18.§ (2)

⁶⁰³ Bajor vizsgálóbizottsági törvény 13.§

⁶⁰⁴ N VBT 32.§

⁶⁰⁵ HSZ 36.§ (5) e

⁶⁰⁶ SPT 168. § 1.

⁶⁰⁷ SPT 167.§ 1.

⁶⁰⁸ SPT 168.§ 2.

⁶⁰⁹ SPT 168. § 3.

meg a másikkal szemben. A „fegyveregyenlőségre” utal az a szabály is, mely szerint az érintett személy saját kérésére ügyvédet vonhat be az eljárás egészébe vagy egyes ülésekre, amennyiben ez az érintett jogos érdekének védelme szempontjából indokolt.⁶¹⁰ Az ügyvéd csak bizonyítási indítványt, vagy kiegészítő kérdéseket tehet. A német törvény megoldásához hasonlóan, a vizsgálat végén, a kamaráknak történő jelentéstétel előtt azok a személyek, amelyekkel szemben vádak (*Vorwürfe*) fogalmazódtak meg, betekinhetnek a jelentés érintett részébe, és erre vonatkozóan meghatározott időn belül írásban vagy szóban a vizsgálóbizottság előtt kifejtetik álláspontjukat, melyet a jelentésben értelemszerűen fel kell tüntetni.⁶¹¹

A vizsgálati eljárás a **luxemburgi** házaszabály szerint is kontradiktórius jellegű.⁶¹² Ebből következően a vizsgálattal érintetteknek önálló eljárási pozíciója és jogai vannak: joguk van meghallgatásukat kérni a vizsgálóbizottságtól, valamint konkrét vizsgálatot kezdeményezhetnek, melynek elrendeléséről azonban a vizsgálóbizottság dönt.

A **szlovén** törvény szintén külön eljárásjogi pozíciót biztosít azoknak a személyeknek, akikre a vizsgálat részben, vagy egészben kiterjed (érintettek).⁶¹³ Amennyiben személyük a vizsgálóbizottság valamely bizonyítási határozatában még nincs meghatározva, a vizsgálóbizottság ennek kiegészítésével dönthet e személyek meghatározásáról. Bár a lehetséges érintettek maguk is bejelenthetik érintettségüket, ám ennek elismeréséről a vizsgálóbizottság dönt, mely döntés ellen nem lehet fellebbezni. Az érintett személyek írásban idézhetők, a vizsgálóbizottság nevének, az idézett nevének, bizonyítási határozatnak, vizsgálat tárgyának, helyének, idejének, az érintetti minőségnek, és az elővezetés lehetőségére történő utalás megjelölése mellett, az elnök aláírásával. Az érintett személyt nem lehet meghallgatni tanúként, ha ellene folyik az eljárás. Jogai a bírósági eljárás gyanúsítottjáéval egyeznek meg. Ha valaki előbb tanú volt, majd érintett lett, a vizsgálóbizottság nem hivatkozhat a tanúvallomásra. Az érintett személy számos ponton személyesen vehet részt a bizonyításon, kivéve, ha a vizsgálóbizottság ideiglenesen kitiltja onnan, mert egy másik érintett, vagy tanú kihallgatása folyik, vagy bizonyos körülmények miatt erre, igazmondása érdekében, szükséges lehet. Visszatérése után felolvassák az időközben elhangzott vallomások jegyzőkönyvét. Az érintett személy (az elnök engedélyével) kérdéseket tehet fel a többi érintettnek, tanúnak, valamint a mások által elmondottakhoz megjegyzést fűzhet. Az érintett személy ezen felül jogi képviselőt vehet igénybe, és bizonyítási indítványt tehet.

Dániában a vizsgálattal érintett személy az, akinek a viszonyait vizsgálják.⁶¹⁴ Az érintett személy képviselőt, pártfogására saját maga választhat egy „ülnököt”, ha azonban ezzel a vizsgálóbizottság nem ért egyet, bármikor visszahívhatja, és kinevezhet egy másikat.⁶¹⁵ Ez az ülnök részt vehet az üléseken, betekinhet az iratokba, valamint külön meghallgathatja a tanúkat. Érdekesség, hogy a vizsgálóbizottság úgy is rendelkezhet, hogy bizonyos információkat az érintett személy ne, csak az ülnöke ismerhessen meg. Kihallgatásuk előtt az érintett személlyel és az ülnökkel részletesen közölni kell a vizsgálat tárgyát. Az érintett személy az ülnökkel együtt jogosult írásban véleményt előterjeszteni a velük kapcsolatos ténybeli és jogi kérdésekről.

Összefoglalóan tehát elmondhatjuk, hogy ahol külön eljárásjogi pozíciója van a vizsgálattal érintetteknek, ott e státusz elismerése, megadása többnyire a vizsgálóbizottság

⁶¹⁰ SPT 168. § 4.

⁶¹¹ SPT 168. § 5-6

⁶¹² LU HSZ 180.§

⁶¹³ SZ VBT 7. §

⁶¹⁴ D VBT 21.§

⁶¹⁵ Ekkor az ülnök kvázi kirendelt ügyvédként jár el: tiszteletdíját is a kirendelt védőké szerint kell megállapítani, D VBT 24.§

jogköre. A státusz, amellyel, hogy rögzíti az illető kvázi-terhelti pozícióját, számos külön jog elismerése által védelmet biztosít neki. Ezek közül a legfontosabbak a jogi képviselő igénybevétele melletti meghallgatáshoz való jog, az eljárás személyes nyomon követése (jelenlét a bizonyítás során), és az önálló bizonyítás-indítványozási jog. Ahol azonban a vizsgálattal érintett személyek és a meghallgatásra kötelezettek köre nem válik el élesen, ott az érintettek legfeljebb a véleményük jelentésbe történő felvetésének jogát gyakorolhatják. Erről azonban nem a vizsgálóbizottság, hanem ők maguk dönthetnek, és kérésüknek eleget kell tenni.

Az érintetti státusz testesül meg az inpeachment-típusú vizsgálóbizottsági eljárásokban célkeresztbe vont államfők esetén is. **Litvániában** és **Ukrajnában** az elnök elleni, hivatala felfüggesztését célzó parlamenti eljárás egy előzetes, ad hoc bizottság által végzett vizsgálathoz van kötve. A végrehajtó hatalom vezetője az ilyen eljárás során szükségszerűen fel van ruházva bizonyos eljárási jogokkal.

8. A bizonyítás a vizsgálóbizottsági eljárásban

8.1. A bizonyítás jelentősége a parlamenti vizsgálat során

A parlamenti vizsgálat lényege olyan információk felkutatása és begyűjtése, amelyek alapján a vizsgálóbizottság jelentést tehet a plénumnak, és ez által tájékoztathatja a közvéleményt. A legrelevánsabb információk forrása gyakran éppen az ellenérdekű fél, az ellenőrzés tárgya, azaz a kormányzat és a közigazgatás. Emiatt a vizsgálóbizottságot olyan jogosítványokkal kell felruházni, amelyek segítségével hatékonyan felléphet a vizsgálati megbízás teljesítését segítő bizonyító erejű tények felderítésében.

A bizonyítás – mely komplex folyamatot alkotva magába foglalja a bizonyítékok beszerzését, kikényszerítését, és értékelését - éppen ezért a parlamenti vizsgálati eljárás legfontosabb tevékenysége. A bizonyítási tevékenység tartalmilag a bizonyítékok felvételéből (személyek meghallgatása, iratvizsgálat), valamint az ezekhez és a vizsgálati megbízatáshoz kapcsolódó tanácskozásból áll. A bizonyítás egyben az eljárás leglátványosabb része, a bizonyítás során érvényesülhet leginkább a vizsgálati taktika, a tagok és tisztségviselők politikai kreativitása, „egyénisége”. Az *Estonia-ügy* vizsgálata során például az észak-keleti parlament vizsgálóbizottsága tudatosan alakította ki meghallgatások sorrendjét. Először az alacsonyabb rangú hivatalnokokat, majd a vezetőket hallgatta meg (lásd a nemzetközi fejezetben).

A parlament vizsgálati jogának angliai kialakulása óta két hagyományos bizonyítási eszköz létezik: személyek kihallgatása tanúként vagy szakértőként, és dokumentumok bekérése, iratbetekintés. Ebben az alfejezetben a bizonyítás általános kérdéseit tekintjük át, a következő kettőben pedig részletesebben foglalkozunk a két bizonyítási eszközzel. Az egyes országok szabályozása további bizonyítási eszközöket ismerhet el. Általánosan használt bizonyítási eszköz a szemle, melynek keretében a vizsgálóbizottság a helyszínen tanulmányozhatja a vizsgálat tárgyát. A holland törvény szerint magántulajdonú ingatlan meglátogatása lehetséges, de ehhez a tulajdonos beleegyezése, vagy bírói felhatalmazás szükséges. Az érintettel írásban kell előzetesen közölni a szemle tényét, ha azonban ez rontja a vizsgálat érdekét, akkor az értesítés mellőzhető.

Az eljárás során számos országban voltaképpen a büntetőeljárásban használatos bizonyítékok használhatók fel.

Ez **Németországban** a büntetőeljárás szabályok értelemszerű alkalmazásából is adódik. A büntetőeljárás hatása érződik azon az egyedi szabályon is, amelyet az egyik német tartományi (Saar-vidék) törvényben, a lehetséges bizonyítékok felsorolásánál találunk. Eszerint a klasszikus bizonyítási eszközök mellett lehetőség van, arra hogy a vizsgálóbizottság kezdeményezze, hogy az illetékes bíróság elmevizsgálatot, halotti szemlét, vagy boncolást (sic!) végezzen.⁶¹⁶

A tanú- és iratbizonyítást minden vizsgált ország ismeri, de ezek terjedelmében eltérések előfordulnak.

Lettországbán például közigazgatási aktákat bekérhet, hivatalnokokat beidézhethet bármely parlamenti bizottság, ám magánszemélyeket, mint tanúkat, csak vizsgálóbizottság hallgathat meg.⁶¹⁷ A vizsgálóbizottság magánjogi személyektől (vállalkozásoktól) csak meghatározott feltételek esetén gyűjthet bizonyítékot: vállalkozások, egyéb magánkezdeményezések, önkormányzatok, központi hivatalok képviselőinek vallomását akkor kérheti, ha e magánjogi személyek közvetve vagy közvetlenül állami támogatásban részesültek, állami szerződést kötöttek, vagy részt vettek az állami vagy önkormányzati tulajdon privatizációjában.

A bírósági eljárás alapelvével szemben a parlamenti vizsgálat során a közvetlenség elve, azaz, hogy csak a vizsgálóbizottság előtt felvett bizonyítás használható fel, általában nem érvényesül. A vizsgálóbizottság ugyanis általában bekérhet aktákat, megkereshet hivatalos szerveket, és az azok által felvett bizonyítékokat a vizsgálat részévé teheti. A bíróság megkeresése bizonyítási cselekmény lefolytatása, vagy a korábban keletkezett nyomozati anyag rendelkezésre bocsátására céljából, jó példa erre. E logika miatt a szóbeliség elve sem érvényesül maradéktalanul.

⁶¹⁶ A Saarlandi Tartományi Gyűlésről szóló törvény 51.§ (3). Ennek azonban eddig gyakorlati jelentősége nem adódott. lásd Glauhen/Brocker, 2004, 186. o.

⁶¹⁷ Yamamoto, 2007, 40.o.

A **szlovén** és **belga** vizsgálóbizottság úgy is határozhat, hogy a tanukat, előállítottakat a bíróság hallgassa ki. A **dán** törvény szerint a vizsgálóbizottság bírói hatáskörrel nem rendelkezik,⁶¹⁸ azaz nem alkalmazhat szankciókat az együttműködés érdekében, ehhez a bíróságot kell igénybe vennie. Az erről szóló kérelemhez csatolni kell a vizsgálat tárgyáról szóló határozatot, és a bizonyítási határozatot. A **cseh** eljárási szabályzat jól összefoglalja a vizsgálat további, elvi jelentőségű szabályait. A tagok kötelesek saját meggyőződésük szerint, minden körülmény alapos megvizsgálásával értékelni a bizonyítékokat, egyenként, és összességében is. A vizsgálat által érintett személy nyilatkozata nem mentesíti a vizsgálóbizottságot azon kötelezettsége alól, hogy az ügy minden körülményét alaposan megvizsgálja.⁶¹⁹

Ingo Beckedorf megvizsgálta az európai államok parlamenti vizsgálóbizottsági rendszereit. A következő feltételeket állapította meg, amelyek a hatékony ellenőrzéshez és a vizsgálat sikeréhez szükségesek a bizonyítással kapcsolatban:

- Tanuk és szakértők idézése és meghallgatása, ideértve a kormány tagjait is,
- A tanuk kötelessége a vizsgálóbizottság előtti megjelenésre és nyilatkozattételre,
- A hatóságok és azok alkalmazottainak kötelessége a vizsgálóbizottság előtti megjelenésre, illetve az erre vonatkozó engedély megadására, amennyiben ezzel szemben nem áll megalapozott érdek,
- Hozzáférés a vizsgálatot érintett ügy minden dokumentumához,
- Az e jogosultságok megsértésének megállapítása (hamis nyilatkozattétel, bizonyítékok visszatartása, megkeresés nem teljesítése) és a hatáskörrel rendelkező bíróság bevonása.

E feltételek teljesülése, és a bizonyítás eredményessége érdekében a vizsgálóbizottságok több országban (Ausztria, Portugália, Belgium, Luxemburg, Olaszország, Görögország) a jogszabályok megfogalmazása szerint *ugyanolyan* vizsgálati jogkörökkel rendelkeznek, mint a bíróságok. Ez a megoldás azonban csak a megfelelő jogvédelmi garanciák fennállása esetén alkalmazandó.

A részletes szabályozás hiánya ellenére a kvázi-bírói hatáskör miatt **Olaszországban** rendkívül erős vizsgálóbizottsági rendszer alakult ki. Az egész társadalmat átfogó kérdések hatékony kivizsgálása érdekében a vizsgálóbizottságok a nyomozást, vizsgálatot ugyanolyan hatáskörrel végzik, mint az igazságügyi hatóságok.⁶²⁰ Az **osztrák** vizsgálóbizottságok eljárásrendje főként a bizonyítás tárgykörébe tartozó kérdésekkel foglalkozik. A bizonyítás körében a vizsgálóbizottságoknak a bíróságokhoz hasonló hatáskörük van. Bizonyítékként a vizsgálóbizottság előtt bármi felhasználható, ami alkalmas arra, hogy a vizsgálatot a plénum által adott megbízás keretei között segítse, kivéve, ha büntetendő cselekmény (tehát nem kizárólag *bűncselekmény!*) útján jött létre, valamint a törvényi előírások megkerülésével szerezték be.⁶²¹ A vizsgálóbizottságokat a **görög** házszabály

⁶¹⁸ D VBT 4.§ (1)

⁶¹⁹ CS VBE 5.§ (6)-(7)

⁶²⁰ O KH HSZ 141.§ (2), O SZ HSZ 162.§ (5)

⁶²¹ O VBE 1.§ (2)

szerint is a büntetőbíróóságok hatásköre illeti meg: mindazok a jogkörök megilletik, amelyek az ügyészt, vagy a büntető vizsgálóbírót.⁶²²

A **belga** vizsgálóbizottsági törvényben foglaltak szerint törvényhozó és a bírói hatalom az eljárás során összefonódik: a kirendelt vizsgálóbírót – a törvényesség keretein belül – a vizsgálóbizottság bizonyítási cselekmény lefolytatására utasíthatja. A tanúkihallgatások szabályai pedig csaknem megegyeznek a bírósági eljárás során alkalmazottakkal. A belga parlamenti vizsgálati szabályozás középpontjában nem annyira a politikai következtetések megállapítása, a politikai nyilvánosság terepének kialakítása, hanem az igazság, és a felelősség megállapítása áll. A vizsgálóbizottsági törvény ennek megfelelően főként a bizonyítás kérdéseit szabályozza. A vizsgálóbizottságoknak, és felhatalmazás alapján elnöküknek, mindazon hatáskörüik megvan, ami a bírósági vizsgálat során a vizsgálóbírót megilleti.⁶²³ Többek között maguk elé idézhetnek, és eskü alatt meghallgathatnak, szembesíthetnek tanúkat, bekérhetnek dokumentumokat, bevonhatnak szakértőt (akinek a polgári bírósági ügyekben szokásos díjazás jár), elrendelhetnek helyszíni szemlét. Sor kerülhet lehallgatásra, sőt, házkutatás elrendelésére is. Ezek lefolytatása érdekében a kérést a vizsgálóbizottság a fellebbviteli bíróság (*cour d'appel*) elnökének küldi meg, amely a vizsgálóbizottság segítésére kijelölhet egy büntetőügyben eljáró bírót, aki a megfelelő eljárási cselekményeket lefolytatja. A bíró tehát a vizsgálóbizottság elnökének irányítása alatt jár el. A főügyészségen keresztül a vizsgálóbizottság még a nyomozati anyagba is betekinhetnek, ennek megtagadása esetén a bírói út nyitva áll.⁶²⁴

A **luxemburgi** hárszabály is a büntetőeljárás során eljáró vizsgálóbíróval azonos jogokkal ruházza fel a vizsgálóbizottságot.⁶²⁵ Maga elé idézhet, és – akár eskü alatt - meghallgathat tanúkat, beleértve a köztisztviselőket, akiknek azonban a tanúvallomáshoz felettesüktől engedély szükséges. A tanúk, tolmácsok, szakértők jogai és kötelezettségei a vizsgálatot lefolytató Képviselőház, vizsgálóbizottság vagy megbízott bíró előtt megegyeznek a vizsgálóbíró előtt őket megillető jogokkal és kötelezettségekkel. Az eskütétel is a bíróságihoz hasonló formában történik.⁶²⁶ Ugyan a vizsgálati jogkör nem átruházható, de indokolt esetben bizonyos vizsgálati cselekmények lefolytatásával a felsőbbbíróság kijelölt bíróját megbízhatja. Amennyiben a vizsgálat során nyomozás, házkutatás, levéltitok megsértése szükséges, ez csak külön törvényi felhatalmazás megléte esetén lehetséges.

Szerbiában azonban éppen ellentétes szabály van hatályban: a vizsgálóbizottságok a hárszabály szerint nem folytathatnak nyomozást, vagy más, bírói hatáskörbe tartozó tevékenységet.

8.2. Akkuzatórius és inkvizitórius bizonyítási logika

A bizonyítás jellegét alapvetően meghatározza, hogy a vizsgálóbizottság az akkuzatórius, vagy az inkvizitórius vizsgálati logikát követi-e. Az előbbire a kétpólusú tárgyalás, a „vád” és „védelem” elkülönült pozíciója, és a kettő közötti vita, ütközés a

⁶²² G HSZ 145.§

⁶²³ B VBT 4.§

⁶²⁴ Kiss, 1999, 237.o.

⁶²⁵ LU HSZ 181.§

⁶²⁶ LU HSZ 185.§

jellemző. A vizsgálattal érintett személy a vitán kívül, (vagy, ha úgy tetszik, felül) áll, legfontosabb szerepe a tájékoztatás mindkét oldalnak, hogy az alapján el lehessen dönteni a kontradiktórius vitát. Az inkvizitórius tárgyalási modell szerint azonban az érintettel szemben kvázi-nyomozó hatóság áll, amelynek célja a vádaknak az érintettekre történő „rábizonyítása”. Itt nincsenek felek, vád és védelem, hanem egy egységes vizsgáló szerv, és vele szemben a „vádlott”.

Az eljárást átható politikai polarizáció miatt az akkuzatórius elv is elképzelhető vezérelni lehetne, a legtöbb ország gyakorlata azáltal, hogy a vizsgálóbizottságra egységes szervként tekint, és egységes álláspontra kényszeríti – a kisebbségi vélemény lehetősége mellett – az inkvizitórius elv felé tolja az eljárást. Az akkuzatórius, fegyveregyenlőségi elem jelenik meg a vizsgálattal érintett személy külön pozíciójában, ez azonban csak az országok kisebb részére jellemző.

A **német** szabályozásban is az inkvizitórius elv jelenik meg: a vizsgálóbizottság maga szerzi be a bizonyítékokat.⁶²⁷ A politikai vitákat a parlamenti vizsgálatból tudatosan száműzni próbáló **brit** gyakorlat is inkább az inkvizitórius eljárás felé hat, amikor a bizottságon belüli együttműködést, és egységes végső álláspontot szorgalmazza. A bizottság egységes célja a vizsgálat szakmai alapon történő lefolytatása, és nem valamelyik érintett fél „kimentése”.

A kétféle modellben a bizonyítékok emeléséhez való jog is eltérően alakul. Az inkvizitórius szellemű vizsgálat során, többnyire az elnök vezetésével, a „vádát” alátámasztó bizonyítékok dominálnak. Az akkuzatórius eljárás során mindkét fél igyekszik bizonyítékokat felvonultatni, és a vizsgálóbizottságot meggyőzni, az elnök szerepe inkább a fegyveregyenlőség megvalósulása feletti örökös. Nem mindegy tehát, hogy ki hozhat bizonyítékokat a bizottság elé, kinek a joga a bizonyíték-állítás: a többségé, vagy a kisebbségé. A kötelező kisebbségi indítvánnyal felállított vizsgálóbizottság mit sem ér, ha a kezdeményezők nem tudják bemutatni azokat a bizonyítékokat, amelyek a szándékuk szerinti vizsgálathoz szükségesek, azaz nem tudják keresztülvinni a számukra fontos személyek meghallgatását, dokumentumok bemutatását, mert a bizottsági többség, amelynek akarata ellenére jött létre a vizsgálat, leszavazza indítványait.

8.3.A bizonyítás, mint kisebbségi jog

A bizonyításról a vizsgálóbizottság általában többségi döntéssel meghozott bizonyítási határozattal dönt. Ez azt jelenti, hogy formális döntés kell arról, hogy egy bizonyíték

⁶²⁷ N VBT 17.§ (1)

egyáltalán a bizottság elé kerülhet-e, azaz bizonyítékot nem lehet informálisan, előzetes döntés nélkül a vizsgálóbizottság elé hozni. A kisebbségnek ezért meg kell adni a bizonyítás jogát, azaz el kell érni, hogy bizonyítási indítványainak a vizsgálóbizottság kötelezően helyt adjon. Szükséges tehát, hogy ott, ahol a vizsgálóbizottság felállítása kisebbségi jog, az indítványozó kisebbség a vizsgálóbizottságon belül is rendelkezzen kisebbségi jogokkal, amik közül a legfontosabb a bizonyításhoz való jog.

Németországban már a weimari alkotmány biztosította a kisebbség azon jogát, hogy minden bizonyítékot felhasználjon, amelyet a vizsgálóbizottság maga, vagy maguk az indítványozók „szükségesnek ítélnék”.⁶²⁸ A második világháború után elfogadott Alaptörvény ezzel szemben nem tartalmazza a kisebbség kötelező bizonyítás-indítványozási jogát.⁶²⁹ Ez a nemzetiszocialista korszakhoz fűződő rossz, friss tapasztalattal, a destruktív kisebbségtől való félelemmel magyarázható. A 2001-es vizsgálóbizottsági törvény azonban újra felruházta a kisebbséget a bizonyítás kikényszerítésének jogával. A német alkotmánybíróság álláspontja szerint ez a jog olyan vizsgálóbizottságban is fennáll, amely nem kisebbségi indítványra jött létre.⁶³⁰ Bizonyítási határozatot Németországban a bizottság tagjai, valamint egyes tartományokban a vizsgálattal érintettek, és a kormány indítványozhatnak.⁶³¹ A minősített kisebbség bizonyítási indítványainak azonban helyt kell adni. A törvény azonban két esetben kivételt tesz: a bizonyítási indítvány a bizottsági többség – indoklás mellett – elutasíthatja, ha jogellenes, vagy a bizonyíték beszerzése még a törvény által előírt kikényszerítőeszközökkel is lehetetlen.⁶³² Jogellenes akkor lehet a bizonyítás, ha túlmutat a vizsgálati megbízáson, vagy hatályos jogszabályba ütközik; lehetetlen, ha például a vizsgálóbizottság nem tudja, és nem is képes megtudni, hogy a tanú hol tartózkodik. Ha a többség elutasítja a bizonyítási indítványt, az egynegyedes kisebbségnek jogában áll jogorvoslatot keresni a törvény általános szabálya szerint, azaz a kérdést a legfelsőbb bíróság vizsgálóbírája elé utalni, aki elrendelheti a kérdéses bizonyíték felvételét.⁶³³ A kisebbség bizonyítási jogát némileg árnyalja, hogy a napirend összeállítása a többség döntése, azaz a bizonyítékok sorrendje és időzítése a többségi elv alapján történik.⁶³⁴ További kisebbségi jogok az eljárás során: ülés összehívása, vizsgálati megbízott kirendelése.

A kisebbségi jogok a **szlovén** parlamenti vizsgálat során is érvényesülnek: a tagok egyharmadának követelésére a vizsgálóbizottság kérdéseket tehet fel az állami szerveknek, valamint bizonyítást vehet fel.⁶³⁵ **Ausztriában** a bizonyítási határozatokban a bizonyítandó tényeket, a bizonyítási eszközöket, és a bizonyítás-felvétel idejét meg kell határozni. Ezeket a vizsgálóbizottság többségi szavazással fogadja el, a kisebbségi bizonyítási jog nem ismert.

A kisebbség-többség kérdéssel összefügg, hogy hogyan alakul a plénum és a vizsgálóbizottság közötti hatáskör-megosztás, és hogy a bizonyítási eszközök használata a vizsgálóbizottság belső döntése-e, vagy a plénum felhatalmazására van szükség.

⁶²⁸ Weimari Birodalmi Alkotmány 34. szakasz (1) bekezdés 2. mondat

⁶²⁹ Alaptörvény 44. szakasz (1) bekezdés 1. mondat

⁶³⁰ Plöd 2002. 84. o.

⁶³¹ Glauben/Brocker, 2004, 193. o.

⁶³² N VBT 17.§ (2)

⁶³³ N VBT 17.§ (4)

⁶³⁴ Glauben/Brocker, 2004, 339. o.

⁶³⁵ SZ VBÜ 12.§

A **brit** vizsgálóbizottság (*departmental select committee*) kizárólag azokkal a jogosítványokkal bír, amelyeket a létrehozó kamara, vagy a házszabály ráruházott. Ezeken felül, egyes eljárási cselekményekhez parlamenti felhatalmazásra van szükség, amelyet azonban a gyakorlatban rendszerint megadnak.⁶³⁶ A vizsgálóbizottságok a házszabály alapján kérhetik a megjelenést és nyilatkozattételt valamint a kért dokumentumok bemutatását (*call for persons, papers and records*). A bizottsági hatásköröknek a bizottság egy tagjára történő átruházásáról, albizottság létrehozásáról, vagy külső helyszínen történő bizonyítási jellegű tevékenység elrendeléséről azonban a plénumnak kell döntenie. **Írországbán** is a plénum örökös a bizottsági bizonyítási hatáskörök felett. A két kamara a bizonyítási eszközeinek katalógusát a házszabályban találjuk.⁶³⁷ A vizsgálóbizottság maga elé idézhet és meghallgathat tanúkat (beleértve a kormány tagjait és a köztisztviselőket), igénybe vehet szakértőt, kérheti dokumentumok bemutatását, e bizonyítási cselekmények jegyzőkönyveit nyilvánosságra hozhatja, létrehozhat albizottságot és felruházhatja bármely jogával. E jogosítványok közül azonban a vizsgálóbizottság – vagy vizsgálati tevékenysége során az állandó bizottság - csak azokkal élhet, amelyekkel a plénum kifejezetten felhatalmazza.

8.4. Bizonyítékok felhasználása más eljárásokban, hamis tanúzás a vizsgálóbizottság előtt

Kevés országban találunk arra vonatkozó kifejezett szabályokat, hogy a parlamenti vizsgálat során összegyűlt bizonyítékot fel lehet-e használni más, például bírósági eljárásban.

A **holland** törvény válasza egyértelműen nemleges. Magán-, büntető-, közigazgatási, fegyelmi jogi eljárásokban azokat a jelentéseket és dokumentumokat, amelyek a bizottság kérésére létrejöttek, nem szabad bizonyítékként felhasználni, illetve ezekre nem lehet fegyelmi, közigazgatási szankciót, vagy eljárást alapítani.⁶³⁸ Mindez nem érvényes a bizottságnak önként átadott dokumentumokra, a felhasználási tilalom tehát csak a bizottság kezdeményezésére keletkezett információkra terjed ki. Ezt a kiinduló álláspontot helyesnek tekinthetjük, mivel rímél arra a (német eredetű) szabályra, hogy a vizsgálóbizottság vizsgálati tevékenysége, és így az azt záró jelentés, el van vonva a bírósági felülvizsgálat alól.

A bizottság Hollandiában tehát nem ad ki információt más testületeknek büntetőjogi, fegyelmi, civiljogi eljárásokkal kapcsolatban. Olyan eljáráshoz sem ad eljárási segítyt, amely fegyelmi, közigazgatási szankcióhoz vezet, akkor sem, ha a bizottság, vagy egyik tagja törvényi előírás alapján köteles lenne erre. A bizottság csak akkor nyújt információt más szervezeteknek, ha az eredeti információ szolgáltatója, és az, akire az információ vonatkozik, írásban erre engedélyt ad. Ettől eltérően, a tanúvallomások és dokumentumok felhasználhatók olyan büntetőjogi eljárásban, melynek tárgya a parlamenti vizsgálat keretében elkövetett hamis tanúzás, szakértői nyilatkozat, vagy megvesztegetés gyanúja. A bizottság az igazságügy-minisztérium által felügyelt ügyészségnek adja tovább azt az információt a vádemelés előtt, a nyomozás során, amely a parlamenti vizsgálat keretében hamis tanúzás, megvesztegetés gyanúját megalapozza. Ezt az információt akkor is ki kell adni, ha a titoktartási kötelezettség él a tagokra nézve.

⁶³⁶ Kipke, 1985, 78.o.

⁶³⁷ I AH HSZ 85.§, I FH HSZ 83.§

⁶³⁸ H VBT 30.§

A parlamenti vizsgálat tekintélyének és eredményességének érdekében szükséges, hogy az eljárás során elkövetett hamis tanúzás megfelelő büntetéssel fenyegetett cselekmény legyen. Ez a büntetőjog területére vezet át, hiszen a büntetendő tényállások kriminalizálása a büntetőpolitika feladata. Ezt a kriminalizációs szabályozást Magyarországra nézve is irányadónak tekinthetjük.

A **német** törvény elfogadásával egy időben új bekezdés került a német büntető törvénykönyvbe (*Strafgesetzbuch, STGB*), mely szerint a hamis tanúzásra vonatkozó szabályokat valamely tartományi vagy szövetségi törvényhozó szerv előtt elkövetett hamis nyilatkozat, adatszolgáltatás esetén is.⁶³⁹ A büntetethez természetesen csak akkor állhat fenn, ha a vizsgálóbizottság törvényes felhatalmazással működött. Befejezettnek akkor tekinthető a hamis tanúzás, ha a tanúkihallgatás le van zárva. A törvény szerint a lezárást a vizsgálóbizottság határozatban állapítja meg.⁶⁴⁰

Belgiumban a hamisan nyilatkozó tanú, szakértő, illetve az őket befolyásoló személy 2 hónaptól 3 évig terjedő szabadságvesztéssel, és 5-10 év közügyektől eltiltással büntetendő. Ha a hamisan tanúskodó tettért ellenszolgáltatást kapna, ezeken felül pénzbüntetés is kiszabandó. A felbujtó hasonlóan büntetendő. Hamis tanúzásnak az minősül, ha a tanú a nyilatkozattétel után kitart vallomása mellett. Újbóli meghallgatása esetén, akkor követ el hamis tanúzást, ha az utolsó nyilatkozatban is kitart az eredeti vallomása mellett.⁶⁴¹ Amennyiben a jegyzőkönyvben foglaltak jogellenes cselekedetekre utalnak, azt a főügyészhez kell továbbítani.

A **luxemburgi** képviselőház házszabálya szerint hamis tanúzás (ideértve a hamis tolmácsolást, szakértői véleményadást is) esetére maga állapít meg szankciót: két hónaptól három évig terjedő börtönbüntetést, és öttől tíz évig terjedő közügyektől eltiltást. Ha a tanú, tolmács, szakértő ezt ráadásul pénzért, vagy más ellentételezésért tette, ezen felül még 124 és 7437⁶⁴² Euró közötti pénzbüntetésre is számíthat. A házszabály szerint hamis tanúzás akkor áll fenn, ha a tanú, nyilatkozattétele után is kitart vallomása mellett.⁶⁴³

Franciaországban a hamis tanúzásnál a büntető törvénykönyv rendelkezései megfelelően alkalmazandóak. E szankciókat a bíróság a vizsgálóbizottság elnökének, vagy – ha a jelentés közzétételre került – a kamara elnökségének kérésére folytatja le.⁶⁴⁴ Olaszországban a vizsgálóbizottság előtti hamis tanúzás büntetendő cselekmény (2-től 6 évig terjedő szabadságvesztés). Spanyolországban a vizsgálóbizottság előtt elkövetett hamis tanúzás büntetése hat hónaptól egy évig terjedő börtönbüntetés, vagy ennek megfelelő súlyú pénzbüntetés. Svájcban a vizsgálóbizottság előtti hamis tanúzást (valamint a hamis szakértői véleményadást), öt évig terjedő szabadságvesztés vagy pénzbüntetés fenyegeti a büntető törvénykönyv alapján. A hamis tanúzás **Szlovéniában**, és **Lengyelországban** is büntetendő cselekmény.

8. Vallomástétel a vizsgálóbizottság előtt

⁶³⁹ STGB 162.§ (2)

⁶⁴⁰ N VBT 26.§ (2)

⁶⁴¹ B VBT 9.§

⁶⁴² A házszabály az 1911-es törvényben említett 50 és 3000 frank átszámítását tartalmazza.

⁶⁴³ LU HSZ 186.§

⁶⁴⁴ F TVR 6.§ III.

A vizsgálóbizottság eljárásában a szóbeliség, bár nem kizárólagos, de meghatározó. Az arra kötelezett személyek nyilatkozata, vallomása általában a bizonyítási eljárás legfontosabb mozzanata. A gyakorlat azt mutatja, hogy bár az írásbeli bizonyítékok szolgáltatnak pontosabb, tényszerűbb információkat, egzaktabb bizonyítást tesznek lehetővé, a nyilvánosság és a média jobban érdeklődik a vizsgálóbizottság előtt tett nyilatkozatok iránt. A meghallgatások, tanúvallomások az eljárás leglátványosabb eseményei, amelyeket a laikusok is figyelemmel követhetnek a médián keresztül.

8.1.A tanú jogai és kötelezettségei

A tanúzási kötelezettség minden országban ismert, általános állampolgári kötelezettség, megtagadása büntetőeljárás szankciót vonhat maga után. Abban azonban már nem egységesek az államok, hogy ez a kötelezettség parlamenti vizsgálati eljárásban is ugyanolyan erős-e. A német, francia és portugál szabályozás egyenrangúnak ismeri el ezeket a bírósági és parlamenti vizsgálatokat, és alkalmazni rendeli a büntetőeljárás szabályait a parlamenti vizsgálat során. Az utaló norma biztosítja a kényszerítőeszközök alkalmazásának lehetőségét, de egyben a tanú védelmét is szolgálja. Az önvádra kötelezés tilalmának, valamint a többi tanúzás-megtagadási jognak (sajtóanyag kiadója az informátorra vonatkozóan, foglalkozás gyakorlása körében szerzett bizalmas információk stb.) ugyanis a parlamenti vizsgálati eljárásban is érvényesülnie kell. A tanú jogait és kötelezettségeit a magyar büntetőeljárás törvény 79-94.§§ rendezik, amelyek véleményünk szerint alkalmasak arra, hogy a parlamenti vizsgálati eljárás során is értelemszerűen alkalmazást nyerjenek.

A magyar Hárszabály szerint kétféleképpen is elrendelhető nyilatkozattétel a vizsgálóbizottság előtt. A vizsgálóbizottságokra is érvényesülő általános bizottsági döntéshozatali szabály⁶⁴⁵ alapján a bizottság, bármely tagjának indítványára a bizottsági többség *meghallgatást* rendelhet el. A bizottsági ülés szabályai értelmében ez egyben kisebbségi jog: a bizottság, tagjai 2/5-ének kezdeményezésére meghallgatást tart.⁶⁴⁶ A Hárszabály logikája, valamint az ügyrendi bizottság erre vonatkozó állásfoglalása⁶⁴⁷ szerint azonban ez esetben sem kerülhető el a napirendi javaslat többségi határozattal történő elfogadása,⁶⁴⁸ vagyis a kisebbségi kezdeményezést a többség a napirendre tűzésről hozandó

⁶⁴⁵ HSZ 77.§ (1)

⁶⁴⁶ HSZ 68.§ (3)

⁶⁴⁷ 7/1998-2002 ÜB

⁶⁴⁸ A HSZ 75.§ (1) szerint

döntéssel megakadályozhatja. A rendezetlen helyzeten aligha segít, hogy az ügyrendi bizottság ilyen esetekre azt ajánlja, hogy az ilyen indítvány napirendre vételének határidejét a bizottsági ügyrend szabályozza.

A meghallgatás ugyanakkor – az ügyrendi bizottság állásfoglalása⁶⁴⁹ szerint - nem alkalmazható a vizsgálóbizottság előtti, az alkotmány 21.§-a alapján történő *vallomástétel* kezdeményezésére. Azt ugyanis általános bizottsági határozattal, azaz egyszerű többséggel lehet elrendelni. Ezzel az értelmezéssel a parlamenti vizsgálat során a kisebbségnek nincs lehetősége tanúvallomást sikerrel kezdeményezni. A magyar gyakorlatban ugyanis a nyilatkozattételnek két elnevezése keveredik: az Alkotmány megfogalmazása szerinti *vallomástétel*, és a Házsabályban található *meghallgatás*. A kettő között nincs jogszabályi, vagy tartalmi különbség, a gyakorlatban is számos bizottsági ügyrend azonos tartalmúnak tekint a két fogalmat. Az ügyrendi bizottság állásfoglalása⁶⁵⁰ azonban megkísérelt különbséget tenni, kimondva, hogy míg a Házsabály megfogalmazásából kiindulva, *meghallgatást* a HSZ 77.§ (1) és 68.§ (3) alapján egyaránt el lehet rendelni – azaz kisebbségi jog alapján is -, a Házsabály által nem ismert *vallomástételt* csak a HSZ 77.§ (1) alapján hozott, azaz többségi döntéssel. Ez a magyarázat vitatható, hiszen a nyilatkozattételre kötelezett személy jogállása között nincs különbség a két esetben, mindenképpel megjelentési, nyilatkozattételi, és igazmondási kötelezettség terheli – bár szankciója egyiknek sincs. Szükség lenne olyan egységes fogalmakon alapuló szabályozás, amely egyértelművé teszi a nyilatkozattétel elrendelésének eseteit, és ezzel összefüggésben biztosítja a kisebbségi jog érvényesülését, valamint a hamis tanúzás bíróság, vagy más hatóság előtti elkövethetőségébe a vizsgálóbizottság előtti elkövetést be kell vonni.

Dániában szintén kétféle nyilatkozattétel létezik: a vizsgálóbizottság felszólíthatja a tanút, hogy „önként” nyilatkozzon. Ennél erősebb kényszert jelent, ha az erre az eljárásra kijelölt koppenhágai városi bíróságot felkéri, hogy hallgassa ki tanúként egy ügyben.⁶⁵¹

A parlamenti vizsgálat során nyilatkozatra kötelezett személy – a bírósági tanúkihallgatáshoz hasonlóan – általában minden országban köteles a szabályszerű idézésre megjelenni, és a valóságnak megfelelő nyilatkozatot tenni.⁶⁵² A nyilatkozatnak a tényekre kell szorítkoznia, értékelést, véleményadást nem tartalmazhat, hiszen a tények alapján a politikai minősítés a vizsgálóbizottság feladata. A tanúknak lehetőséget kell adni arra, hogy indokolt esetben (pl. önvádra kötelezés tilalma, hivatás gyakorlásával összefüggő titoktartási

⁶⁴⁹ 5/1998-2002 ÜB

⁶⁵⁰ 5/1998-2002 ÜB

⁶⁵¹ D VBT 18-19.§

⁶⁵² A magyar Alkotmány kommentárja is ezen az apalon áll, lásd Szente, 2009, 769.o.

kötelezettség) megtagadhatták a vallomástételt, vagy a válaszadást meghatározott kérdésekre. A fair eljárás további feltételei a parlamenti vizsgálat során is, az összefüggő tényállás-ismertetéshez, és a jogi képviselőhöz való jog az egész eljárás, így a meghallgatás során is. Tanúként idézhetőek általában az ország saját állampolgárai mellett az országban tartózkodó külföldiek is. Hollandiában,⁶⁵³ Németországban⁶⁵⁴ jogi személyek is idézhetőek parlamenti vizsgálóbizottság által.

Az önvádra kötelezés tilalmának a parlamenti vizsgálati eljárásban is érvényesülnie kell. A német törvény kimondottan utal a büntetőeljárás törvény önvádra kötelezés tilalmát kimondó rendelkezésére,⁶⁵⁵ amelynek minden jogilag szabályozott eljárásban érvényesülnie kell. A magyar Alkotmánybíróság is megállapította, hogy szükséges egy hasonló szabályozás, hiszen az önvádra kötelezés tilalmát minden állami eljárásban biztosítani kell.⁶⁵⁶ Kérdés azonban, hogy – formális kvázi-vádolotti pozíció hiányában - ez a jog kit illet meg, hiszen nem mindig egyértelmű, hogy ki ellen folyik a vizsgálat. A válasz erre csak az lehet, hogy minden tanúnak lehetőséget kell adni arra, hogy megtagadja a válaszadást azokra a kérdésekre, amelyekkel magát, vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. Az eljárásban biztosítani kell a jogsegélyhez való jogot is, azaz a tanúnak lehetővé kell tenni, hogy jogi képviselőjét magával hozza a meghallgatásra.

A tanúvallomási kötelezettséggel párhuzamosan a szabályozásnak rendelkeznie kell a tanúzási akadályokról is.

Ausztriában a vizsgálóbizottság előtti nyilatkozattétel során bizonyos kérdések megválaszolását meg lehet tagadni. Erre adhat okot az önvádra kötelezés tilalma, a magánszféra védelme, a közvetlenül fenyegető jelentős vagyoni hátrány veszélye (kivéve, ha olyan jogügyletről van szó, amelynek alanya a nyilatkozatra kötelezett személy volt), a törvényben megjelölt hallgatási kötelezettség, az ügyvédi titoktartás, a művészeti- vagy üzleti titok védelme, a választójog titkossága.⁶⁵⁷ Az okot, amely alapján a nyilatkozattételre kötelezett személy megtagadja a válaszadást, meg kell neveznie, és a vizsgálóbizottság akár egyetlen tagjának kérésére bizonyítania kell. Amennyiben a vizsgálóbizottság úgy véli, hogy a hallgatási ok nem megalapozott, kérheti bíróság kiszabását a bíróságtól. **Belgiumban** tanú csak a büntető törvénykönyvben megjelölt okokra (például hivatásbeli – orvosi, ügyvédi - titok) hivatkozva tagadhatja meg a vallomástételt. Ha viszont ugyanabban az ügyben bírósági eljárás folyik ellene, az önvádra kötelezés tilalma miatt nem kell a vizsgálóbizottság előtt nyilatkoznia. Hasonlóan, **Dániában** nem köteles tanúskodni, akinek feltételezhetően büntetőjogi felelőssége lehet a vizsgálat tárgyára vonatkozóan. Ez a családtagokra is vonatkozik.⁶⁵⁸

⁶⁵³ H VBT 14.§

⁶⁵⁴ Glaubén/Brocker, 2004, 231. o.

⁶⁵⁵ N VBT 22.§ (1)

⁶⁵⁶ 50/2003 AB határozat 579. o., Lásd még Bujdosó 2004 83.o.

⁶⁵⁷ O VBE 7.§

⁶⁵⁸ D VBT 12.§

Ha a tanúvallomást a büntető törvénykönyvben foglalt kötelezettség is előírja, **Csehországban** nem lehet a megtagadási okra hivatkozni.⁶⁵⁹ A cseh eljárási szabályok legtöbb rendelkezése éppen a bizonyítás, ezen belül pedig a tanúkihallgatást szabályozza. Bárki, akit a vizsgálóbizottság maga elé idéz, köteles megjelenni, és tanúskodni arról, amit a vizsgált kérdésekkel, vagy az azok felderítése szempontjából fontos dolgokkal kapcsolatban tud.⁶⁶⁰ A tanú államtitokra hivatkozva nem tagadhatja meg a vallomástételt, de állami, vagy állam által elismert „hallgatási kötelezettségre” hivatkozva igen. Ez alól csak a megfelelő szervezet, vagy az a fél, amelynek az érdekét a hallgatás szolgálja, adhat felmentést. Az önvádra kötelezés tilalmát a cseh eljárásrend is ismeri. Megtagadhatja a tanúvallomást, aki magát, valamint „azonos generációhoz” tartozó rokonát (testvér, örökbefogadó, örökbefogadott, házastárs), valamint „más személyt, akivel családi vagy hasonló kapcsolatban áll, és akinek sérelem okozását joggal tekinti úgy, mintha őket érte volna sérelem”, büntetőeljárás veszélyének tenné ki. Az is megtagadhatja a tanúvallomást, aki „azonos generációhoz” tartozó rokona annak, akinek a magatartását a bizottság vizsgálja; ha a vizsgálat több személyt érint, a nem hozzátartozó érintettekkel kapcsolatos vallomást csak akkor tagadhatja meg, ha az azokra vonatkozó tanúvallomás nem választható el a hozzátartozókra vonatkozótól. Látható, hogy a hozzátartozókra vonatkozó vallomást büntetőjogi fenyegetettség nélkül is, pusztán a „vizsgálattal fenyegetettség” alapján meg lehet tagadni. Az a személy azonban, akinek a büntető törvénykönyvben előírt tájékoztatási kötelezettsége van, nem tagadhatja meg a vizsgálattal érintett (bűn)cselekményre vonatkozó vallomást.⁶⁶¹

Spanyolországban a parlamentnek biztosítania kell a meghallgatás során a személyiségi jogok, és alkotmányos szabadságok (pl. önvádra kötelezés tilalma, személyiségi jogok, lelkiismereti szabadság, szakmai titoktartáshoz való jog) védelmét.⁶⁶²

Mivel **Svájcban** egyaránt ismert a tanú és a vizsgálat által érintett személy státusza, az információt szolgáltató személyt tanúként kihallgatáson, vagy érintettként meghallgatáson hallgatják meg – amit a nyilatkozat előtt meg is kell állapítani. Formális tanúkihallgatást csak akkor lehet elrendelni, ha más módon nem lehet tisztázni a tényállást. Tanúvallomást mindenki köteles tenni; a felügyeletet gyakorló bizottságok (és ezzel a vizsgálóbizottságok) előtti tanúvallomás megtagadásának eseteit a svájci jog pontosan meghatározza: a törvény a svájci polgári eljárásjogi törvény⁶⁶³ (BZP) 42. szakaszát hívja fel, mely a büntetőeljárásnál szélesebb esetkörrel rendelkezik. Kiterjed az önvádra kötelezés tilalmára, a rendszeres kiadvány szerkesztőjének mentességére a büntetések és eljárásjogi szankciók alól informátorának kilétére, vagy az információ forrására vonatkozó tájékoztatást illetően (kivéve, ha a bíró megállapítja, hogy az életet vagy testi épséget fenyegető közvetlen veszélyből való mentéshez a nyilatkozat szükséges), valamint a hivatás körében tudomásra jutott titok, és üzleti titok megtartására. A hivatalnokok esetében a titoktartásukra vonatkozó külön előírások irányadóak. A jogalkotó ezzel a parlamenti vizsgálati eljárás tanúját a bírósági eljárás tanúját megillető jogokkal ruházza fel. A BZP 43. szakasza szerint a meghallgatás tárgyáról a tanút tájékoztatni kell, és távolmaradásának következményeire utalni kell. A magát alappal ki nem mentő, meg nem jelenő tanú elővezethető, ismételt távolmaradás esetén a bíró akár tíznapos elzárásra, és pénzbüntetésre is ítélni. A tanúkat egymás távollétében kell meghallgatni, szükség esetén

⁶⁵⁹ CS VBE 14.§

⁶⁶⁰ CS VBE 12.§

⁶⁶¹ CS VBE 15.§

⁶⁶² SP VBT 1. § (2)

⁶⁶³ Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess

szembesítés lehetséges. A BZP szerint a bíró kérdezi ki a tanút, majd a felek kérdéseket tehetnek fel, melyek jogszerűségéről a bíró dönt. A tanú a felmerült költségek megtérítésére igényt tarthat.

Lengyelországban tanúkihallgatási eljárásra a vizsgálóbizottsági törvény eredetileg – a német megoldáshoz hasonlóan - a büntetőeljárási kódex rendelkezéseit rendelte értelemszerűen, szubszidiáriusan alkalmazni. A 2005-ös módosítás során azonban az általános utalást részletes *sui generis* szabályozás váltotta fel, a büntetőeljárás szabályai csak a konkrétan meghatározott mértékben érvényesülnek. Így például az idézésre, az idézettek kihallgatására, valamint a titoktartási kötelezettség alóli felmentés eljárására a törvényben nem szabályozott kérdésekben megfelelően kell alkalmazni a büntetőeljárási törvény tanúkra vonatkozó szabályait.⁶⁶⁴ A törvény az önvádra kötelezés tilalmáról is rendelkezik: a vizsgálóbizottság előtti eljárásban az idézett személynek joga van nem válaszolni, ha a válasszal magát, vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.⁶⁶⁵ Az államtitok megtartására kötelezett személyt ki lehet hallgatni a titokkal érintett kérdéstről, ha az arra jogosult szerv felmenti a titoktartási kötelezettség alól.⁶⁶⁶ Amennyiben az idézett személy más természetű (nem államtitok) titok megtartására kötelezett, visszautasíthatja a vallomástételt, hacsak a vizsgálóbizottság fel nem menti a titoktartás alól. Az államtitok esetében tehát a titoktartás alóli felmentés a titok kezelésére jogosult szerv döntése, addig a többi titokfajtánál a vizsgálóbizottság dönthet e tárgyban. Közjegyzői, jogtanácsosi, orvosi titokra kötelezett személyt csak akkor lehet kihallgatni a titokban tartandó tényről, ha ez az állam védelméhez elengedhetetlen (állam, közrend biztonsága), és az információt nem lehet más módon megszerezni. A felsorolt közbizalmi állásúak kihallgatására vonatkozó kérelmet a bíróságnál kell előterjeszteni. A bíróság döntése ellen a vizsgálóbizottságnak fellebbezési joga van.⁶⁶⁷

A holland, portugál, spanyol, lengyel, szlovén, és luxemburgi törvények szerint a tanúnak költségtérítés jár.

8.2. Köztisztviselők, miniszterek meghallgatása

A miniszteri felelősség elvéből következően a parlamenti ellenőrzés során feltett kérdésekre a miniszter felelőssége választ adni, nem a köztisztviselőnek. A köztisztviselők a miniszterének tartoznak felelősséggel, nem a parlamentnek, mivel hierarchikus szervezetben dolgoznak, és „parancsot teljesítenek.” A parlamenti vizsgálat éppen abban tér el a többi ellenőrzési eszköztől, hogy közvetlenül onnan gyűjt információt, ahol arról a legnagyobb tudás rendelkezésre áll. Azaz a vizsgálóbizottság nem köteles megelégedni a miniszter válaszával, hanem biztosítani kell a jogot, hogy akár hivatalnokokat is maga elé idézhessen. A köztisztviselők a legtöbb vizsgált országban általában idézhetők, de csak felettesük, vagy a miniszter engedélyével hallgathatók meg parlamenti vizsgálati eljárásban.

⁶⁶⁴ L VBT 11i.§

⁶⁶⁵ L VBT 11c.§ (1)

⁶⁶⁶ L VBT 11e.§

⁶⁶⁷ L VBT 11g.§

A **holland** törvény szerint hivatalban lévő, vagy volt miniszter, államtitkár, állami szervezet vezetője, köztisztviselő nem köteles nyilatkozni, ha ez ellentétes lenne az állam érdekével, vagy ha a kérdés a kormányúléson elhangzottakra vonatkozik. Ha a hivatalban lévő, vagy volt államtitkár, állami szerv vezetője, köztisztviselő erre hivatkozik, az illetékes, hivatalban lévő miniszternek ezt meg kell erősítenie. Ha a vizsgálat volt minisztert érint, a megerősítést a miniszterelnöktől kell kérni. A kormányzati szereplők meghallgatásához – akár hivatalban vannak, akár korábban töltöttek be ilyen posztot - tehát a fennálló kormány engedélye szükséges. Ez indokolatlanul nagy beleszólást enged az ellenőrzés tárgyát képező végrehajtó hatalomnak, szinte megkerülhetetlenné teszi a bizonyítás során. A köztisztviselő nem köteles beszámolni arról, hogy milyen döntési alternatívák merültek fel, vagy milyen okból születtek döntések. Csak a már meghozott döntések képezhetik vizsgálat tárgyát: a hivatalban lévő, vagy volt miniszter, államtitkár köteles tájékoztatást adni a kormányúléson elhangzó döntésekről és azok okáról. Ha ezt írásban kérték, a választ a miniszterelnöknek kell benyújtani. Olyan testület ülésén elhangzó dologról, amely törvény által titkosan működik, nem köteles senki nyilatkozni. A vizsgálóbizottság kérésére a testület ezt mégis engedélyezheti, kivéve a bírói tanácsokat. Senki nem köteles ipari-, üzleti-, versenytitkokról, személyes szféráját érintő dolgokról, valamint munkavégzésével összefüggő nyilatkozni, hacsak a bizottság mérlegelése szerint az információgyűjtés érdeke nem nagyobb, mint a bizalmassághoz fűződő érdek.

A **brit** gyakorlat szerint a miniszter dönti el, hogy ki megy az ő nevében a vizsgálóbizottság elé. A köztisztviselők részvételét a parlamenti vizsgálati eljárásban az ún. Osmotherly-szabályok⁶⁶⁸ rendezik, mely köztisztviselők számára, a közigazgatás által készített belső útmutató, azaz nem parlamenti dokumentum. A parlament azonban elfogadja, és részt vesz rendszeres felülvizsgálatában. A szabályzat igyekszik megfelelni annak a vizsgálóbizottsági igénynek, hogy név szerint megjelölt köztisztviselő tegyen nyilatkozatot előtte. Abban a „valószínűtlen” esetben, ha a minisztérium és a vizsgálóbizottság között, a nyilatkozó személyét illetően, továbbra is vita maradna, a miniszter felajánlhatja, hogy személyesen jelenik meg. Ha azonban a vizsgálóbizottság ennek ellenére továbbra is ragaszkodik egy bizonyos köztisztviselő személyes megjelenéséhez, kibocsáthat formális idézést (*order*), ám ehhez a plénum megerősítését kell kérnie. Ennek megadása esetén a kért tisztviselőnek személyesen meg kell jelennie, de a köztisztviselőkre vonatkozó jogszabályok alapján továbbra is kötve lesz a miniszteri utasításhoz. A vizsgálóbizottsági bizonyítási eljárás ugyanakkor nem adhat ürügyet arra, hogy egy köztisztviselőt saját korábbi eljárásáért személyes felelősségre vonjon, a vizsgálóbizottság nem fegyelmi fórum. A miniszter ezt is tekintetbe veszi, amikor a személyről dönt.⁶⁶⁹ A fegyelmi és személyzeti kérdések bizalmasak, ezeket a vizsgálóbizottság is az adott minisztérium belügyének tekinti.

Németországban, bírák és hivatalnokok meghallgatása esetén, ha munkájukkal összefüggő témában történik, amelyre vonatkozóan hivatali titoktartási kötelezettségük van, a kormány engedélyére van szükség. Az Alaptörvény által hivatkozott német büntetőeljárás törvény szerint ugyanis ilyen tanú meghallgatása esetén a tisztviselőkre vonatkozó szabályok érvényesek, amelyek ezt írják elő.⁶⁷⁰ Az engedély meg nem adása esetén tilos a nyilatkozatot bizonyítékként felhasználni. Ezt az engedélyt azonban a vizsgálóbizottsági törvény kötelező

⁶⁶⁸ *Memorandum of Guidance for Civil Servants appearing before Select Committees*, „Osmotherly Rules”. A szabályzat első változatai a 70-es évekből származnak. A jelenlegi brit vizsgálóbizottsági rendszer 1979-es bevezetése után 1980-ban jelent meg a kidolgozójáról elnevezett szabályzat, melyet 1997-ben felülvizsgáltak. A Hutton- és Butler-vizsgálatok tapasztalatai alapján 2005-ben a parlament kérésére, a miniszterelnök megbízásából, újból felülvizsgálták.

⁶⁶⁹ Osmotherly Rules, 46.§

⁶⁷⁰ Német büntetőeljárás törvény 54. §

előírásánál fogva általában meg kell adni, és csak kivételes esetben lehet megtagadni.⁶⁷¹ Franciaországban is csak előzetes engedély megadásával lehet köztisztviselőt meghallgatni.

Ausztriában a vizsgálóbizottság által idézett köztisztviselők felettesét a meghallgatás témájának megjelölésével tájékoztatni kell. Hivatali titokra hivatkozva maguk nem tagadhatják meg a nyilatkozatot, de vezetőjük kérheti a titok tiszteletben tartására a vizsgálóbizottságot, amely e tárgyban kétharmados többséggel dönt. Szintén vonatkozik a nyilatkozattételi kötelezettség a spanyol köztisztviselőkre, az ő esetükben a közvetlen feljebbvalóinak az idézés másolatát meg kell küldeni.⁶⁷²

A kontinentális parlamenti felelősség alapelve szerint a miniszterek a parlamentnek felelősek. A parlamenti bizottságok rendszeresen meg is hallgatják őket, a magyar házszabály szerint évente legalább egyszer.⁶⁷³ Az angolszász országokban a miniszterek meghallgathatósága a parlamenti ellenőrzés elvéből következik. A vizsgált országokban eltérően alakul, hogy miniszter idézhető-e vizsgálati eljárásban, azaz kötelezhető-e a megjelenésre.

A **brit** parlament elvileg korlátlan vizsgálati jogkörrel bír a kormánnyal szemben. A szokásjog szerint ugyanakkor ennek vannak korlátai. Angliában a kormány hagyományosan az uralkodó kormánya, („Öfelsége kormánya”, *Her Majesty’s Government*), ezáltal azok a miniszterek, akik „rangja” *Secretary of State* vezet (a tárcák többsége ide tartozik), nem idézhetőek. Formálisan csak feliratban (*Humble Address to the Queen*) fordulhat hozzájuk a vizsgálóbizottság, „order”-rel nem lehet őket idézni. Ennek ellenére, megállapodás alapján a miniszterek általában eleget tesznek az informális hívásnak. A miniszterelnök hagyományosan csak a plénumnak felel. A **spanyol** szenátusi bizottságok a házelnökön keresztül kérhetik a kormány tagjainak megjelenését is, tájékoztatás adása céljából. Ám a kormány tagjai maguk is kezdeményezhetnek meghallgatást, hivatkozással az ügyrend aktuális kéréseiben.⁶⁷⁴ Ezt a kezdeményezést azonban a bizottság elnökségének jóvá kell hagyni. A **német** Alaptörvény szerint a Szövetségi Gyűlés, és bizottságai, többségi döntés alapján, bármikor kérhetik a kormány bármely tagjának jelenlétét.⁶⁷⁵ A megjelenésen felül azonban, parlamenti vizsgálat esetén – akár kisebbségi kezdeményezésre - tanúvallomási kötelezettségük is van, hiszen az eljárás során értelemszerű alkalmazást nyerő büntetőeljárás szabályok rendelkeznek a miniszterek kihallgatásáról. Sőt, a szövetségi elnök is meghallgatható, ám nem idézhető: kihallgatására mind parlamenti vizsgálat esetén, mind a büntetőeljárás során, saját otthonában kerül sor.⁶⁷⁶

8.3. Idézés

⁶⁷¹ N VBT 23.§ (2)

⁶⁷² SP VBT 2.§ (4)

⁶⁷³ Házszabály 68.§ (4)

⁶⁷⁴ SP SZ HSZ 66.§

⁶⁷⁵ Német Alaptörvény 43.§ (1)

⁶⁷⁶ Glauben/Brockner, 2004, 234. o.

A tanúkihallgatást részletesen szabályozó országok mindegyikében a tanú részére meghatározott idővel a meghallgatás előtt írásos idézést kell kibocsátani. Meghallgatni csak a szabályszerűen idézett tanút lehet.

Ausztriában a tanúk, és szakértők idézését a vizsgálóbizottság döntése alapján a házelnök adja ki. Az idézésnek tartalmaznia kell az idő és hely mellett a vizsgálat tárgyát, az ezzel összefüggő meghallgatás témáját, a költségek megtérítésének házsabályban meghatározott szabályait, valamint a meg nem jelenés következményeit. **Hollandiában** a tanút, szakértőt a vizsgálóbizottság elnöke ajánlott levélben idézi. Ha az ezt nem veszi át, kézbesítési végrehajtót kell igénybe venni. A kihallgatásra a meghívó elfogadása után legalább 8 nappal kerülhet sor. Ez az idő akkor lehet rövidebb, ha a vizsgálat célja miatt indokolt, vagy ha a tanú ebbe beleegyezik. A meghívóban a meghallgatás idejét, helyét, a meghallgatás tárgyát képező tényeket, a mulasztás következményeit meg kell jelölni. **Portugáliában** az idézésnek, melyet a vizsgálóbizottság elnöke, vagy kérésére a házelnök ír alá, tartalmaznia kell a vizsgálat tárgyát, a tanúvallomás helyét, idejét, és a szankciókat. Az idézést hivatalnokok esetén a közvetlen felettes által kell foganatosítani. **Spanyolországban** az idézésnek, amelyet a megfelelő kamara elnöksége ad ki, tartalmaznia kell az idézett személy nevét, a meghallgatás alapjául szolgáló bizottsági határozat meghozatalának dátumát, a meghallgatás helyét, idejét, tárgyát, valamint a tanú jogaira és a mulasztás jogi következményeire vonatkozó tájékoztatást.⁶⁷⁷ Az idézést a meghallgatás előtt 15 nappal kézbesíteni kell, sürgős esetben ez az idő rövidebb is lehet, de három napnál kevesebb nem.⁶⁷⁸ Jogi személy esetén az idézést a szervezet képviselőjének küldik, akiket a meghallgatásra elkísérnek a szabályzatuk szerint erre jogosult személyek.⁶⁷⁹

Speciális kérdés e körben, hogy a vizsgálóbizottság beidézhet-e parlamenti képviselőket, vagy akár meghallgathatja-e saját tagjait. A képviselők idézésével kapcsolatban az egyes országok tartózkodóak. A brit parlament képviselőit csak a parlament belső ügyeivel foglalkozó bizottság (*Select Committee on Standards and Privileges*) idézheti maga elé, a többi nem. A kétkamarás parlamenttel rendelkező angolszász országokban a kamarák általában egymás képviselőit nem idézhetik. A kontinensen is bevett, hogy a képviselők ügyeiben a mentelmi típusú belső parlamenti bizottságok járnak el, ezért a képviselők idézhetősége nem terjedt el. Ami a saját tagjainak vizsgálóbizottság általi meghallgatását illeti, több ország (pl. Lengyelország) rendelkezik úgy, hogy amennyiben egy tag meghallgatására kerül sor, ezzel megszűnik vizsgálóbizottsági tagsága, hiszen összeférhetetlenség miatt már be sem kerülhetett volna a bizottságba.

8.4. A tanúkihallgatás eljárása (eskütétel, meghallgatás lefolytatása)

⁶⁷⁷ SP VBT 2.§ (1)

⁶⁷⁸ SP VBT 2.§ (2)

⁶⁷⁹ SP VBT 2.§ (3)

Több ország a vizsgálóbizottsági tanúvallomás során a bírósági tárgyalást tekinti mintának. A tanút a meghallgatás előtt ki kell tanítani jogairól és kötelezettségeiről. A hamis tanúzás vizsgálóbizottság előtti büntethetőségére, és ennek következményeire a tanú figyelmét fel kell hívni. A büntetőeljáráshoz hasonlóan a meghallgatott személynek biztosítani kell a lehetőséget, hogy az eseményekről, tényekről való, kérdések által még nem befolyásolt tudását összefüggően előadhassa, valamint, hogy a jogellenes kérdésekre a választ megtagadhassa. A meghallgatás során a kérdezési rend igen nagy jelentőségű, hiszen a nézőket ezzel valamelyest befolyásolni lehet. Általában először az elnök tesz fel kérdéseket, majd valamilyen rend szerint, a tagok kapnak erre lehetőséget.

A vizsgálóbizottság előtt tett eskü nem terjedt el széles körben. A vizsgált országok jelentős része a vizsgálóbizottságra bízva, hogy kötelezi-e a tanút eskütételre. A déli országok az eskü intézményét általában komolyabban veszik, az eskütétel alatt elkövetett hamis tanúzást nagyobb büntetési tétellel fenyegetik, és az eskü megtagadását a tanúvallomás megtagadásával egy sorban szankcionálják (részletesen lásd a szankciókról szóló részt).

A **német** szabályozás korábban ismerte az eskütételt a parlamenti vizsgálat során: az IPA-szabályok (és a bajor törvény jelenlegi szabályozása) szerint a vizsgálóbizottság mérlegelésére tartozott, hogy gyakorolja-e azon jogát, hogy felesketti a nyilatkozattételre kötelezetteket, vagy sem. A hatályos német törvény már egyáltalán nem ismeri a vizsgálóbizottság előtt tett eskü intézményét, de nem is tiltja, így a jogi helyzet nem változott, továbbra is a vizsgálóbizottságra van bízva, hogy él-e ezzel a jogával.

Azok az országok azonban, amelyek a parlamenti vizsgálati eljárást nem *sui generis* eljárásnak tekintik, hanem a bírósági eljárás mintájára alakítják ki, ismerik az eskütételi kötelezettséget.

Franciaországban, Belgiumban és Hollandiában - a 16 évnél fiatalabbak kivételével - kötelező az igazmondásra vonatkozó eskütétel, Hollandiában a bizottság eltekinthet tőle. **Lengyelországban** a tanú az eskü alól csak a büntetőeljárás törvény szerinti körülmények fennállása esetén mentesülhet.⁶⁸⁰

A vizsgálóbizottság előtti nyilatkozattétel szabályait az egyes országok eltérő részletességgel szabályozzák.

Németországban, ahol a meghallgatás mintája a büntetőeljárás tanúkihallgatása, a tanúkat egyenként kell meghallgatni, egymás távollétében, a szembesítés megengedett. A tanú kitanítása után a kihallgatást az elnök személyesen végzi. Először az elnök, majd a tagok tehetnek fel kérdéseket a tanúnak.⁶⁸¹ Az elnök a nem megfelelő, vagy a tárgyhoz nem tartozó kérdéseket visszautasíthatja, a tanú, vagy bármely tag indítványára. Vita esetén a vizsgálóbizottság jelen lévő tagjainak kétharmadával dönt a kérdés jogszerűségéről.⁶⁸² Korábban, egyértelmű szabályozás híján, számos vitára adott alkalmat a meghallgatások során a kérdezés rendje, hiszen a bizonyítási taktikának ez lényeges része. A német törvény szerint a kérdezés sorrendjéről egyhangú döntést kell

⁶⁸⁰ L VBT 11d. § (1)

⁶⁸¹ N VBT 24.§

⁶⁸² N VBT 25.§

hozni.⁶⁸³ Ha ez nem sikerül, a Szövetségi Gyűlés általános ide vonatkozó szabályai⁶⁸⁴ irányadók. Eszerint a bizottsági többségnek és kisebbségnek felváltva kell biztosítani a kérdés lehetőségét (un. *Reissverschlussverfahren* – zippzár-eljárás). A törvény szerint a nem megfelelő, vagy nem a tárgyhoz tartozó kérdést a vizsgálóbizottság elnöke visszautasíthatja, erre maga a tanú is felszólíthatja. Vita esetén a kérdés megítéléséről a vizsgálóbizottság kétharmados többséggel dönt.

Ausztriában a meghallgatás formája a bírósági tárgyalására emlékeztet. A nyilatkozattételre kötelezett személynek lehetősége van összefüggően előadni a nyilatkozat tárgyára vonatkozó véleményét. A tanúvallomásokot a vizsgálóbizottság elnöke által meghatározott sorrendben kell meghallgatni, úgy, hogy a nyilatkozók egymást ne hallják. Az eltérő nyilatkozatok előadóit szembesíteni lehet. A nyilatkozattételre kötelezett személyeket és szakértőket először a vizsgálóbizottság elnöke kérdezi ki, miután a hamis nyilatkozat következményeiről tájékoztatta, és felvette személyi adatait. Utána a tagok jelentkezési sorrendben kérdezhetnek, ettől a sorrendtől az elnök indokolt esetben eltérhet. A feltett kérdés nem lehet kétértelmű, sértő, homályos, vagy a nyilatkozó feltételezett álláspontját sugalló. Ha a kérdés tárgyhoz kapcsolódása kérdéses, egy tagjának indítványára a vizsgálóbizottság dönt.⁶⁸⁵

A **cseh** tanúkihallgatás szabályai között is megtaláljuk a tanú részletes kitanítási kötelezettséget, amely kiterjed arra is, hogy tájékoztatni kell őt tanúvallomásának a vizsgált ügy közérdekű voltához való viszonyáról. A tanúnak tisztázni kell viszonyát a vizsgált üggyhöz, a benne részt vevő személyekhez, valamint szükség esetén bizonyos tényekhez, amelyek befolyásolják szavahihetőségét. A tanúnak meg kell adni a lehetőséget, hogy összefüggően előadják ismereteiket az ügyre vonatkozóan. A vizsgálóbizottság tanúnak tisztázó kérdéseket tehet fel, ám nem tehet fel olyan kérdést, amely olyan tényt tartalmaz, amelyeket éppen a vallomás alapján kell felderíteni. Érdekesség, hogy a szabályok lehetőséget adnak arra, hogy a bizottság a tanút meghatározott mennyiségű szó leíratásával kézírás minta adására kötelezze.⁶⁸⁶ A tizenöt évnél fiatalabb tanúkat fokozott körültekintéssel, pedagógiai szakember bevonásával kell meghallgatni, és csak akkor, ha a meghallgatás feltétlenül szükséges. A tanúk számára a vizsgálóbizottság elnöke költségtérítést állapít meg az okozott költségek és a kieső bér megtérítése céljából.

Hollandiában a tanú, szakértő meghallgatásához legalább három bizottsági tag jelenléte szükséges. A bizottság úgy is dönthet, hogy a kihallgatást, vagy egy részét zárt ülésen tartja, ebben az esetben a jelenlevők titoktartásra kötelezettek, és az eseményről bizalmas jegyzőkönyv készül.

Szlovéniában az idézett személyeket egyenként, egymás távollétében kell meghallgatni. Ha a vallomások nem egyeznek, szembesítésnek van helye. A tanúkat, előállítottakat a vizsgálóbizottság elnöke hallgatja ki, ezt követően a tagok is kérdezhetnek. A nem megfelelő, tárgyhoz nem kapcsolódó kérdéseket az elnök megtilthatja. A kérdést, vagy a választ megtiltó elnöki határozat ellen az érintett a bizottsághoz fellebezhet. A már feltett, de utólag nem elfogadott kérdésre adott válaszra nem lehet a jelentésben hivatkozni. A tanú felvilágosítást kérhet jogi képviselőjétől.⁶⁸⁷ A bizonyítás előtt az elnök utasítására a tanúknak el kell hagyniuk a termet. Ha a vizsgálóbizottság úgy dönt, azoknak is el kell hagyniuk a termet, akikről feltételezhető, hogy különben igazmondásuk nem lenne biztosított.

⁶⁸³ N VBT 17.§ (3)

⁶⁸⁴ N HSZ 28.§

⁶⁸⁵ O VBE 12.§

⁶⁸⁶ CS VBE 16.§

⁶⁸⁷ SZ VBT 11. §

8.5. Kísérő, helyettes

A meghallgatás a parlamenti vizsgálat során általában személyesen történik, helyettesítés a büntetőeljáráshoz hasonlóan nem megengedett, illetve legfeljebb kivételként fordul elő. A helyettesítés ugyanis relativizálná a politikai felelősséget. Kísérőket (különösen jogi képviselőt) meghatározott esetben azonban a tanú magával hozhat. A magyar házszabály szerint meghallgatás esetén helye lehet a jogszabályok szerinti helyettesítésnek, a vizsgálóbizottság előtti tanúvallomást azonban személyesen kell teljesíteni.

Irányadó, hatályos jogszabály híján a magyar Országgyűlés ügyrendi bizottsága foglalt állást a meghallgatási kötelezettség helyettes útján történő teljesítése tárgyában.⁶⁸⁸ Eszerint akinek helyettesítését jogszabály lehetővé teszi, a kötelezettségének helyettes útján is eleget tehet. Tehát bármilyen jogszabályi alapon történő helyettesítés megalapozhat egy kibúvót a személyes megjelenés kötelezettsége alól, ami nem elfogadható egy politikai felelősség feltárására irányuló eljárásban.

Ausztriában az idézett személy egy „bizalmasát” (*Vertrauensperson*) magával hozhatja a meghallgatásra, aki azonban nem nyilatkozhat helyette, és nem lehet olyan személy, akinek a meghallgatását várhatóan a vizsgálóbizottság kezdeményezni fogja. Emellett, amennyiben az idézettek személyes megjelenése nem elvárható, vagy aránytalanul magas költséggel járna, írásos nyilatkozatukat lehet kérni. Az idézett személy **Spanyolországban** is, a házelnökség előzetes jóváhagyása esetén a meghallgatásra magával hozhat egy másik, kísérő személyt, segítőt.⁶⁸⁹ **Lengyelországban** a vizsgálóbizottság által beidézett személy, írásban képviselőt hatalmazhat meg, legfeljebb hármat, akik lehetnek ügyvédek, jogtanácsosok is. A képviselő meghatalmazása azonban nem menti fel az idézettet a személyes megjelenés, és vallomástétel alól.⁶⁹⁰

8.6. Nem nyilvános előzetes meghallgatás

A tanúkihallgatás főszabály szerint nyilvános, titkos egyeztetéseknek, „vádalkuknak” a parlamenti vizsgálati eljárásban nincs helye. Hollandiában és Szlovéniában azonban lehetőségük van a tagoknak arra, hogy előzetesen elbeszélgessenek azzal a személlyel, akinek a meghallgatására sor kerülhet. Bár ez a zárt ajtók mögötti tárgyalásos megoldás nem növeli az eljárás átláthatóságát, rugalmas megoldást jelent konszenzus kialakítására, és mentesítheti

⁶⁸⁸ 5/1998-2002 ÜB

⁶⁸⁹ SP VBT 3.§ (1)

⁶⁹⁰ L VBT 11c.§

a vizsgálatot a nyilvános, a választóknak szánt adok-kapoktól, és a koalíciós pártok közötti esetleges töréstől. E megbeszélések informális jellegűek, azaz nem kötelezőek, és kényszerítőeszközöket sem lehet igénybe venni.

Szlovéniában az ülést előkészítő cselekmények körében van lehetőég arra, hogy a vizsgálattal érintett személyektől nyilatkozatokat gyűjtsenek, ha ez előrelépést jelent a vizsgálat szempontjából. Ezek a nyilvánosság kizárásával történnek, de a vizsgálóbizottság úgy is dönthet, hogy tájékoztatja a nyilvánosságot. Az ilyen előkészítő tevékenység helyéről és idejéről minden tagot értesítenek, ezekről jegyzőkönyv készül, és a folyamat végén az eredményről minden tagot értesíteni kell.⁶⁹¹ **Hollandiában** a bizottság előzetesen elbeszélgetést tarthat azokkal, akiket tanúként később beidézhethet.⁶⁹² Ez az előzetes beszélgetés nem nyilvános, és nem kötelező, róla bizalmas jegyzőkönyv készül.

9. Adatszolgáltatás, iratbetekintés

A vallomástétel mellett az irat-betekintési és adat-bekérési jog a másik alapvető bizonyítási forma a vizsgálóbizottságok számára. A kötelezettség mind köz-, mind a magánszférára vonatkozik. Az adatszolgáltatás többféle formája lehetséges. A „legenyhébb” a vizsgálóbizottság kérdéseire adott írásos válaszadási kötelezettség. A kérdezett szerv vagy személy maga készíti el a választ, így lehetősége van prioritizálni a témák között, azaz kiemelni a számára lényeges, pozitív elemeket, és elrejtteni a kellemetlenebbeket. Erősebb vizsgálati jogot jelent, ha a bizottság közvetlenül hozzáférhet az adott bizonyítékhoz, vagyis kérheti eredeti dokumentumok, aktát bemutatását is. Ez utóbbi változat inkább illik a parlamenti vizsgálat közvetlen, önálló információs jogot feltételező jellegéhez. Előfordulhat, hogy az adat birtokosa vele valamilyen kapcsolatban álló harmadik személyre vonatkozó információt őriz, például bankok, pénzintézetek esetében. A közszféra aktái is tartalmazhatnak magántermészetű adatokat, például magánjogi szerződések, közbeszerzések esetén, ezért ilyen esetekben az adatvédelmi szempontokra fokozottan ügyelni kell.

A parlamentnek felelős kormány dokumentumaiba való betekintésre vonatkozó jog a parlamenti ellenőrzés erős formájának része. Szemben a tanúkihallgatás főszabály szerinti nyilvánosságával, a vizsgálat tárgyát képező adatok, iratok tipikusan bizalmas természetűek, így a vizsgálatot végzőkön túl mások nem ismerhetik meg őket. Ezért annak ellenére, hogy az iratbetekintés pontosabb, egyértelműbb bizonyítást tesz lehetővé, a nyilvánosság szemében kevésbé látványos, ezért gyakran kevésbé meggyőző, mint egy hitelesnek hangzó tanúvallomás.

⁶⁹¹ SZ VBÜ 14.§

⁶⁹² H VBT 29.§

Az adatszolgáltatási kötelezettség kapcsán különbséget kell tenni a hatóságoktól, közigazgatási szervektől, illetve természetes- és jogi személyektől származó akták között, az alábbiakban e két bizonyítási formát tekintjük át.

9.1. Közhivatalok aktái, megkeresés

Garanciális jelentőségű, hogy a parlamenti vizsgálóbizottság egyrészt az ellenőrzés tipikus tárgyától, a kormánytól aktákat bekérhessen, ugyanakkor előfordulhat, hogy a szükséges dokumentumok valamely más szervnél állnak rendelkezésre, amelyeket szintén indokolt együttműködésre kötelezni.

A német szabályozás alkotmányos szinten védi az aktákba való betekintésre vonatkozó igényt, mivel az állami hatóságokat a vizsgálóbizottságoktól érkező megkeresések teljesítésére kötelezi. Különbség van a vizsgálat érintette, és a többi hivatal kötelezettsége között: előbbi esetben a betekintési igény a parlamenti vizsgálati jogon, az utóbbinál egyszerű megkeresési kötelezettségen alapszik, amely megtagadásának lehetőségei szélesebbek. Az aktákba való betekintési jogot a weimari alkotmány csak a bírói- és közigazgatási hatóságok aktáival kapcsolatban ismerte el, magánszemélyek, -szervezetek esetén nem.

A magánszemélyektől származó bizonyítékokat csak tanúvallomás által lehetett felhasználni. A hatályos német törvény is „csak” a hatóságok és a közjog alanyai kötelesek minden aktát vagy más bizonyítékot kiadni a vizsgálóbizottság megkeresésére.⁶⁹³ A magánszemélyek aktái a törvény értelmében az általános bizonyítéki dologfogalomba tartoznak. A közigazgatási dokumentumok kiadhatóságáról az illetékes miniszter, vagy – ha hatáskörébe tartozik – a kormány dönt. Amennyiben elutasítja a kérést, vagy a kért adat titkosságára hivatkozik, erről írásban tájékoztatnia kell a vizsgálóbizottságot. A vizsgálóbizottság, vagy a tagok egynegyede azonban dönthet úgy, hogy az elutasítás ellen az alkotmánybírósághoz, a titkos besorolás felülvizsgálata céljából a szövetségi legfelsőbb bírósághoz fordul. A bírói hatóságok szintén kötelesek eleget tenni a vizsgálóbizottság megkeresésének. Ekkor azonban nem a parlamenti vizsgálati jog, hanem a megkeresésre, eljárási segélyre vonatkozó általános szabályok irányadóak, azaz a bíróság csak akkor köteles eleget tenni a kérésnek, ha az nem veszélyezteti valamely (folyamatban lévő) eljárás sikerét. Az alkotmány által értelemszerűen alkalmazni rendelt büntetőtörvénykönyv 96.§-a emellett kifejezetten megtiltja (illetve különleges engedélyhez köti) a „hivatalos őrzésben” levő iratok kiadását.

Az eljárás nyilvánosságához fűződő érdek összeütközésbe kerülhet az államérdekhez kapcsolódó titoktartási kötelezettséggel. Ez akkor fordul elő, ha titkos aktákat akarnak a vizsgálóbizottság előtt bizonyítékként felhasználni. A német Alkotmánybíróság ezzel

⁶⁹³ N VBT 18.§ (1)

kapcsolatos híres *Flick-döntésében*⁶⁹⁴ kimondta, hogy a vizsgálóbizottság irat-betekintési joga kiterjed a kormány által bizalmasnak besorolt dokumentumokra is. A titokvédelem ugyanis a parlamentáris rendszerben kormány és parlament együttes feladata. A parlament és tagjai ilyenkor szintén titoktartásra vannak kötelezve. Az államtitkot ugyanis nem a parlament ellen, hanem vele együtt kell őrizni. A demokratikusan választott parlament szempontjából nem létezik olyan kormányzati információ, amely „túlságosan titkos” lenne ahhoz, hogy a parlamenttel közölni lehessen. A kormánynak nem lehet monopoljoga a titkos információk őrzésére. Titkos dokumentumok felhasználása, vizsgálóbizottságnak történő átadása tehát lehetséges, de a megfelelő titokvédelmi intézkedéseket meg kell tenni. Ez persze oda vezet, hogy a vizsgálóbizottság az így nyert információt nem hozhatja nyilvánosságra, és a jelentésben sem tüntethet fel titkos adatokat.

Végző esetben, a szövetségi alkotmánybíróság javaslata szerint, a bizottsági elnöknek és alelnöknek betekintést kell engedni, és őket kell meggyőzni arról, hogy az információátadás megtagadása megalapozott.⁶⁹⁵ A német gyakorlat által ismert, a szövetségi alkotmánybíróság által a *Flick-döntésben* javasolt ún. elnök-eljárás (*Vorsitzenden-Verfahren*) keretében a vizsgálóbizottság elnöke és alelnöke betekinhetett a közigazgatási szervtől kért aktába, és vita esetén meggyőződhetett annak titkos voltáról. Ez a szokásjogi jellegű, a vizsgálóbizottság tagjai között minden alkotmányos alap nélkül különbséget tevő, és ezért az irodalomban heves kritikával illetett eljárás azonban elvesztette gyakorlati jelentőségét a vizsgálóbizottsági törvény elfogadásával.⁶⁹⁶ A 2001-es vizsgálóbizottsági törvény ugyanis megteremtette a szükséges titokvédelem kereteit, amikor például lehetővé tette a vizsgálóbizottság számára, hogy a parlamenti titokvédelmi szabályzatban szereplő titokfokozatokba sorolja az egyes információkat,⁶⁹⁷ ezáltal biztosítva, hogy a kért akta ugyanolyan titokvédelemben részesüljön a parlamenti vizsgálati eljárás során, mint keletkezésének helyén, a megfelelő hivatalnál.

A kormány aktába betekintési kérelmet kivételes esetben lehet csak megtagadni.

Ilyen a **német** gyakorlat szerint, ha az államérdek kívánja, vagy a kormányzati egyéni felelősség lényeges része érintett. Ezek fennállásáról az illetékes miniszter dönt – aki esetleg éppen a vizsgálat érintettje. Ez persze aligha felel meg a hatalommegosztás elvének. A német gyakorlat szerint a kormány mindenekelőtt titkosszolgálati kérdésekben hivatkozik az államérdekre. A hatóságok együttműködési kötelezettségét (mind szövetségi, mind kantonális szinten) a **svájci** törvény is előírja.⁶⁹⁸ A **portugál, olasz, szlovén, belga**

⁶⁹⁴ BVerfGE 67, 100.

⁶⁹⁵ Platter, 2004, 64. o.

⁶⁹⁶ Glauben/Brocker, 2004, 160. o.

⁶⁹⁷ N VBT 30.§

⁶⁹⁸ SPT 165. § 2.

vizsgálóbizottságok is jogosultak igénybe venni az igazságügyi hatóságok, közigazgatási szervek közreműködését (eljárását) ugyanúgy, mint a bíróságok. A bíróságok azonban folyamatban lévő ügyben, vagy alapjogok (magánszférához, tisztességes eljárásához való jog) sérelme esetén a kért információ kiadását megtagadhatják. Ha a vizsgálóbizottság közigazgatási ügyben kér információt, ennek érdekében írásban fordul az illetékes miniszterhez, aki köteles azt kiadni. A **lengyel** vizsgálóbizottság kérheti a legfőbb ügyész közreműködését is bizonyos bizonyítási cselekmények végrehajtása érdekében.⁶⁹⁹

A parlamenti vizsgálati jog egyik leg többet tárgyalt kérdése a nemzetközi szakirodalomban az iratbetekintés azon korlátainak feltérképezése, amikre hivatkozva a kormány megtagadhatja a vizsgálóbizottság által kért akták kiadását. Beckedorf szerint, a német alkotmánybírósági gyakorlat alapján az információt csak az alábbi esetekben lehet visszatartani:

- A parlament nem tudja biztosítani a szükséges titoktartást,
- A kívánt felvilágosítás az államérdekkel szemben áll, különösen hátrányt jelent az állam biztonságára, vagy más államokkal való kapcsolataira,
- A végrehajtói önálló felelősség érintett,
- Folyamatban lévő ügy érintett,
- Az akta a vizsgálat szempontjából nem releváns,
- A magánszemélyek alapjogai, vagy titokvédelme sérülnek.⁷⁰⁰

Damkowski ezzel egybehangzó véleménye szerint a német szövetségi kormány csak akkor tarthat vissza egy dokumentumot a vizsgálóbizottságtól, ha:

- Nyilvánvalóan hiányzik a bizottság vizsgálati hatásköre,
- Titoktartási kötelezettség áll fenn (adó-, üzleti-, államtitok), és a parlament és a kormány együtt, vagy külön-külön nem tudja biztosítani a szükséges titokvédelmet,
- A kormány tárgyalásainak „intimitása”, diszkréciója sérül.⁷⁰¹

Ausztriában az iratbizonyítás a hivatalokra korlátozódik: minden bíróság és más hatóság köteles eleget tenni a vizsgálóbizottság bizonyítási célú megkeresésének a vizsgálóbizottság hatáskörének keretei között, a közhivataloknak a vizsgálóbizottság kérésére rendelkezésre kell bocsátani aktáikat, amelyek bizalmasan kezelendők, és nem nyilvánosak.⁷⁰² Szintén a hatósági iratokra korlátozódik a **spanyol** vizsgálóbizottságok betekintési igénye, melynek alkotmányos alapja⁷⁰³ van. Ez minden olyan dokumentumra, információra vonatkozik, amely ahhoz szükséges, hogy a vizsgálóbizottság eleget tehessen megbízatásának. A kiadást az adott közigazgatási szervtől a kamara elnökén keresztül kell kérni. A **szlovén** törvény szerint kormány, közigazgatási

⁶⁹⁹ L VBT 15. §

⁷⁰⁰ Beckedorf 1995. 51.o.

⁷⁰¹ Damkowski 1987. 154.o.

⁷⁰² O VBE 25.§

⁷⁰³ Spanyol alkotmány 109.§

szervek, közintézmények, hivatalos személyek kötelesek engedélyezni a vizsgálóbizottságnak, és az általa megbízottaknak a dokumentumaikhoz való hozzáférést, valamint arra is kötelezhetőek, hogy engedélyezzék alkalmazottaik vizsgálóbizottság előtti meghallgatását. A bíróságoknak is ki kell adni jegyzőkönyveiket, ha a vizsgálat tárgyával kapcsolatosak. Ha folyamatban lévő ügyről van szó, a vizsgálóbizottság köteles a kért dokumentumokat mielőbb visszaszolgáltatni. A kérést megtagadni csak arra hivatkozva lehet, hogy az rontja Szlovénia és más államok viszonyát, valamint Szlovénia biztonságát. A vizsgálóbizottság ismételt kérésének azonban a megkeresett szerv kötelesek eleget tenni.⁷⁰⁴

Az **Egyesült Királyságban**, a monarchikus hagyomány miatt, parlamenti vizsgálóbizottság nem kényszerítheti a minisztert kormányzati akták kiadására, ilyen esetben feliratot (*Humble Address*) kell benyújtania az uralkodóhoz. Ennek ellenére, a vizsgálóbizottság kérésének a minisztériumok általában önként eleget tesznek. Az informális bizonyíték-gyűjtési tevékenység jóval jelentősebb, mint az explicit módon elismert hatáskörök alapján gyakorolt. A kért tájékoztatásnak hivatalosnak, és közfeladattal összefüggőnek kell lennie, magántermészetű, vagy bizalmas nem lehet. A közhivataloktól származó információk vizsgálóbizottsági eljárásban bizonyítékként történő felhasználásáról a már említett Osmotherly-szabályzat (*Osmotherly Rules*) rendelkezik. A szabályzat szerint eredeti dokumentumok, akták, belső feljegyzések nem adhatók ki, az információadás módja szóbeli nyilatkozat a vizsgálóbizottság előtt, vagy erre az alkalomra készített írott tájékoztató.⁷⁰⁵ Ennek eredményeként a vizsgálóbizottságok inkább információt kapnak, mint dokumentumokat. Az átadásról a miniszter dönt, a titkos információkra való hivatkozással történő visszatartást a parlament általában tiszteletben tartja. Nem adható ki az a dokumentum, akta, amely

- Miniszterek kollektív felelősségét érinti (tárcaközi anyagok, kormányülések anyagai),
- Politikai mérlegelést, szakpolitika- és alternatívaelemzést tartalmazó anyagok,
- Belső tanácsadást (pl. jogi) tartalmazó anyagok,
- Ténylegesen, vagy potenciálisan *sub judice* (bíróági eljárás alatt lévő) anyagok.⁷⁰⁶

Ziemske szerint az angol kormány parlament információkérését, a szokásjog alapján az alábbi esetekben tagadhatja meg:

- Nemzetbiztonsági ügy,
 - Magánszemélyektől, vagy –szervezetektől bizalmas úton szerzett információ,
 - Olyan ügyek, amelyekben a miniszter kvázi-jogalkalmazói szerepben járt el,
 - Olyan ügyek, melyek tárgyai külföldi államokkal, vagy nemzetközi szervezetekkel folytatott tárgyalások,
 - Olyan törvényjavaslatok egyes részei, amelyeket még nem tárgyaltak a házak,
 - A kormány előtt döntés-előkészítési szakban lévő ügyek (kormány- és kabinetülések jegyzőkönyvei)
- Ezt azonban a parlament hagyományosan szűken értelmezi.⁷⁰⁷

Spanyolországban a minősített (bizalmas) információkkal kapcsolatos spanyol eljárási szabályokat a képviselőház elnöke által kiadott egyik határozatban találjuk.⁷⁰⁸ Ez alapján az ilyen információk kiadását a

⁷⁰⁴ SZ VBT 14. §

⁷⁰⁵ Osmotherly Rules, 50.§

⁷⁰⁶ Poole, 1979, 273.o.

⁷⁰⁷ Ziemske, 1991, 70.o.

⁷⁰⁸ Resolucion de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre secretos oficiales, de 2 de Junio de 1992.

kormány a bizottsági frakciók vezérszónokaira, kivételesen a parlament, vagy a vizsgálóbizottság elnökére korlátozhatja.

Magyarországon a parlamenti bizottságok aligha tudják elérni kormányzati akták bemutatását. Az alkotmányos kötelezés is *adatszolgáltatást* ír elő, és nem az eredeti dokumentumok bemutatását. Jelenleg a bizottságok ilyen jellegű megkeresését csak önkéntes alapon lehet teljesíteni.

9.2. Magánszemélyek, -szervezetek adatai

Előfordulhat, hogy az eljárás során szükségessé válik egy jogi személy, társadalmi szervezet, pénzintézet, vagy akár magánszemély dokumentumának megvizsgálása. Ami a magánszemélyek, -szervezetek dokumentumait illeti, általánosan elmondható, hogy a kiadási kötelezettség ezekre is vonatkozik, de csak akkor, ha a kiadásukhoz közérdek fűződik, azaz valamilyen állami aktussal összefüggésbe hozható.

A **német** törvény szerint mindenkinek kötelessége a vizsgálóbizottság által bizonyító erejűnek tartott dokumentumokat rendelkezésre bocsátani.⁷⁰⁹ Kivételt csak a szigorúan személyes természetű adatok jelentenek. Ezek rendelkezésre bocsátását csak akkor lehet kérni, ha a vizsgálóbizottság titkosnak minősíti őket, és biztosítja a szükséges titokvédelmi szabályokat. **Csehországban** a házszabály, **Németországban** a vizsgálóbizottsági törvény magánszemélyek esetén az iratbizonyítást a tárgyi bizonyítás részeként kezeli: bárki, akinek olyan dolog (beleértve a dokumentumokat) van a birtokában, amely az ügy felderítése szempontjából fontos, köteles azt a vizsgálóbizottság felszólítására átadni. Ez alóli kivételt jelentenek a dokumentumok, amelyek a tanúmeghallgatásról szóló részben említett vallomás-megtagadási okot tartalmaznak. Ha ennek a kötelezett önként nem tesz eleget, a német szabályok szerint a vizsgálóbizottság bírságot szabhat ki rá, valamint a tagok legalább egynegyedének (kötelező) indítványára a vizsgálóbizottság a bíróságtól kérheti a büntetőeljárású kényszerintézkedések foganatosítását, azaz az illető őrizetbe vételét, a dolog lefoglalását, vagy akár a házkutatást.⁷¹⁰ A kényszerintézkedés alkalmazása tehát kisebbségi jogként van szabályozva. A bíróságok és más hatóságok az alaptörvényben⁷¹¹ eljárási segély (*Amtshilfe*) nyújtására kötelezettek, azaz teljesíteniük kell a vizsgálóbizottság kéréseit a megkeresésekre vonatkozó általános szabályok szerint, de velük szemben kényszerintézkedésnek helye nincs.

Görögországban magán- és közjogi személyektől a dokumentumok bekérésére vagy közvetlenül kerülhet sor, vagy annak a miniszternek a közreműködésével, aki az érintett szervezet fölött jogi ellenőrzést gyakorol.⁷¹² A **bolgár** házszabály az iratbizonyítást - a közhivatalokon felül - a magánszemélyek körében is

⁷⁰⁹ N VBT 29.§

⁷¹⁰ Glauben/Brocke, 2004, 220. o.

⁷¹¹ Német Alaptörvény 44. § (3)

⁷¹² G HSZ 146.§

előírja.⁷¹³ Minden parlamenti ellenőrzési eszköz (bizottsági vizsgálat, plénum általi meghallgatás) esetén minden közigazgatási hatóságnak, tisztviselőnek, önkormányzati vagy kormányzati hivatalnoknak, valamint a magánszemélyeknek előírja, hogy bocsássa rendelkezésre a vizsgálatra vonatkozó, kért információt vagy dokumentumot. A tájékoztatás formáját a parlament plénuma, vagy az érintett bizottság határozza meg,⁷¹⁴ tehát a plénum és a vizsgálatot végző bizottság hatáskörmegosztása nincs egyértelműen rendezve. A bolgár házszabály ugyanakkor egyedülállóan szigorú a tekintetben, hogy ezt a tájékoztatást állam- vagy bírósági titokra tekintet nélkül elvárja. Az információadásra kötelezettek köre **Lengyelországban** sem korlátozódik az állami szférára: a közhatalmi szervek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek a vizsgálóbizottság megkeresésére kötelesek írásos felvilágosítást adni, és a vizsgálóbizottság rendelkezésére bocsátani dokumentumaikat, aktáikat, amelyeket a vizsgálóbizottság helyben is vizsgálhat. Amennyiben az elé került anyag büntetőeljárással van összefüggésben, a vizsgálóbizottság köteles bemutatni azt a bírónak és az ügyésznek.⁷¹⁵

A **portugál** vizsgálóbizottság is jogosult az igazságügyi hatóságok, közigazgatási szervek mellett, a magán- és jogi személyektől is mindazt az információt vagy dokumentumot bekérni, amelyet hasznosnak ítél a vizsgálat lefolytatásához. E dokumentumok, és információk megadása prioritást élvez bármilyen más szolgáltatással szemben, és 10 napon belül teljesíteni kell, kivéve, ha a felkértek kérik a határidő meghosszabbítását, vagy a kéréstől kellő indokkal elállnak. A kérés megtagadása csak a büntetőeljárás törvényben foglaltak értelmében tekinthető jogszerűnek.⁷¹⁶

Svájcban a vizsgálóbizottság előtti iratbizonyítás során a polgári eljárás szabályait kell alkalmazni. A parlamentről szóló törvény által hivatkozott polgári eljárásjogi törvény (BZP) 51.§-a szerint harmadik személyek kötelesek bemutatni a náluk levő dokumentumokat, feltéve, hogy a tanúkihallgatás alóli valamely kimentési ok nem áll fenn. Kétség esetén az eredetiséget bizonyítani kell. A közhivataloknál lévő dokumentumok kapcsán a rájuk vonatkozó különleges előírásokat (titkosság stb.) be kell tartani. Ha az okirattal kapcsolatban okirat-hamisítás miatt büntetőeljárás folyik, a bíró ennek lezárásáig elhalaszthatja a vizsgálatot.

A **spanyol** parlamenti vizsgálatok során különösen nagy jelentőséget tulajdonítanak a közpénzügyek tisztaságának, átláthatóságának, és az ehhez kapcsolódó információkhoz való hozzáférésnek. Az adó- és banktitok gyakran összetükközésbe kerül a vizsgálathoz fűződő érdekekkel. A kérdés fontosságát jelzi, hogy a kormány 1994-ben külön törvényerejű rendeletet fogadott el a parlamenti vizsgálat során a közszereplőkre vonatkozó adatok hozzáféréséről, illetve a pénzügyi és állami szervezetek ilyen célú adatszolgáltatási kötelezettségéről.⁷¹⁷ A rendelet hatálya bármilyen közigazgatási poszton a tisztségüket választás vagy kinevezés által elnyert közszereplőkre vonatkozó adatokra terjed ki, ám csak akkor alkalmazható, ha a vizsgálatnak köze van az illető személy tisztségéhez. A kért információkat az adóhatóság köteles a vizsgálóbizottság tudomásra hozni, akkor is, ha a vizsgált személytől származik az információ, és akkor is, ha harmadik személytől. A rendelet preambuluma szerint a parlamenti vizsgálat céljának betöltése érdekében fontos növelni a pénzügyi szervezetek (bankok, biztosítók, tőzsdei szervezetek) és a vizsgálóbizottságok együttműködését.

⁷¹³ B HSZ 95.§

⁷¹⁴ B HSZ 96.§

⁷¹⁵ L VBT 14.§

⁷¹⁶ P VBT 13.§

⁷¹⁷ Real Decreto-ley 5/1994, de 29 de Abril, por el que se regula la obligacion de comunicacion de determinados datos a requerimiento de las comisiones parlamentarias de investigacion

A rendelet egyetlen cikkből áll, mely szerint az adóhatóság és a pénzügyi szervezetek kötelesek mindazon adatot, információt, dokumentumot a vizsgálóbizottság rendelkezésére bocsátani, amelyet az alkotmány 76. szakasza alapján kér, amennyiben a következő feltételeknek megfelel:

- a) Az adatkérés kinevezés, választás által betöltött, jelenlegi vagy múltbeli, a közigazgatás, vagy más közjogi szervben belüli, vagy ezzel egyenértékű, illetve ezekkel indirekt vagy direkt módon döntési egységet képező üzleti szervezeteknél betöltött tisztségre vonatkozik,
- b) a vizsgálat célja kapcsolatban van ezzel a tisztséggel, és
- c) a vizsgálóbizottság a kért adatok nélkül nem tudja ellátni a feladatot.

Bár a rendelet egyértelmű célt fogalmaz meg, és kimerítően szabályozza a lehetséges felmerülő adatgazdák körét, a harmadik feltétel olyan szubjektív megítélést eredményez, amely által elhárítható az adatkérés. A vizsgálati módszer (és az ahhoz szükséges adatkör) kizárólagosságát ugyanis igen nehéz indokolni.

A vizsgálóbizottság a birtokába jutott személyes adatokat csak bizonyos korlátozásokkal kezelheti, a német gyakorlat szerint például nem tárolhat, használhat és adhat tovább személyes adatokat.

10. Szankciók a vizsgálóbizottság eljárásában

Az 50/2003 (XI. 5.) AB határozat szerint a jelenlegi szabályok szerint csupán önkéntes alapon kerülhet sor vizsgálóbizottsági meghallgatásra.⁷¹⁸ Fontos lenne, hogy a tanúk jogai, kötelezettségei törvényi előírásokon alapuljanak, valamint, hogy a kötelezést szankcionálási lehetőség, illetve a szankciókkal való fenyegetés is biztosítsa. A vizsgálóbizottság szinte minden olyan vizsgált országban rendelkezik szankció-kiszabási joggal, ahol az alkotmány rendelkezik róla, és van kellően részletes törvényi, házszabályi szabályozás is. A szankciókat vagy maga a vizsgálóbizottság, vagy bíróság szabja ki, e döntések ellen rendes bírósági jogorvoslatnak van helye.

Az **angolszász országokban** csak a plénum szabhat ki szankciókat (Egyesült Királyság, Kanada, Új-Zéland). Ez azonban igen ritkán fordul elő: Angliában utoljára 1878-ban került sor börtönbüntetésre a parlament határozatával szembeni ellenállás (*contempt*) miatt, az utolsó tanút 1947-ben kellett hatósági erővel megjelenésre készíteni.⁷¹⁹ Az informális meghívás (*request*) tehát szinte minden esetben elegendőnek bizonyult, idézésre (*order*) alig volt szükség. A tanúk tudják, hogy ha nem tesznek eleget önként a meghívásnak, a ház erővel is maga elé citálhatja őket. Az ír parlamentnek a nem együttműködőkkel szemben szankció kiszabását szintén a bíróságon kell kezdeményeznie. Az alkotmánybírói funkciót is betöltő Ír Legfelsőbb Bíróság (*Supreme Court*) a vizsgálóbizottsági kényszerítőeszközökről szóló törvényi rendelkezések megsemmisítése során, 1994-ben kimondta, hogy a parlamentnek nincs joga szankciót kiszabni a tanú meg nem jelenése, hallgatása, vagy

⁷¹⁸ ABH 577. o.

⁷¹⁹ Ziemske, 1991, 124.o.

hamis nyilatkozattétele esetén, mivel ez kizárólag a bíróságok hatásköre. A tanúvallomás megtagadása az arra vonatkozó bírósági eljárási szabályok irányadóak. Ugyanezek érvényesek az iratbizonyításra.

Magyarországon kívül csak néhány országban hiányzik teljesen mértékben a szankcionálási lehetőség a parlamenti vizsgálat során, a bizonyítás körében (Románia, Bulgária). A nem együttműködő tanút általában pénzbírsággal lehet sújtani, és elővezetését lehet kérni. A bizonyítás érdekében néhány országban lehetőség van a büntetőeljárás további eszközeit alkalmazni (lefoglalás, házkutatás stb.). Ehhez azonban a bíróság felügyelete kell. A szankciók igénybevételére a kisebbségi jogok általában már nem terjednek ki, azaz a róluk szóló döntéseket a vizsgálóbizottság a többségi elv alapján hozza meg.

Az alábbiakban röviden áttekintjük a parlamenti vizsgálat során felmerülő külföldi szankciókat és eljárási kényszerítőeszközöket.

Németországban a megjelenési, vagy a nyilatkozattételi kötelezettség ki nem menthető megsértése ellen pénzbírságot lehet kiszabni, még akkor is, ha az eset büntetőjogi vonatkozással is bír, és a bíróság is vizsgálja,⁷²⁰ Tanúk, szakértők meg nem jelenése esetén a vizsgálóbizottság – többségi döntéssel - 10000 euróig terjedő bírságot szabhat ki, és elrendelheti elővezetésüket az illetékes bíróságnál,⁷²¹ A tanútól a felmerült költségek megtérítését is lehet követelni. A dokumentumok kiadásához is pénzbírság és lefoglalás, sőt, házkutatás is kapcsolódhat,⁷²² ezek azonban csak a magánszemélyek birtokában lévő dokumentumokra vonatkoznak, a kormányzati, vagy bírósági szervekre nem. A vizsgálóbizottság a pénzbírság végrehajtásáért a területileg illetékes ügyészhez, az előállítás, házkutatás foganatosításáért a (legfelsőbb) bírósághoz fordulhat.

A szigorú szankciók ellenére a tanúkkal a német vizsgálóbizottsági törvény, a kimentési okok széles köre miatt, nagylelkűen bánik.⁷²³ A szankciók ugyanis elmaradnak, ha a tanúk „időben, megfelelően kimentik magukat.” Hogy ez mikor áll fenn, egyéb jogszabályi támpont híján a vizsgálóbizottság többsége dönti el, ami Schneider szerint aggályos a kisebbség által kezdeményezett bizonyítási cselekmények szempontjából. Ha a tanú eleget tesz is megjelenési kötelezettségének, egy igen tág nyitható kiskapu miatt még mindig éppen elég lehetősége marad arra, hogy egyes kérdésekre megtagadja a válaszadást, hiszen bármilyen törvényben szabályozott eljárás (tehát nem csak büntetőeljárás) őt, vagy hozzátartozóját fenyegető veszélyére hivatkozva megtagadhatja a válaszadást bizonyos kérdésekre.⁷²⁴ Ez jóval szélesebb esetkört jelent, mint a büntetőeljárásból ismert önvádra kötelezés tilalma, hiszen a válasz megtagadását nemcsak büntető, hanem akár polgári, közigazgatási eljárás is megalapozhatja. A nyilatkozatra kötelezett személy tehát akár egy ellene folyó hivatali fegyelmi eljárásra, vagy annak veszélyére hivatkozva is megtagadhatja a válaszadást. A veszélyt ráadásul bizonyítani sem kell, csak - külön kérésre – „hihetővé tenni.” Emiatt könnyen ki lehet bújni a kötelezettség alól, mivel eszerint egy anonim bejelentésen vagy akár beismerésen alapuló fegyelmi eljárás is ürügyet szolgáltathat a

⁷²⁰ N VBT 27.§

⁷²¹ N VBT 21.§

⁷²² N VBT 29.§

⁷²³ Schneider, 2001, 2606.o.

⁷²⁴ N VBT 22.§

nyilatkozat megtagadására.⁷²⁵ Ezzel Schneider szerint a jogalkotó a tanúvédelmet a vizsgálóbizottság működőképességének határáig kiszélesítette.⁷²⁶

Belgiumban a kényszerítőeszközökkel (személyes szabadság korlátozása vagy lefoglalás, lehallgatás, házkutatás) a vizsgálóbizottság az alkotmányban biztosított alapjogok tiszteletben tartásával, a büntetőeljárás törvény szabályainak betartásával élhet, azaz alkalmazásuk érdekében bírói közreműködést kell igénybe vennie. Alkalmazásuk a büntetőeljárás szabályok szerint alakul. A vizsgálóbizottság által idézett tanúknak, valamint az eljárásba bevont szakértőknek és tolmácsoknak ugyanolyan jogaik és kötelezettségeik vannak, mint a büntetőeljárásban. Az idézésnek, amelyet a házelnök, a vizsgálóbizottság elnöke, vagy az ezzel megbízott bíró adja ki, mindenki köteles eleget tenni.⁷²⁷ Ha a tanú a szabályszerű idézésre nem jelenik meg, 8 naptól 6 hónapig terjedő elzárással, és pénzbírsággal büntetendő.

Az **osztrák** vizsgálóbizottsági eljárásrend elfogadása előtt kérdéses volt, hogy a büntetőeljárás törvény értelemszerű alkalmazása magában foglalja-e eljárási szankció kiszabásának lehetőségét. 1990-ben, az igazságügy-miniszter állásfoglalásában igenlően felelt erre a kérdésre, azzal, hogy ennek érdekében a vizsgálóbizottságnak megkereséssel kell élnie a bírói hatóságnál. Ezt erősítette meg később az O VBE, melynek 21. §-a rendelkezik az eljárás során alkalmazható kényszerintézkedésekről. Eszerint csupán az idézettek meg nem jelenése esetén fogatosítható elővezetés, valamint a nyilatkozattétel alaptalan megtagadása esetén kiszabható bírság alkalmazható, más szankció nem, így a házkutatás vagy a foglalás kifejezetten tilos. Ha az idézett személy nem jelenik meg, és magát alapos okkal ki nem menti, a vizsgálóbizottság a bíróságnál rendbírság kiszabását kezdeményezheti, és a személyt újra idézheti. Ha az ennek sem tesz eleget, a vizsgálóbizottság kezdeményezheti elővezetését.⁷²⁸

Az **észt** házsabály 23. szakasza a vizsgálóbizottság által kért tájékoztatás megtagadásához kapcsolódó szankciókról rendelkezik. A magát alapos okkal ki nem mentő személy, aki nem jelenik meg az idézésre, nem válaszol a kérdésekre, nem adja át a kért dokumentumokat, pénzbüntetéssel büntetendő, a házsabály által hivatkozott büntető törvénykönyvi, és büntetőeljárás szabályok szerint. A szankciók fogatosítása a bíróság feladata.

Lettországbán amennyiben a meghívott személyek nem teljesítik válaszadási vagy elszámolási kötelezettségüket, a rendőrség, a vizsgálóbizottság megkeresésére megteszi a szükséges rendelkezéseket a kötelezettségek teljesítése, elővezetés érdekében.⁷²⁹ Ha a tanú hamisan nyilatkozik, büntetőjogilag felelősségre vonható. Ha az idézett személy nem jelenik meg, a vizsgálóbizottság a bíróságtól kérheti az illető elővezetésének elrendelését. Az eljárás során végig közreműködik egy kijelölt ügyész, akinek feladata az esetleges jogsértések észrevételezése, és szükség esetén vád emelése.⁷³⁰

Luxemburgban szükség esetén a vizsgálóbizottság a tanúk, tolmácsok, szakértők ellen a vizsgálóbíró által kiszabható szankciók megfelelően alkalmazhatók.⁷³¹

Csehországban a szabályszerű, saját kézhez kézbesített idézésre meg nem jelenő tanú a megfelelő rendőri szerv útján elővezethető. Az eljárásrend részletes szabályokat tartalmaz arról, hogy az idézés milyen

⁷²⁵ lásd Schulte 2003 510.o.

⁷²⁶ Schneider, 2001, 2607.o.

⁷²⁷ B VBT 8.§

⁷²⁸ O VBE 3.§

⁷²⁹ LT HSZ 173.§

⁷³⁰ LT VBT 9.§

⁷³¹ LU HSZ 185.§

esetekben szabályos, és hogy az át nem vett idézés mikor tekinthető kézbesítettnek. A fegyveres erők kötelékében szolgálatot teljesítő tanút előljárója útján, őrizetbe vett személyt a fogva tartó intézet által, intézeti kezelésben lévő személyt az intézet útján lehet idézni.⁷³²

Franciaországban egy 1991-es törvénymódosítás óta a meg nem jelenő tanút a vizsgálóbizottság elnökének kérésére karhatalommal elő lehet vezetetni.⁷³³ Aki vizsgálóbizottság előtt nem tesz tanúvallomást, vagy esküt, 2 év börtönre, és 7500 euró bírságra ítéltető. Hasonló a büntetés, ha valaki megtagadja dokumentumok rendelkezésre bocsátását. E büntetések mellett a bíróság kiegészítő büntetésként részben vagy egészben eltilthatja az illetőt a közügyektől legfeljebb 2 évre, melyet a büntetés végrehajtásától kell számítani.

Görögországban a tanúvallomás megtagadása büntetőjogi szankciót von maga után. A meg nem jelent tanút a vizsgálóbizottság, köztes bírói döntés nélkül, elővezetetheti. A tanúk berendelésére és hatósági elővezetésére vonatkozó rendelkezést a vizsgálóbizottság elnöke, vagy az a bizottsági tag, akinek a megbízatása egy speciális vizsgálat lefolytatására szól, írja alá. Az idézést továbbítják az ügyésznek, akinek feladata azt fogantatosítani.

Hollandiában, ha valaki megtagadja az együttműködést az eljárás során (bizonyítékot nem ad át, megtagadja a nyilatkozattételt), az illetékes hágai bíróság bírójának együttműködésre kötelezheti.⁷³⁴ A bizottság erre vonatkozó kérelmet nyújthat be a bírónak, aki 7 napon belül dönt, indokolt esetben hamarabb is. A bíró helyt ad a kérelemnek, ha a nyilatkozattétel megtagadásának nincs törvényes alapja, az illető jogosan tagad, vagy az arányosság követelménye nem teljesül. Ilyen kérelmet előre is be lehet terjeszteni, a tanú idézésekor, vagy elővezetésekor, amennyiben előre látható, hogy az illető meg fogja tagadni a nyilatkozatot. A bizottság kérésére a bíró az együttműködésről szóló parancshoz pénzbírságot is csatolhat. Szintén a bizottság kérésére az idézett személyt karhatalommal is elő lehet vezetetni. Ha a tanú, szakértő megjelenik, de nem nyilatkozik, a bíró bizottsági kérésre fogságban tarthatja mindaddig, amíg eleget nem tett kötelességének, illetve addig, amíg a bíró ítéletet nem hoz a fogság elrendeléséről. A bíró e tárgyban azonnal, de legkésőbb 3 napon belül határoz. A bíró helyt ad a kérelemnek, kivéve, ha a tanúnak jogos alapja van a nyilatkozattétel megtagadására, vagy az arányosság elve miatt a fogság nem megfelelő, túl szigorú. Az őrizet és fogság alatt a tanú és szakértő beszélhet ügyvéddel, akinek szabad bejárása van hozzá, joga van vele négy szemközt beszélni, és levelezhetnek is. A bíró által elrendelt fogság – a korábbi általános 6 hónap helyett - legfeljebb 30 napig tarthat. A bíró a fogságot megszünteti hivatalból, vagy a vizsgálóbizottság, vagy tanú kérésére, ha már nem arányos, vagy az ellene emelt kifogás jogos volt. A vizsgálattal leginkább érintett kormányzat számára kedvező, hogy ezek a kényszerintézkedések nem alkalmazhatók miniszterrel, államtitkárral, valamint parlamenti képviselővel szemben.

Az új törvény 2008-as elfogadásával egy időben került sor a holland büntető törvénykönyv új 192b és 192c szakaszokkal történő kiegészítésére is. Előbbi szerint, aki az erre irányuló kérés ellenére szándékosan nem nyújt be írásos nyilatkozatot parlamenti vizsgálóbizottságnak, 3 hónapig terjedő szabadságvesztéssel, és pénzbüntetéssel büntetendő. Utóbbi a parlamenti vizsgálóbizottság, vagy az általa megbízott személy helyszíni szemléjének szándékos megakadályozóját rendeli büntetni ugyanígy.

⁷³² CS VBE 17.§

⁷³³ Vallet, 2003, 253. o.

⁷³⁴ H VBT 25.§

Olaszországban a széleskörű alkotmányos felhatalmazás ellenére a többségi álláspont szerint a vizsgálóbizottságok nem jogosultak közvetlenül szankciót kiszabni, mivel ez a bíróságok kizárólagos joga.⁷³⁵ A vizsgálóbizottság a bíróságnál indítványozhatja a tanúk idézését, dokumentumok bekérését, valamint kényszerintézkedések (házkutató, őrizetbe vétel) elrendelését. A kényszerintézkedésekről, valamint a megtagadásuk esetén fennálló szankciók elrendeléséről azonban nem a vizsgálóbizottság, hanem a bíróság dönt.

Portugáliában a megjelenés elmulasztása, illetve a tanúvallomás megtagadása, vagy a vizsgálóbizottság törvényes határozatainak nem teljesítése a büntető törvénykönyv szerint, kvalifikált engedetlenség büntetést valósítja meg. Ezek fennállása esetén a vizsgálóbizottság elnöke, a vizsgálóbizottság meghallgatása után, tájékoztatja a házelnököt az ügyészési eljárás megindításához szükséges tényekről és teendőkről.⁷³⁶

Spanyolországban a tanú ellen fogatosítható szankciókról eredetileg a törvény 4.§-a rendelkezett, mely büntetőjogi szankciót helyezett kilátásba arra az esetre, ha valaki az idézésnek nem tesz eleget. Később ezek a rendelkezések beépültek az 1995-ös büntető törvénykönyvbe.⁷³⁷ A vizsgálóbizottság határozatainak nem teljesítése esetére a szankciókról a spanyol btk. 502-es szakasza rendelkezik. Eszerint azok az idézett személyek, amelyek nem jelennek meg a parlament, vagy bármely autonóm közösség parlamentjének vizsgálóbizottsága előtt, a hatósági rendelkezések nem teljesítésének általános esetét, az 'engedetlenség' bűncselekményt követik el, mely az e bűncselekmény szankciója szerint pénzbüntetéssel vagy rövid idejű szabadságvesztéssel büntetendő. Ha az elkövető hatóság, vagy köztisztviselő, a büntetés mellé hat hónaptól két évig terjedően a munkavégzés vagy a hivatali kötelezettség alóli felfüggesztés is járul. Külön bűncselekményt követ el, és a fentiek szerint büntetendő az a hatóság, vagy köztisztviselő, amely akadályozza az ombudsman, a számvevőszék, vagy más, az autonóm közösségekkel egyenértékű szervek működését azáltal, hogy megtagadja, vagy az általuk kért jelentések elküldésének, illetve a szükséges dokumentumokhoz való hozzáférés megnehezítésével hátráltatja ezek működését. A keretjellegű tényállás tehát szélesen értelmezhető, szigorú szabály, hiszen minden hátráltatási jellegű cselekmény besorolható alá. A személyes felelősség elve azonban nem érvényesül, amikor az elkövető valamely hatóság.

Svájcban az alapos (törvényi) ok nélküli nyilatkozat- vagy iratkiadás-megtagadás szankcióira a SPT a büntető törvénykönyv⁷³⁸ vonatkozó szakaszait rendeli alkalmazni,⁷³⁹ ilyenkor pénzbüntetés szabható ki a bíróság által.

Szlovéniában a vizsgálóbizottság idézésére a tanúk, és a vizsgálattal érintettek egyaránt kötelesek megjelenni. Ennek megszegése esetén a vizsgálóbizottság kérheti az illetékes bíróságtól pénzbüntetés kiszabását, valamint az idézett személy előállítását, valamint házkutatást, motozást, tárgyak átvizsgálását is.⁷⁴⁰ A tanúvallomás megtagadására a büntetőeljárás törvény rendelkezései irányadóak.⁷⁴¹ A vizsgálattal érintettek, tanúk ellen igénybe vehető kényszerítőeszközök a következők: előállítás, pénzbüntetés, házkutatás, személyes átvizsgálás, lefoglalás. Ezeket csak bíróság rendelheti el. Az erre vonatkozó indokolt kérelmet a területileg

⁷³⁵ Parliamentary Committees of Inquiry, 2007, 10. o.

⁷³⁶ 19. § P VBT

⁷³⁷ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

⁷³⁸ A svájci btk (Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937) 307. és 292. §§

⁷³⁹ SPT 170. § 1-2

⁷⁴⁰ SZ VBT 8. §

⁷⁴¹ SZ VBT 9. §

illetékes bíróságnál kell benyújtani, amely soron kívül határoz. Ha a bíróság úgy dönt, hogy a kérés jogellenes, a felsőbbíráshoz fordul, melynek döntése ellen nincs fellebbezés.⁷⁴²

A törvény az eljárás sikere érdekében szigorú büntetőszankciókat állapít meg. A tanú, a szakértő, a tolmács, ha vizsgálóbizottsági eljárás során a bíróság vagy vizsgálóbizottság előtt hamisan tanúznak, 2 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendők. Ha ennek súlyos következménye is van a vizsgált személyre nézve, a büntetés időtartama 6 hónaptól 5 év. Ha ennek elkövetője önként visszavonja a hamis állításait a jelentés bizottság általi kiadásáig, akkor büntetése enyhébb lehet (pénzbírság), vagy el is engedhető.⁷⁴³ Aki a célból, hogy a vizsgálóbizottság bizonyítási eljárását ellehetetlenítse, vagy nehezítse, bizonyítékot elrejt, tönkretesz, 1 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Ugyanígy büntetendő az, aki önként nem adja át a kért jegyzőkönyveket, dokumentumokat, vagy nem enged azokhoz hozzáférést, valamint a tanú, aki annak ellenére, hogy figyelmeztették ennek következményeiről, ok nélkül megtagadja a tanúvallomást.⁷⁴⁴ Aki nyilvánosságra hozza, amit megtudott a parlamenti vizsgálat alatt, és ez olyan információ volt, amelynek kiadását törvény tiltja, vagy a vizsgálóbizottság, vagy bíróság határozata alapján titkos, pénzbüntetéssel, vagy egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.⁷⁴⁵

Lengyelországban az idézett személy meg nem jelenése, engedély nélküli távozása, vagy a vallomástétel, illetve az eskü alapos ok nélkül történő megtagadása esetén a büntetőeljárás szerinti eljárási szankció kiszabásának van helye, melyet bíróság szab ki. Elutasító döntése ellen a vizsgálóbizottságnak fellebbezési joga van.⁷⁴⁶ A kérelem és a büntetés végrehajtása tárgyában a büntetőeljárási- és a büntetés-végrehajtási törvény erre vonatkozó szakaszait kell alkalmazni. Kiegészítő jellegű szabály, hogy a bíróság határozatára a Szejm területén elvégzendő cselekményeket a parlamenti őrség foganosítja.

11. Nyilvánosság és titokvédelem a parlamenti vizsgálati eljárásban

11.1. *A nyilvánosság jelentősége a parlamenti vizsgálat során*

A parlamenti ellenőrzés, és közelebbről a parlamenti vizsgálat legnagyobb ereje, hatása – jogi szankciók híján - az eljárás nyilvánosságában van. A nyilvánosság erejénél fogva, a közvélemény befolyásolása által érhetik el leginkább politikai céljukat a vizsgálat kezdeményezői. Ezért fontos, hogy az eljárás minél nagyobb része a nyilvánosság előtt folyjon, a nyilvánosság legalább a bizonyítékokat közvetlenül, a vizsgálóbizottsággal egy időben megismerhesse, és arról maga is kialakíthassa álláspontját. Ezért garanciális jelentőségű, hogy a nyilvánosságról, és annak korlátozási lehetőségéről magas szintű jogszabály, lehetőleg az alkotmány rendelkezzen. A nyilvánosság jelentheti a személyes

⁷⁴² SZ VBT 13. §

⁷⁴³ SZ VBT 16. §

⁷⁴⁴ SZ VBT 17. §

⁷⁴⁵ SZ VBT 18. §

⁷⁴⁶ L VBT 12.§

jelentetet, a sajtónyilvánosságot, valamint akár az élő közvetítés lehetőségét. Az utóbbi időben a televíziós közvetítések egyre elterjedtebbek.

A nyilvánosság korlátozása csak különösen indokolt esetben elfogadható. Ilyen lehet, ha a felhasznált bizonyítékok állam-, vagy más minősített titkot képeznek. Ha a kormány titkos anyagokat ad ki a vizsgálóbizottságnak, az maga is titoktartásra van kötelezve, így le kell mondania a titkos adatok nyilvánosságra hozataláról. Ha a jelentés nyilvános, a titkos információkat nem veheti fel a jelentésbe.

11.2. Az ülések nyilvánossága és a nyilvánosság korlátozása

A vizsgálóbizottság ülései közül a vizsgált országokban általában azok nyilvánosak, amelyeken valamilyen bizonyítási cselekmény (pl. tanúkihallgatás) történik. Ez a helyzet Ausztriában, Németországban, Szlovéniában, Portugáliában, Spanyolországban, Franciaországban, Hollandiában és Luxemburgban (Németországban ezt az Alaptörvény garantálja,⁷⁴⁷ a többi országban törvény, vagy a házszabály).

Ezen főszabály szerint a személyes jelenlétet kell érteni, a tárgyalóterem befogadóképességnek mértékéig. A médianyilvánosság ugyanis nem a személyes jelenlét alapultó nyilvánosság kiegészítésének, hanem a nyilvánosság külön formájának tekinthető. Ezen felül az ülések élő közvetítéseit egyre több helyen engedik a vonatkozó szabályok.

Németországban éppen a kép- és hangfelvétel készítése főszabály szerint tilos, ez alól a meghallgatandó személy beleegyezésével a vizsgálóbizottság, kétharmados többséggel, kivételt tehet.⁷⁴⁸ Először a 15. ciklus második vizsgálóbizottsága élt ezzel a lehetőséggel, amikor Joschka Fischer külügyminiszter meghallgatását élőben közvetítették. **Ausztriában** a sajtó részvételéhez a házelnök engedélye kell. A **brit** vizsgálóbizottságok is nyilvánossá tehetik a bizonyítási cselekményeket,⁷⁴⁹ akár a sajtó is jelen lehet, és közvetítheti is az eseményeket. A **szlovén** vizsgálóbizottságok bizonyítási cselekményeiről hang- és képfelvétel, valamint közvetítés készülhet, ha a vizsgálóbizottság másképpen nem dönt.⁷⁵⁰ Ha a **francia** nemzetgyűlési vizsgálóbizottság másképpen nem dönt, a meghallgatások televízióban közvetíthetők.⁷⁵¹ A televíziós közvetítések **Romániában** is megengedettek.⁷⁵² A **lengyel** vizsgálóbizottság - a 2005-ös módosítás óta - engedélyezheti a sajtó – sajtótörvényben nevesített - képviselőinek, hogy kép-, és hangfelvételt készítsenek,

⁷⁴⁷ Német Alaptörvény 44. § (1)

⁷⁴⁸ N VBT 13.§

⁷⁴⁹ B AH HSZ 125.§

⁷⁵⁰ SZ VBÜ 15.§

⁷⁵¹ F NGY HSZ 142-1. § (1)

⁷⁵² R KH HSZ 53.§

amennyiben ezt a közérdek megkívánja, és ez nem nehezíti az ülés lefolyását, illetve az idézett személy méltányolható érdeke nem áll ezzel ellentétben.⁷⁵³ A vizsgálóbizottság titoktartási kötelezettséget érintő meghallgatásai zárt ülésen történnek; a zárt ülést elrendelő ülés is zárt ajtók mögött folyik. A zárt ülésen jelen lévők személyét a vizsgálóbizottság határozza meg.⁷⁵⁴ A lengyel vizsgálóbizottság a házelnök engedélyével az anyagokat nyilvánosságra hozhatja, ha az ügy érdeke úgy kívánja.

Meghatározott feltételek fennállása esetén azonban, indoklás mellett a bizonyítási cselekmények nyilvánossága is korlátozható. A korlátozás általában a vizsgálóbizottság döntése, ami által a parlamenti többség szándéka érvényesül. Ezért garanciális jelentőségű a zárt ülés elrendelésének eseteit precízen és szűk körben meghatározni. A nyilvánosságot általában állam- üzleti- és személyes titok fennállása esetén lehet korlátozni.

A bizonyítási cselekmények nyilvánosságát – szemben a weimari alkotmányban ehhez előírt kétharmados többséggel - a **német** Alaptörvény szerint egyszerű többséggel lehet korlátozni. Érdekesség, hogy ehhez a Bajor Alkotmány szerint kétharmados többség kell. A nyilvánosság kizárását vagy korlátozását nemcsak a tagok, hanem a kormány tagjai, sőt a tanúk is indítványozhatják.⁷⁵⁵ A vizsgálóbizottság bizonyos személyeknek engedélyezheti a jelenléte a nem nyilvános bizonyításokon. A vizsgálóbizottság dönthet úgy, hogy a zárt bizonyítási cselekményeket elrendelő döntést az elnöknek nyilvános ülésen indokolnia kell. A döntés a vizsgálóbizottsági – és ez által a parlamenti - többség kezében van. A vizsgálóbizottság a nyilvánosságot csak az alábbi, meghatározott tényállások egyikének fennállása esetén zárhatja ki:

- Tanúk vagy harmadik személyek személyes életrajzájának olyan körülményeiről van szó, amelyek nyilvánosságra hozatala nyomós, védendő érdeket sértene,
- Tanú, vagy más személy élete, testi épsége, személyes szabadsága forog veszélyben,
- Ipari-, üzleti-, adó-, vagy találmányi titok esetén, melyek nyilvánosságra hozatala nyomós, védendő érdeket sértene,
- A szövetség vagy egy szövetségi állam érdeke ezt kívánja, különösen, ha az ország biztonsága, vagy más országokkal való kapcsolata forog veszélyben.⁷⁵⁶

A nyilvánosság kizárása két német tartományban a vizsgálóbizottság elnökének hatásköre.⁷⁵⁷ Azonban, ha bármely tag vitatja döntését, a vizsgálóbizottságnak kell döntenie a nyilvánosság kérdésében.

Ausztriában a vizsgálóbizottság a nyilvánosságot kizárhatja a bizonyításból, amennyiben ezt nyomós köz- vagy magánérdek, ipari- vagy üzleti titok, valamint a valós nyilatkozattételhez fűződő érdek védelmében szükségesnek látja. Köztisztviselők meghallgatása mindig zárt ajtók mögött történik.⁷⁵⁸ **Szlovéniában** a vizsgálóbizottság részben vagy egészben kizárhatja a nyilvánosságot a bizonyítási cselekményből, ha az azzal érintett személy érdeke ezt kívánja, vagy a vizsgálattal érintett, vagy a tanú nem kíván a nyilvánosság előtt nyilatkozni, vagy valószínűleg így nem mondana igazat. A nyilvánosság kizárásáról a jelenlevő tagok többsége

⁷⁵³ L VBT 16a.§

⁷⁵⁴ L VBT 11h.§

⁷⁵⁵ N VBT 14.§

⁷⁵⁶ N VBT 14.§

⁷⁵⁷ Észak-Rajna-Vesztfália és Brandenburg, lásd Glauben/Brocker, 2004, 143. o.

⁷⁵⁸ O VBE 4.§

dönt. A nyilvánosságot emellett közérdekből is ki lehet zárni – ehhez kétharmados többség kell. A nyilvánosság kizárásról a vizsgálóbizottság zárt ülésen dönt. Az ilyen határozatot azonban nyílt ülésen ki kell hirdetni.⁷⁵⁹

A magyar vizsgálóbizottságok nyilvánosságra a házszabály állandó bizottságokra vonatkozó szabályai irányadóak. E szerint államtitok, szolgálati titok, személyes, üzleti, vagy törvény által védett más adat védelme érdekében a bizottság zárt ülést tart,⁷⁶⁰ ekkor a jelen lévő tagoknak be kell tartani a szükséges titokvédelmi előírásokat. A bizottság egyszerű többséggel dönt, bármely tagjának indítványára. Az indítványozónak meg kell jelölnie a védett adatkört. A bizottság szótöbbséggel engedélyezheti meghatározott személyek jelenlétét.

Azok a vizsgálóbizottsági tanácskozások azonban, melyeken bizonyítási cselekmény nem történik, Németországban, Ausztriában és Szlovéniában nem nyilvánosak. Németországban a vizsgálóbizottság maga határozza meg, hogy ezeken az üléseken a frakciók mely munkatársai vehetnek részt, és hogy ezekről hogyan tájékoztatják a közvéleményt.⁷⁶¹

A vizsgálóbizottság ülései főszabály szerint nyilvánosak, de a bizottság zárt ülést rendelhet el meghatározott feltételek esetén Dániában, Írországon, Lettországon, Belgiumban, Portugáliában, Máltán, Romániában és Franciaországban. Magyarországon a sajtó számára nyilvánosak az ülések, de zárt ülés is elrendelhető.⁷⁶²

A **francia** parlamenti vizsgálat nyilvánosságáról nem maga a vizsgálóbizottság, hanem a parlamenti plénum dönt, amely akár az egész eljárásból kizárhatja a nyilvánosságot. **Portugáliában** mindig nyilvános az első ülés, amelyen a tisztségviselőket megválasztják, az ügyrendet elfogadják, az utolsó, amikor a jelentésről, és amennyiben van ilyen, a plénum által meghozandó határozatról szavaznak. Nyilvános kijelentéseket a vizsgálattal kapcsolatban – a vizsgálóbizottsággal történő előzetes egyeztetés után – csak a bizottsági elnök tehet. **Dániában** a nyilvánosság korlátozására meglehetősen tág fogalmak alapján kerülhet sor: a nyugalom és rend érdekében, a szükségtelen sértés megelőzése érdekében, vagy egyéb, súlyos ok esetén ki lehet zárni a nyilvánosságot egy ülésről.⁷⁶³

Az észt, cseh, spanyol és görög vizsgálóbizottságok ülései ugyanakkor főszabály szerint zártak, de nyilvánossá tehetők.

Az ülések főszabály szerinti zártságát **Csehországban** csak kevésbé ellensúlyozza, hogy az eljárási szabályok arra kötelezik a bizottságot, hogy „elsősorban a médián keresztül, tájékoztassa tevékenységéről a nyilvánosságot”. Ennek teljesítése során „törekednie kell arra, hogy ne veszélyeztesse a vizsgálat szempontjából fontos tények felderítését”, valamint arra, hogy „ne hozzon nyilvánosságra az eljárásban részt vevő személyekről olyan információt, amely nem közvetlenül kapcsolódik a vizsgált kérdéshez, vagy indokolatlan sérelmet okozhat

⁷⁵⁹ SZ VBÜ 16.§

⁷⁶⁰ Házszabály 69.§ (1)

⁷⁶¹ N VBT 12.§

⁷⁶² HSZ 68.§ (1)

⁷⁶³ D VBT 30. §

nekik”.⁷⁶⁴ A vizsgálóbizottság ezen okokra hivatkozva meg is tagadhatja a tájékoztatást. Ezen felül, a tájékoztatásnak tiszteletben kell tartania az állam-, szolgálati- és üzleti titkot, valamint „bármely állam által elrendelt, vagy elismert hallgatási kötelezettséget”. A cseh szabályozásban tehát nem érvényesül a közvetlen nyilvánosság elve, azaz, hogy a nyilvánosság a vizsgálóbizottsággal azonos feltételekkel jusson hozzá a bizonyítékokhoz. A **svájci** vizsgálóbizottságok tevékenységének nyilvánossága is erősen korlátozott: a bizottsági jelentés plénum általi tárgyalásáig minden, az üléseken, és meghallgatásokon jelen lévő személyt titoktartási kötelezettség terhel. A megkérdézett személyek felettéseiket sem tájékoztathatják a kérdésekről és a bekért iratokról.⁷⁶⁵

A vizsgálóbizottság ülésein – érintettség, vagy engedély alapján – általában külső személyek is részt vehetnek, akikre szintén vonatkoznak a titoktartási kötelezettségek.

Belgiumban a parlamenten kívüli személyeknek, akik részt vesznek a zárt ülésen, titoktartási esküt kell tenniük, melynek megsértése büntetőjogi szankciót von maga után. A vizsgálatnál bármely parlamenti képviselő jelen lehet, feltéve, hogy a ház, vagy a vizsgálóbizottság másképp nem dönt. **Csehországban** a külső személyeknek, és a vizsgálóbizottság tagjainak egyaránt széleskörű titoktartási kötelezettségük van az ülések alatt tudomásukra jutott információkra vonatkozóan, ami alól csak a képviselőház határozata mentheti fel őket.

11.3. A kormány képviselőinek jelenléte az üléseken

A hatalommegosztás és az abból következő parlamenti ellenőrzés elve alapján aggályos lehet, ha a kormány bármilyen befolyást gyakorol a vizsgálóbizottság munkájára. Kérdés, hogy a miniszterek jelenléte az eljárási cselekményeken hogyan értékelhető. A parlamentek állandó bizottságain ugyanis általában részt vehetnek, több országban beszédjoguk is van.

A vizsgálóbizottságok speciális funkciója, a vizsgálat eredményessége miatt azonban általánosan kijelenthető, hogy a miniszterek, vagy a kormány más képviselői jelenléte a vizsgálóbizottságok ülésein nem kívánatos, engedményt legfeljebb a nyilvános ülések tekintetében lehet tenni. Indokolt, hogy azok a miniszterek, akiknek egyben képviselői mandátumuk is van, szintén ne vehessenek részt az üléseken.

Németországban a kormány tagjainak, valamint megbízottjaik jelenléthez, és felszólaláshoz való jogát a Szövetségi Gyűlés és bizottságainak ülésén az Alaptörvény garantálja, amely e szabály alól nem ismer kivételt.⁷⁶⁶ A korábban irányadó IPA-szabályok még lehetővé tették, hogy zárt ülés esetén, bizonyos feltételek fennállása esetén a kormány tagjait illetve megbízottjaikat is kizárják az ülésekről.⁷⁶⁷ Hasonló szabály érvényesül

⁷⁶⁴ CS VBE 6.§ (1)

⁷⁶⁵ SPT 169. § 1.

⁷⁶⁶ Német Alaptörvény 43.§ (2)

⁷⁶⁷ IPA 9.§ (1)

öt német tartományban, ahol a kormány képviselőinek jelenléte korlátozható.⁷⁶⁸ A kormánytagok tanácskozási joggal vehetnek részt **Észtországban** és **Lettországon** is az üléseken. A miniszterek **Szerbiában** és **Romániában** is részt vehetnek az üléseken. A **brit** miniszterek, akik hagyományosan képviselők is, elvileg jelen lehetnek a vizsgálóbizottságok ülésein, hacsak a bizottság nem találja jelenlétüket károsnak a vizsgálat tekintetében, és nem kéri az illető távozását.⁷⁶⁹ **Ausztriában** ezzel szemben miniszterek, külön meghívás nélkül, nem vehetnek részt a vizsgálóbizottság ülésein.

11.4. Jegyzőkönyvezés

Az események dokumentálása, későbbi elérhetőségének biztosíthatósága, és a nyilvánosság tájékoztatása érdekében kulcsfontosságú, hogy a vizsgálóbizottság ülésein jegyzőkönyv készüljön. A bizonyítási cselekményekről (tipikusan a meghallgatásokról) általában szó szerinti jegyzőkönyv, hangfelvétel készül. A zárt ülések, titkos információt tartalmazó jegyzőkönyvei főszabály szerint nem nyilvánosak. Előfordul, hogy a jegyzőkönyvezés módjáról a vizsgálóbizottság határoz. A magyar házszabály a szó szerinti jegyzőkönyv készítésének kötelezettségét csak a nyilvános ülések esetén írja elő.⁷⁷⁰

A meghallgatott személynek lehetőséget kell biztosítani a jegyzőkönyv megismerésére, észrevételezésére, kijavítására. A javításokat több országban a vizsgálóbizottság, vagy az elnök hagyja jóvá. A jegyzőkönyvet az elnök, és/vagy a meghallgatott személy írja alá.

Németországban és **Ausztriában** a bizonyítási eseményekről szó szerinti, a bizottsági tárgyalásokról a vizsgálóbizottság döntése szerinti jegyzőkönyvet kell felvenni.⁷⁷¹ **Svájcban** - jegyzőkönyvezés céljából - a meghallgatásokat hangszalagra veszik; a belőle készült jegyzőkönyvet a megkérdezett személy elé terjesztik aláírás céljából.⁷⁷² A lényeges eljárási cselekményekről készül jegyzőkönyv.⁷⁷³ **Ausztriában** a jegyzőkönyvbe a nyilatkozattételre kötelezett és a szakértő betekinthez, három napon belül kijavítását kérheti, amiről újfent a vizsgálóbizottság dönt.⁷⁷⁴ A zárt ülésen készült jegyzőkönyvbe azonban csak a tagok tekinthetnek be. **Csehországban** a vizsgálóbizottság üléseiről (az ülés helyének, idejének, napirendjének, levezetőjének, felszólalóinak elfogadott határozatainak, jelentéseinek, megvizsgált dokumentumainak, szavazási eredményeinek megjelölésével) a jegyző által hitelesített emlékeztető, emellett hangfelvétel vagy gyorsírással készült jegyzőkönyv készül. Ezeket azonban letétbe helyezik, és csak a bizottság tagjai férhetnek hozzá, másolat vagy

⁷⁶⁸ Hamburg, Alsó-Szászország, Észak-Rajna-Vesztfália, Szászország, Thüringia; lásd Glauben/Brockner, 2004, 183. o.

⁷⁶⁹ B AH HSZ 126.§

⁷⁷⁰ Házszabály 78.§ (1)

⁷⁷¹ N VBT 11.§

⁷⁷² SPT 155. §

⁷⁷³ SPT 165. § 3.

⁷⁷⁴ O VBE 23.§

részletek kikérésével. Más személyek csak a vizsgálóbizottság engedélyével tekinthetnek bele a dokumentumokba.⁷⁷⁵

A **francia** nemzetgyűlési vizsgálóbizottság által meghallgatott személyek megismerhetik vallomásuk jegyzőkönyvét. Ezt a tájékoztatást helyben kell megadni, ha a vizsgálóbizottság zárt ülésen dolgozik. A jegyzőkönyvhöz semmilyen javítást nem lehet tenni, de az érintett személy észrevételeket tehet írásban, ezeket meg kell küldeni a vizsgálóbizottságnak, aki dönthet arról, hogy megjelenti-e.⁷⁷⁶ **Lengyelországban** a tanú kihallgatásáról jegyzőkönyvet kell készíteni, az ülésről készült hangfelvétel alapján. A felvétel a jegyzőkönyv mellékletét képezi. A jegyzőkönyvet a meghallgatott személy, és a vizsgálóbizottság elnöke írja alá. Javítást a vizsgálóbizottság elnöke végezhet a jegyzőkönyvben, bármely tag, vagy a meghallgatott személy kérelmére. Erről tájékoztatja a tagokat a legközelebbi ülésen. Minden javítást, kiegészítést az aláírókkal kell egyeztetni. A visszautasított javítási kérelmet szintén csatolni kell a jegyzőkönyvhöz. Ha a beidézett személy nem ír alá, az elnök bejegyzi az aláírás hiánya tényét. Az evidens hibák javítását kérelemre vagy hivatalból kell elvégezni.⁷⁷⁷ **Lettországbán** az ülésekről a legfontosabb adatokat (ülés ideje, résztvevők, napirend, elfogadott határozatok) tartalmazó jegyzőkönyvet kell készíteni, melyet az elnök ír alá, és amelyez bármely tag különvéleményt csatolhat.

Portugáliában az ülésekről, eljárási cselekményekről jegyzőkönyv készül, kivéve, ha megalapozott okból a vizsgálóbizottság ellenkezőleg dönt. Ha nem készül jegyzőkönyv, a megszerzett nyilatkozatokat, dokumentumokat kell összegyűjteni.⁷⁷⁸ A nem nyilvános tanúvallomás jegyzőkönyvét csak akkor lehet megtekinteni vagy nyilvánosságra hozni, ha a tanú, és a plénum ehhez hozzájárul.⁷⁷⁹

Szlovéniában a vizsgálóbizottságok ülésekről jegyzőkönyvet kell vezetni, és hangfelvételt is kell készíteni róluk. A vizsgálattal érintettek és a tanúk megtekinthetik a jegyzőkönyvet, és hozzá 8 napon belül kommentárt fűzhetnek, melyek elfogadásáról a vizsgálóbizottság dönt.⁷⁸⁰ A jegyzőkönyvet a titkár, vagy a szakmai tanácsadó vezeti, aláírni az elnöknek és a jegyzőkönyvvezetőnek kell. A jegyzőkönyv tartalmazza az ülés helyét, idejét, a jelen levők nevét, az ülés nyilvánosságát, valamint a bizonyítás lefolytatásáról szóló legfontosabb adatokat. A hangfelvétel része a jegyzőkönyvnek. A titkos bizonyítékok kezelése, jegyzőkönyvezése esetén a titkosságra vonatkozó előírások, a törvényhozási bizalmas információkra vonatkozó rendelkezései megfelelően alkalmazandók. A vizsgálat befejezéséig az ülések jegyzőkönyveit csak bíróságnak, és egyéb állami szerveknek lehet kiadni, ha ezeknek törvényben előírt joguk van ezek bekérésére.⁷⁸¹ A zárt ülésen történekről, elhangzottakról csak akkor és úgy lehet tájékoztatni a nyilvánosságot, amikor és ahogy a vizsgálóbizottság határoz.⁷⁸²

A **szerb** parlamenti bizottsági ülésekről (így a szabályozás jellege miatt vizsgálóbizottságiakról is) jegyzőkönyv készül, mely tartalmazza a jelenlévők és hiányzók neveit, az írott és szóbeli javaslatokat, a

⁷⁷⁵ CS VBE 11.§

⁷⁷⁶ F NGY HSZ 142.§ (1)

⁷⁷⁷ L VBT 11a. §

⁷⁷⁸ P VBT 14. §

⁷⁷⁹ P VBT 15. §

⁷⁸⁰ SZ VBT 12. §

⁷⁸¹ SZ VBÜ 18.§

⁷⁸² SZ VBÜ 20.§

bizottság véleményét, a szavazások eredményét, a különvéleményeket, és az esetlegesen megbízott jelentéstevő személyét. A bizottság dönthet úgy, hogy készüljön az ülésről gyorsírásos jegyzőkönyv, vagy hangfelvétel.⁷⁸³

A **belga** vizsgálóbizottságnak szabad belátása van arról is, hogy a nyilvános ülésen történt tanúmeghallgatásokról készült jegyzőkönyvet, vagy a tanúk által átadott dokumentumokat kiadja-e, attól függetlenül, hogy a nyilvános meghallgatás során ezek már korábban nyilvánosságra kerültek-e, vagy a meghallgatás nyilvános volt-e. Amennyiben a kiadás által személyhez fűződő jogok sérülnének (különös tekintettel a magánszférához, családi életéhez, becsülethez, jó hírnévhez fűződő jogra), vagy a vizsgálóbizottság előzetesen bizalmas vizsgálatot kötött ki, a kérést meg kell tagadni.⁷⁸⁴ A meghallgatás után a tanú és az elnök aláírják a jegyzőkönyvet, amibe utólag beleírni nem szabad. Ha a tanú megtagadja az aláírást, ennek tényét rögzíteni kell.

A **brit** parlament vizsgálóbizottságainak üléseiről a jelenlévők nevét, a bizottsági határozatokat, azok előterjesztőjét, a szavazás eredményét tartalmazó jegyzőkönyv készül,⁷⁸⁵ melyet a plénum számára be kell mutatni. A meghallgatások során feltett kérdéseket, a kérdező személyét, eskütétel esetén ennek tényét szintén jegyzőkönyvezni kell. A vizsgálóbizottság nyilvánosságra hozhatja, hogy kit hallgatott meg tanúként.⁷⁸⁶ A kikérdezett személy kérheti, hogy a meghallgatásáról készült jegyzőkönyv egyes részei bizalmasak legyenek (*side-lining*). Erről a vizsgálóbizottság dönt, általában helyt adva a kérésnek. A kormány által bizalmasnak, titkosnak minősített információk is kikerülnek a jegyzőkönyvből.

11.5. *Dokumentumok nyilvánosságra hozatala*

Törvényi és alkotmányos szabályozás híján az eljárás nyilvánosságáról a magyar vizsgálóbizottságok ügyrendjei rendelkeztek. A vizsgálóbizottság dokumentumai eszerint csak bizottsági engedéllyel hozhatók nyilvánosságra. A nyilvánosság egyéb formáiról is a vizsgálóbizottság határoz, például a zárt ülésen elhangzottak nyilvánosságra hozataláról, a jegyzőkönyvvezetés módjáról. Ezen a területen törvényi garanciák beiktatása szükséges. Rendelkezni kell mind az eljárás folyamán, mind a jelentés benyújtása utáni időszokról az eljárás során létrejött dokumentumok nyilvánossága kapcsán.

Belgiumban a bírói és közigazgatási hatóságok által a vizsgálat céljából a Képviselőháznak megküldött iratokat csak a képviselők, a felelős köztisztviselők, és a vizsgálóbizottság által felkért szakértők ismerhetik meg, más számára felhatalmazást még a vizsgálóbizottság elnöke, és a házelnök sem adhat.

Amíg a **holland** vizsgálóbizottság be nem nyújtja jelentését, senkinek nincs joga betekinteni a bizottságnál lévő dokumentumokba. A tanúknak, szakértőknek, és olyan személyeknek, akik a bizottság felhatalmazásával dolgoznak, titoktartási kötelezettség mellett, betekintést lehet engedni azokba a dokumentumokba, amelyeket a bizottság kérésére nyújtottak be. A jelentés benyújtása utáni naptól a

⁷⁸³ SZ HSZ 80.§

⁷⁸⁴ B KH HSZ 146.§

⁷⁸⁵ B AH HSZ 128.§

⁷⁸⁶ B AH HSZ 135.§

dokumentumokba (a zárt tárgyalások jegyzőkönyvébe is) bármelyik parlamenti képviselő, valamint bárki, titoktartás mellett, és az alábbi korlátozások figyelembe vételével, betekinthez. A ház dönthet úgy, hogy ezeket a korlátozásokat felülírja, vagy egy meghatározott kérelmezőre nézve, akinek különleges érdeke, hogy megismerje a dokumentumokat, nem veszi figyelembe.⁷⁸⁷

A bizottság korlátozza a nála lévő, illetve a házhoz került dokumentumok nyilvánosságát a jelentés benyújtásával kezdődő időszakra, addig, amíg azok nála, vagy a háznál vannak, a következő esetekben:

- a dokumentum nyilvánosságra kerülése veszélyezteti az állam egységét, biztonságát,
- a dokumentum olyan ipari adatokat tartalmaz, amelyek természetes vagy jogi személyek bizalmasan közöltek az állammal,
- a dokumentum olyan személyes adatokat tartalmaz, amelyekről a személyes adatok védelméről szóló törvény rendelkezik, kivéve, ha a nyilvánosságra kerülés nem veszélyezteti a személyes életszférát, vagy ha az illető beleegyezett a nyilvánosságra hozatalba,
- a dokumentum előzetes beszélgetés vagy zárt kihallgatás jegyzőkönyve.

A bizottság korlátozhatja a nyilvánosságra hozatalt, ha a annak érdeke kisebb, mint

- a Holland állam kapcsolatai más államokkal, nemzetközi szervezetekkel,
- az állam közgazdasági, pénzügyi érdekei,
- a bűntények felderítése, üldözése,
- a közigazgatási szervek felügyelete, átvilágítása,
- a személyes életszféra tiszteletben tartása,
- megakadályozni, hogy az érintett jogi és természetes személyek, valamint harmadik személyek aránytalan előnyökre, hátrányokra tesznek szert.

A **portugál** vizsgálóbizottság dokumentumaiba bele lehet tekinteni a jelentés elfogadása után, a következő feltételekkel:

- ne fedjen fel államtitkot, bírósági titkot, vagy személyes természetű titkot,
- ne veszélyeztesse a vizsgálóbizottság informátorainak kilétét, hacsak ők maguk nem egyeznek ebbe bele.

12. A vizsgálóbizottság jelentése

12.1. *Az eljárás befejezése a vizsgálati megbízás szerint: a jelentéstétel*

A vizsgálóbizottság munkájának közvetlen célja a vizsgálat során levont következtetéseket és bizonyítékokat tartalmazó írásbeli jelentés elkészítése, és a parlament plénuma elé terjesztése, hogy az megvitassa, szavazzon a tudomásulvételéről, vagy további intézkedéseket tegyen. A jelentés elkészítésével és plénumnak történő benyújtásával - a kontinentális gyakorlatban bevett egyediség elve alapján - a vizsgálóbizottság megbízatása

⁷⁸⁷ H VBT 37.§

megszűnik. A döntés a további politikai jellegű lépésekről a parlamenti többség kezében van: dönthet a jelentésben foglalt javaslatokról és következtetésekről, vagy, amennyiben a kormány felelőssége felvetődik, a jelentés közvetve bizalmatlansági indítvány benyújtását is eredményezheti. A vizsgálóbizottság feladata tehát a jelentéstétel, a döntéshozatal azonban plenáris hatáskör.

A vizsgálatot a plénum, mint a „vizsgálat ura”, természetesen a jelentéstétel előtt is megszüntetheti. A kisebbségi jog alapján létrejött vizsgálóbizottságnál azonban biztosítani kell, hogy a többség ezt ne tudja önkényesen megtenni.

Németországban éppen ezért a kisebbség által kezdeményezett vizsgálóbizottságok (*Minderheitenenquete*) esetén azok megszüntetéséhez – tekintettel az egynegyedese kisebbség vizsgálatindítási jogára - a képviselők több mint $\frac{3}{4}$ -ének szavazata kell. E szavazatok összetétele ugyanakkor irreleváns, nem kell vizsgálni, hogy vannak-e közte az egykori indítványozók által leadott szavazatok. Amennyiben a parlamenti többség ennél kisebb arányban szünteti meg a bizottságot, az alkotmánybírói úton kereshet jogorvoslatot. A parlamenti többség által kezdeményezett vizsgálóbizottság (*Mehrheitsenquete*) esetén viszont érintetlen marad a többség diszkrecionális jogköre, bármikor, indoklás nélkül megszüntetheti a vizsgálóbizottságot.

A vizsgálóbizottság munkája akkor is jelentéstétel nélkül ér véget, ha a létesítő határozatban megjelölt határidő a jelentéstétel előtt lejár. Így rendelkezik például a szlovén törvény is.

Ha a **francia** vizsgálóbizottságok számára a törvény által engedélyezett maximális 6 hónap letelt, és a vizsgálóbizottság nem készítette el, vagy nem nyújtotta be jelentését a háznak, a vizsgálóbizottság elnöke minden birtokában lévő dokumentumot átad a Nemzetgyűlés elnökének; ezek nem hozhatók nyilvánosságra, és nem tűzhetők megvitatás céljából napirendre sem.⁷⁸⁸

A magyar Hárszabály szerint a jelentés valamely megtett intézkedésről, elvégzett vizsgálatról vagy valamely szerv tevékenységéről tájékoztatja az Országgyűlést.⁷⁸⁹ Az általános megfogalmazás nem csak a vizsgálóbizottságokra vonatkozik, hiszen a Hárszabály szerint a kormány, az országgyűlési bizottság, az ÁSZ elnöke, valamint az tesz, akiket erre törvény kötelez. A magyar gyakorlatban vitákat váltott ki, hogy ki tehet jelentést a vizsgálati munkáról. Az ügyrendi bizottság állásfoglalás szerint az elvégzett vizsgálatról csak a vizsgálóbizottság tehet jelentést, azaz kizárólag a bizottsági többség által elfogadott jelentés nyújtható be a plénumnak.⁷⁹⁰ Nem lehet tehát többségi döntés híján egy kisebbség által támogatott jelentést a parlament elé vinni.

A vizsgálóbizottsági jelentések, mint a plénum által tárgyalandó dokumentumok, a legtöbb országban nyilvánosak, általában törvény alapján. A magyar adatvédelmi biztos a

⁷⁸⁸ FNGY HSZ 143.§ (1)

⁷⁸⁹ HSZ 89. § (1)

⁷⁹⁰ 55/1998-2002 ÜB

jelentés nyilvánosságával kapcsolatban a Mécs-bizottság⁷⁹¹ tevékenysége kapcsán ajánlást fogalmazott meg.⁷⁹² A határozat előírta a jelentés nyilvánosságra hozatalát, amely az adatvédelmi biztos szerint jogellenes volt, hiszen az érintett hozzájárulásán kívül az adatvédelmi törvény szerint adatkezelést csak törvény rendelhet el. Az eljárás demokratikus elszámoltatásban betöltött szerepe *de lege ferenda* megkívánná, hogy a vizsgálóbizottság jelentése, törvény szerint, mindig nyilvános legyen.

12.2. A jelentés tartalma

A vizsgálóbizottság jelentés elsődleges feladata, hogy beszámoljon a vizsgálati megbízás teljesítéséről. Azaz ne a vizsgálat folyamán esetlegesen felmerült új kérdésekkel foglalkozzon, hanem a létesítő határozatban foglaltakra „reagáljon”, tartalmazza az abban előírt kérdésekre, vizsgálandó problémákra adott válaszokat, valamint – ha ezt a határozat előírta – mutassa be a megoldási javaslatot. A jelentést a plénumnak ugyanis leginkább aszerint kell megítélnie, hogy a vizsgálóbizottság mennyiben teljesítette megbízatását. Ezt az eredmény-szemlélete persze a politikai megfontolások igen gyakran árnyalják.

A vizsgálóbizottság jelentésének tartalmaznia kell:

- **Németországban** eljárás menetét, a megvizsgált tényeket, és a vizsgálat eredményét,⁷⁹³
- **Ausztriában** eljárás lefolyását, a bizonyítékokat, a megállapított tényeket, a vizsgálat eredményét, valamint, adott esetben az ajánlásokat,
- **Lettorszáiban** tartalmaznia kell a vizsgálat eredményét, annak értékelését, a következtetéseket, és esetlegesen javaslatokat a feltárt hiányosságok kiküszöbölésére,⁷⁹⁴
- **Litvániában** az összegyűjtött információkat, következtetéseket és döntési javaslatot,
- **Belgiumban** a vizsgálóbizottság következtetéseit, a felelősnek tartott személyeket, valamint javaslatokat az esetleges törvénymódosítással kapcsolatban,
- **Csehországban** a vizsgálat során történt főbb eseményeket (különösen a tanú, szakértő meghallgatásáról) a hely, idő, jelenlévők, a történetek, a következtetések, az ellenvélemények megjelölését, esetlegesen a szükséges teendőket tartalmazó határozati javaslatot (melyhez az elnök beleegyezésével szó szerinti jegyzőkönyv csatolható),⁷⁹⁵
- **Portugáliában** a vizsgált kérdések listáját, a vizsgálóbizottság által végrehajtott eljárási cselekményeket, a vizsgálat következtetéseit és indokolását, valamint a szavazások eredményét,

⁷⁹¹ 41/2002 OGY hat. által létrehozott, a rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politika rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság

⁷⁹² 2002. augusztus 6-i adatvédelmi biztosi ajánlás

⁷⁹³ N VBT 33.§

⁷⁹⁴ LT VBT 13.§

⁷⁹⁵ CS VBE 32.§

- **Szlovéniában** a vizsgálat folyamatának leírását, a legfőbb megállapításokat, a bizonyítékokat, és a törvényhozásnak szánt határozati javaslatokat,
- **Albániában** a következtetéseket, azok alapjait, és a probléma megoldására, vagy a felelősök szankcionálására vonatkozó javaslatokat,
- **Máltán** a vizsgálóbizottság véleményét és megfigyeléseit, a bizonyítási cselekmények jegyzőkönyveit, és – amennyiben ilyen van – a kisebbségi véleményeket,⁷⁹⁶

A jelentéstétellel kapcsolatban a **brit** parlament vizsgálóbizottságai - amelyek meghatározott szakterület folyamatos ellenőrzését végző, állandó testületek - meglehetősen nagy önállósággal rendelkeznek. Joguk van az általuk lefolytatott vizsgálatokkal kapcsolatban bármely fontosnak tartott témában, véleményükről és megfigyeléseikről, a megfelelő bizonyítékok bemutatásával, bármikor jelentést tenni a plénum számára.⁷⁹⁷

Magyarországon 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, és amennyiben ez feladata volt, javaslatokat a szükséges intézkedésekre.⁷⁹⁸ Ezek közül néhány elem szükségessége megkérdőjelezhető. Felesleges a létesítő határozatban már kellő részletességgel meghatározott feladat újbóli feltüntetése, valamint aggályos jogi megállapításokat elvárni egy politikai eljárást végző szervtől.

12.3. *Kisebbségi vélemény*

Mivel a plénum számára benyújtandó jelentést a vizsgálóbizottság hagyja jóvá, a bizottsági többség a kisebbség által kezdeményezett bizonyítékok figyelembe vétele nélkül is el tudja érni egy számára kedvező jelentés elkészítését. Max Weber ezért kiállt a kisebbség eltérő véleménye közlésének joga mellett,⁷⁹⁹ azaz a kisebbségi vélemény jelentésbe történő felvetetésének joga mellett.

Kisebbség és többség közötti megegyezés hiányában gyakran előfordul, hogy az eljárást lezáró jelentés két részből, egy a bizottsági többség által képviselt többségi, és egy kisebbség által fémjelzett kisebbségi jelentésből áll. Kormány és ellenzék gyökeresen eltérő álláspontjait minden kompromisszum nélkül, egyszerűen egymás mellé téve jön létre a jelentés.

⁷⁹⁶ M HSZ 135.§

⁷⁹⁷ B AH HSZ 152.§

⁷⁹⁸ Házsabály 36.§ (5)

⁷⁹⁹ Weber, 1918, 56.o.

Németországban, ha a tagok nem jutnak egyességre a jelentés tartalmát illetően, a hatályos szabályozás szerint a jelentésnek tartalmaznia kell a kisebbség(ek) eltérő véleményét. **Ausztriában** bármely tag kérésére személyes állásfoglalását tartalmazó különvélemény csatolható a jelentéshez. Az állandó bizottságokra irányadó általános szabályok szerint a jelentésbe „kisebbségi jelentés” (gyakorlatilag egy alternatív jelentés) is kerülhet, ha legalább három tag ezt kezdeményezi. Kisebbségi véleményt a jelentés **Görögországban, Szlovéniában, Albániában, Szerbiában** is tartalmazhat. A **brit** parlamentben elvileg szintén lehetősége van a bizottsági kisebbségnek véleményét a jelentéshez csatolni, ám ezt kerülik, mert igyekeznek a politikai vitákat a szakmai jellegűnek tartott parlamenti vizsgálatoktól távol tartani. **Lengyelországban** a 2005-ös törvénymódosítás óta a jelentés tartalmazhatja a tagok különvéleményét is, mely olyan ellentétes álláspontot jelent, amely jelentés egészéhez, vagy egy részéhez kapcsolódik. A különvéleményt a kérelmező kérésére a jelentéshez kell csatolni.⁸⁰⁰ A **francia** bizottsági kisebbségnek azonban nincs lehetősége arra, hogy különvéleményét előterjessze.⁸⁰¹

12.4. *Részjelentés, állapotjelentés*

A legtöbb országban a parlamenti ciklus végeztével a parlament által létrehozott szervek, így a vizsgálóbizottságok is, megszűnnek. Ez szolgálhatja a vizsgált kormány érdekeit is, hiszen a ciklus vége előtt már neki dolgozik az idő: a vizsgálat elhúzásával mentesülhet a politikai felelősségre vonás alól. Ha a parlament az új ciklusban úgy dönt, hogy folytatni kívánja a vizsgálatot, létrehozhat újabb vizsgálóbizottságot ugyanazon téma vizsgálatára. Ez azonban nem lesz jogutóda a réginek, és újra le kell folytatnia a bizonyítási eljárást. Az alapos ok nélküli késlekedés ezért az egész eljárásban jogellenes, és kiküszöbölendő.

A német és szlovén törvények szerint, amennyiben előre látható, hogy a vizsgálóbizottság a törvényhozási ciklus vége előtt nem tudja befejezni munkáját, be kell nyújtani egy állapotjelentést (*Sachstandsbericht*), amely az eljárás addigi menetét és eredményeit tartalmazza, és amelyiket a plénum még a ciklus vége előtt meg tud tárgyalni.⁸⁰² Ez utóbbi szabályra hivatkozva kísérelte meg lezárni 2005-ben a *vízum-ügyben* a német parlamenti többség a számára kellemetlen, ellenzék által kezdeményezett vizsgálatot, és annak még hátralevő, és már korábban kitűzött meghallgatásait. A kancellár ugyanis előre hozott választásokat jelentett be. A vizsgálat kezdeményezői az alkotmánybírósághoz fordultak, amely megállapította, hogy egy politikai természetű bejelentés még nem ad elegendő alapot a vizsgálat felfüggesztésére, nem alapozza meg a munka kényszerű

⁸⁰⁰ L VBT 19b.§

⁸⁰¹ Szente, 1998, 131. o.

⁸⁰² N VBT 33. § (3), SZ VBÜ 23.§

lezárásának „előreláthatóságát”. Amíg „alkotmányjogi esemény” nem történik, azaz például a szövetségi elnök be nem jelenti a Szövetségi Gyűlés feloszlását, a munkát, azaz a tervezett bizonyítási cselekményeket, meghallgatásokat folytatni kell.⁸⁰³

A parlament plénuma általában a tekintetben is a „vizsgálat ura”, hogy bármikor, indoklás nélkül kérhet részjelentést a vizsgálat állásáról. Ezzel a parlamenti többség a számára kedvező időpontban a nyilvánosság elé tárhatja a vizsgálat eredményét - vagy eredménytelenségét.

Így rendelkezik a **német**,⁸⁰⁴ valamint a **szlovén** törvény is, utóbbi szerint a részjelentést kérő parlamenti határozatot a vizsgálat kezdeményezői, vagy a képviselők egyharmada indítványozhatja. A szlovén törvény lehetőséget ad arra is, hogy részjelentés benyújtását maga a vizsgálóbizottság kezdeményezze.⁸⁰⁵ Rendszeres jelentéstételre is van példa: az észt és ír vizsgálóbizottságnak legalább évente egyszer időközi jelentést kell leadniuk. **Portugáliában**, amennyiben a vizsgálóbizottság jelentést nem fogadott el (anélkül szűnt meg), a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatást kell küldenie a házelnöknek az elvégzett intézkedésekről, és a munka sikertelenségének okairól.⁸⁰⁶ Ha a vizsgálóbizottság **Lengyelországban** nem fejezi be tevékenységét annak a parlamenti ciklusnak a végéig, amelyben létrejött, a vizsgálat lezárul, a megkezdett eljárási cselekmények befejeződnek.⁸⁰⁷ Ugyanakkor, ha a bizottság időben átadta a házelnöknek a jelentést, de a parlament nem tárgyalta meg a ciklus végéig, akkor a törvény megengedi, hogy a jelentés megtárgyalására a következő ciklusban kerüljön sor.

A vizsgálóbizottság (végső) jelentése, és az állapotjelentés közti lényeges különbség, hogy utóbbi után még további bizonyítási cselekmények folytathatók le, míg a jelentés plénumnak történő benyújtása esetén a vizsgálat lezárul.

12.5. *A jelentés következményei*

A vizsgálóbizottság által a plénúm számára benyújtott jelentés sorsa sokféleképpen alakulhat. Általában a plenáris ülésen vita tárgya lehet, majd szavazhatnak róla. Ezt követhetik egyéb intézkedések is: határozathozatal a vizsgálóbizottság által javasolt intézkedésekről, vagy felelősségre vonás kezdeményezése más szerveknél.

A közügyek nyilvános megvitatása a parlamentáris demokráciák alapvető értéke. A nyilvános politikai vita elsődleges fóruma a parlament plénuma, ezért fontos, hogy a vizsgálati jelentés plenáris vita tárgya legyen. A parlamenti vizsgálat legfontosabb

⁸⁰³ Lenz, 2005, 2496.o.

⁸⁰⁴ N VBT 33.§ (4)

⁸⁰⁵ SZ VBÜ 22.§

⁸⁰⁶ P VBT 11. §

⁸⁰⁷ L VBT 20.§

következménye, jogi szankcionálási lehetőség híján, bizonyos tények, körülmények nyilvánosságra kerülése. A vita megtartása kisebbségi jog is lehet: összes képviselő egyötödének indítványára Görögországban a jelentésről vitát kell lefolytatni. A kisebbségi jogokra nézve garanciális jelentőségű, hogy a jelentés mikor kerül a plénum elé. A román vizsgálóbizottság jelentését a plénumnak a benyújtástól számított 15 napon belül meg kell tárgyalnia.⁸⁰⁸

Mivel formális jogkövetkezménye nincs, a jelentésről tartott esetleges szavazás pusztán formális döntést jelent, ezért több országban el is tekintenek tőle (Németország). Jelentősége inkább a jelentés el nem fogadásának lehet: a plénum ezzel fejezi ki, hogy nem azonosul a vizsgálóbizottság megállapításaival, vagy nem tartja elégségesnek a vizsgálat eredményét. Ekkor elképzelhető, hogy a plénum további vizsgálatok lefolytatására ad megbízást a bizottságnak.

A jelentés minden esetben plenáris vita tárgya Belgiumban, Spanyolországban, Lengyelországban, Olaszországban, Portugáliában, Romániában, Törökországban.

Lengyelországban a jelentést a plénum előtt egy kiválasztott tag prezentálja, akinek objektíven kell bemutatnia a jelentést, és a különvéleményeket. A jelentéshez a bemutatás során nem lehet javítást bejelenteni, és a jelentéssel kapcsolatban nincs szavazás.⁸⁰⁹ A plénum saját döntése szerint tart vitát Írországban. A francia jelentésről nyílt ülésen szavazás nélküli vitát lehet folytatni.⁸¹⁰ A **belga** jelentést a plénum tárgyalja, de ezt nem feltétlenül követi szavazás. **Németországban** a jelentésről, és a benne foglalt ajánlásokról nincs szavazás a plénumon.⁸¹¹ Amennyiben az arra jogosultak plenáris döntéseket kívánnak kezdeményezni, ezt külön eljárásban indítványozhatják a házszabály által szabályozott döntési eljárásoknak megfelelően. A bizottsági jelentésről **brit** parlamentben sem feltétlenül folytatnak vitát. Az évi három plenáris ellenőrzési vitanap mindegyikén megvitatnak kettőt-kettőt, emellett kedd délutánonként van rendszeresen elkülönítve idő vizsgálati jelentések megvitatására. A vizsgálóbizottság, ha szeretné, hogy a jelentéséről a plénum vitát tartson, a vizsgálóbizottságok elnökéből álló *Liaison Committee*-hez fordulhat, amely az ügy fontosságát és a rendelkezésre álló időt mérlegelve dönt a kérésről.

Több ország szabályai rendelkeznek a jelentés hivatalos lapban történő publikálásáról. **Portugáliában, Olaszországban** a teljes bizottsági jelentést publikálni kell a hivatalos lapban is, **Franciaországban** elég közzétenni a jelentés plénumhoz történő benyújtásának tényét. **Portugáliában** a jelentés hivatalos lapban történő megjelenését követő 30 napon belül a jelentés vitáját napirendre kell tűzni. A jelentéssel együtt a vizsgálóbizottság a javasolt teendőkről határozati javaslatot nyújthat be. A jelentés vitáját a vizsgálóbizottság elnökének, és a jelentéstevő(k) expozéja nyitja, a házszabályban meghatározott rendben. A

⁸⁰⁸ R KH HSZ 77.§

⁸⁰⁹ L VBT 19c.§

⁸¹⁰ F NGY HSZ 143.§ (2)

⁸¹¹ Glauben/Brockner, 2004, 387. o.

plénium ekkor dönthet a vizsgálóbizottság aktáinak teljes, vagy részleges nyilvánosságra hozataláról. A jelentéssel együtt a plénium megvitatja a határozattervezeteket is. A jelentésről szavazást nem tartanak.⁸¹²

A legtöbb országban (pl. Belgium, Egyesült Királyság, Lettország, Görögország) azonban a jelentés hivatalos közzététel nélkül is, mindig nyilvános.

Írországban a jelentés ház döntése szerint lehet nyilvános. A **francia** vizsgálóbizottság jelentése nyilvános, kivéve, ha nemzetgyűlés a hivatalos lapban történő, benyújtásról szóló híradástól számított 5 napon belül kezdeményezi, hogy a jelentést részben, vagy egészben ne lehessen nyilvánosságra hozni. A kezdeményezésről a plénium minősített többséggel dönt.⁸¹³ **Dániában** az igazságügy-miniszter hozza nyilvánosságra a jelentést, hacsak ezt – részletesebben meg nem határozott - „rendkívüli okok” nem akadályozzák.⁸¹⁴

Ausztriában, Szerbiában, Szlovéniában, és Spanyolországban azonban – Magyarországhoz hasonlóan - a jelentés megvitatását plenáris szavazás követi.

Ausztriában, amennyiben a plénium tudomásul veszi a jelentést, a vizsgálóbizottság megbízatása befejeződik. Ha nem, a vizsgálat folytatódik.⁸¹⁵ **Litvániában** a vizsgált kérdésben a plénium határozatot hoz, melyben kimondhatja a kormánnyal, miniszterrel, vagy más, a parlament által kijelölt állami szerv vezetőjével szembeni bizalmatlanságát.⁸¹⁶ A **szlovén** törvényhozás az elfogadás és visszautasítás mellett kérhet kiegészítést is. A határozati javaslatokkal ugyanez a helyzet, a vizsgálóbizottság által javasoltaktól eltérő határozatokat is hozhat.⁸¹⁷ **Törökországban** a miniszterek, miniszterelnök tevékenységét vizsgáló bizottság jelentésének vitája során a plénium, titkos szavazással, az összes képviselő abszolút többségével úgy dönthet, hogy az érintett kormánytag ellen eljárást kezdeményez az alkotmánybírósági feladatokat is ellátó legfelsőbb bíróságon.

A jelentés további sorsáról, hasznosulásáról alig találunk szabályokat, mivel minden további döntés a plénium szuverén döntésén múlik.

Franciaországban azonban a házszabály úgy rendelkezik, hogy a Nemzetgyűlés illetékes állandó bizottsága által kijelölt tag a vizsgálóbizottsági jelentés közzétételétől számított 6 hónapon belül az állandó bizottság számára jelentést készít a vizsgálóbizottság által megfogalmazott ajánlások végrehajtásáról.⁸¹⁸ A **román** házszabály is igyekszik gondoskodni arról, hogy a vizsgálat ne maradjon következmények nélkül: a jelentés által megállapított következtetéseknek, felelőségeknek, és javasolt lépéseknek meg kell jelenniük egy határozatban, amelyet elfogadása után, szükség esetén kivizsgálásra a megfelelő hatóságokhoz kell továbbítani a jelentéssel együtt. A hatóságoknak, munkájuk eredményessége céljából hozzáférést kell biztosítani mindazon dokumentumokhoz, amelyek alapján a jelentés elkészült, és amelyeket a ház archívumában kell őrizni. Az illető hatóságnak az ügy elintézésétől számított 30 napon belül értesítenie kell az alsóház titkárságát (annak pedig a pléniumot) a döntésről és indoklásáról.⁸¹⁹ Arról, hogy mi tekinthető elintézésnek (megoldásnak), további értelmező szabályt azonban nem találunk. A **brit** parlament gyakorlata szerint az érintett miniszter a bizottsági

⁸¹² P VBT 21. §

⁸¹³ F NGY HSZ 143.§ (3)

⁸¹⁴ D VBT 32.§

⁸¹⁵ Nödl, 1995, 100.o.

⁸¹⁶ LV HSZ 76.§

⁸¹⁷ SZ VBÜ 24.§

⁸¹⁸ F NGY HSZ 143.§ (4)

⁸¹⁹ R KH HSZ 78.§

jelentésre 60 napon belül írásos választ ad, amelyről szintén vita folyhat a házban. A jelentés nem köti a kormányt, arra az érintett miniszternek csupán nyilvánosságra hozandó választ kell adnia, ám arról nem feltétlenül tartanak vitát a házban. A javasolt intézkedéseket a miniszter nem köteles megtenni, meg is tagadhatja az együttműködést azzal az indokkal, hogy a vizsgálat nem tartozik az adott vizsgálóbizottság ágazati tevékenységi körébe.

Több országban van hatályban olyan előírás, hogy a jelentés alapján az ügyészség büntetőeljárás indítását határozhatja el (Spanyolország, Portugália, Albánia). Ez azonban az ügyészi szervezet számára kötelezettséget nem jelent, az ügyészség a jogszabályok alapján szabadon dönt az eljárás indításáról.

Amennyiben a **lengyel** vizsgálóbizottság úgy ítéli meg, hogy a vizsgálatot érintett személy törvény- vagy alkotmány sértéssel felelős azért, amit feltételeznek róla, kérvényezheti az Államtörvényszéknél (*Tribunal Stanu*) a felelősségre vonást. A vizsgálóbizottság előzetes kérelmet készít a plénum általi elfogadás céljából, melyet egy kiválasztott tag képvisel a Szejm szervei előtti belső eljárásban.⁸²⁰ Az erről szóló döntést a vizsgálóbizottság 2/3-os többséggel hozza meg.⁸²¹

13. Jogorvoslat a vizsgálóbizottsági eljárás során

13.1. Jogorvoslati lehetőségek az eljárás során

A jogvédelem, jogorvoslat a parlament vizsgálóbizottsági eljárásban elvileg két vonatkozásban jöhet szóba:

- Egyrészt az eljárás alkotmányosan, jogokkal felruházott **közjogi szereplői** (vizsgálóbizottság, parlament, minősített kisebbség) felléphetnek jogaik védelmében alkotmánybírói úton. Erre okot adó sérelem lehet különösen a kisebbségi jogok megsértése, vagy a vizsgálóbizottsággal való, törvényben előírt együttműködési kötelezettség megtagadása, valamint ilyen eljárás keretében lehet elbírálni a vizsgálóbizottságot létrehozó parlamenti határozat alkotmányosságát. Szintén ezen az úton lehet fellépni a kormány ellen, ha bizonyos dokumentumok kiadását, vagy a köztisztviselők meghallgatásához szükséges engedélyt megtagadja; vagy panasszal élhet annak a bíróságnak a döntése ellen, amely a

⁸²⁰ L HSZ 136f.§

⁸²¹ L VBT 18.§

kívánt kényszerintézkedést nem rendeli el, vagy a kért bírósági aktát nem adja ki (erre a bíróság számára folyamatban lévő eljárás esetén a büntetőeljárás sikere érdekében lehetőséget kell adni). Amennyiben a kisebbségi jogokat a jogrendszer elismeri, két további alcsoport hozható létre. Az egyik a plénumot képviselő vizsgálóbizottság egésze, és a parlamenten kívüli szervek (kormány) közötti jogviták, a másik a vizsgálóbizottság kisebbsége és többsége közötti jogviták csoportja.

- Másrészt azok a **kívülálló (magánszemélyek, természetes és jogi személyek egyaránt)**, akik jogait az eljárás során megsértették, a rendes bírósági utat vehetik igénybe, amelynek keretében büntető-, polgári-, vagy közigazgatási normasértések esetén szerezhetnek azon alkotmányos joguknak, amely jogorvoslatot biztosít minden állami döntéssel szemben, valamint jogorvoslatot kereshetnének a vizsgálóbizottság által alkalmazott szankciók és kényszerítőeszközök ellen. Közhatalmi szerv jogszerűtlen működése (például a létesítő határozat alanyi vagy tárgyi jellegű túllépése) által okozott kár megtérítése polgári jogi igényként megállhat, akár a vizsgálati munka befejezése után is.

Az első esetben (alkotmányos jogorvoslatok) tipikus lehet a vizsgálóbizottság, vagy a kvalifikált kisebbség fellépése „felperesként”. A második esetben (jogorvoslatok a vizsgálóbizottság külső személyeket érintő döntései ellen) azonban a vizsgálóbizottság „alperesként” az alap- és személyiségi jogok védelméért viselt felelősségét gyakorolhatná. A jogállamiság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében a jogvédelem mindkét formáját biztosítani kell.

13.2. Alkotmányos jogorvoslatok (jogviták az eljárás szereplői között)

A parlamenti vizsgálati eljárás során az abban részt vevők (különösen a kisebbség) jogait megfelelő védelemben kell részesíteni. Különösen fontos jogvitákat rendező fórumról gondoskodni kötelező kisebbségi indítvány lehetősége esetén. Magyarországon jelenleg nincs olyan eljárás, ahol a kisebbségi vizsgálati jog címzettjei hatékonyan érvényesíthetnék jogaikat.

A német vizsgálóbizottsági törvény azokra a jogvitákra, amikor az eljárásban részt vevő szervek jogai sérülnek, illetve ha a létesítő határozat jog- vagy alkotmányellenesnek tűnik, alkotmánybírósági hatáskört állapít meg, ún. alkotmányos szervek közötti vitarendezési eljárás (*Organstreitverfahren*) formájában, melynek részletes szabályait az alkotmánybíróságról szóló törvény tartalmazza. Ebben az eljárásban, saját nevében félként

felléphet minden, az Alaptörvény vagy valamely alkotmányos szerv eljárási szabályzata által jogokkal felruházott szerv, csoport (pl. a bizottság minősített kisebbsége is). Példaként szolgálhat az eljárása az eset, amikor a parlamenti többség, amelynek lehetősége van a vizsgálatindításra vonatkozó indítvány alkotmányellenességének megítélése, és vitatására, nem ad helyt a kisebbségi indítványnak, arra hivatkozva, hogy az alkotmányellenes. Ilyenkor a minősített kisebbségnek joga van az elutasító döntés ellen jogorvoslatot, alkotmánybírói kontrollt kérni. Szintén ilyen eljárás keretében léphet fel a kisebbség indítványának jogellenes módosítása, kiegészítése ellen. A plénum mulasztása ellen is fel lehet lépni, amennyiben alkotmányos kötelessége ellenére nem tett meg valamely aktust, például nem hozta létre a vizsgálóbizottságot. Az indítványozó kisebbség az indítvány benyújtásával válik önálló félle az eljárásban, és lesz jogosult a jogvédelemre.

Ahol ilyen rendezett eljárás nem biztosított, ott a vizsgálatot elrendelő határozat alkotmányellenességének megállapítása, azaz *ex post* jogorvoslat jöhet szóba. Ez a gyakorlati tapasztalatok során Lengyelországban is felmerült. A vizsgálóbizottsági törvény ugyanis ott nem gondoskodott olyan formális eljárásról, amely során a vizsgálóbizottságot létrehozó határozat jogszerűségét (különös tekintettel a vizsgálóbizottság tevékenységének korlátaira) a határozathozatal során vizsgálni lehetne, és vele szemben jogorvoslattal lehetne élni. Elvileg a határozathozatal során erre az esetre az az eljárás kínálkozik, amely során a határozati javaslatot, képviselői indítványra, a házelnök, az elnökség meghallgatása után, a házbizottsághoz továbbíthatja, mely 3/5-ös többséggel „megállíthatja” azt, így az indítvány el sem jut az elfogadásig.⁸²²

A már elfogadott határozat elleni alkotmánybírói eljárási sikeres fellépéshez - a lengyel alkotmányjog szerint is - azonban azt kellene bizonyítani, hogy a meghozott határozat normatív jellegű. A lengyel alkotmánybírói eljárás során, ezt a kérdést különféleképpen ítélte meg. A parlament által konkrét ügyben hozott egyedi döntések, melyeknek eredmény-jellegük van, kívül esnek az alkotmánybírói kontroll körén, mivel nem normatív aktusok. A vizsgálóbizottságot felállító határozat azonban nem eredményjellegű aktus, mivel tartalmazza a működés terjedelmét és a vizsgálóbizottság működési elveinek további részleteit, amelyek a vizsgálóbizottság létrehozatalának pillanatában nem realizálódnak, ám jogi jelentőségük van az egész vizsgálati munka során. A létesítő határozat ugyanis vonatkozik a megkeresett szervekre, sőt a bíróságra is, amely elbírálja, hogy a törvény szerinti kényszerítőeszközöket jogszerűen alkalmazták-e. Az

⁸²² L HSZ 34.§ (8)

alkotmánybírósági kontrollt megalapozó fő kérdés az, hogy a határozat magatartási mintákat állapít-e meg, vagy feladatok teljesítését irányozza-e elő, melynek címzettjei kizárólag parlamenten belüli szervek. Ha ugyanis a határozat nincs hatással külső jogalanyokra, akkor az alkotmánybíróság hatásköre nem áll meg. A lengyel gyakorlatot tekintve, Zubik szerint nem zárható ki általános érvénnyel a vizsgálóbizottságot létesítő határozat normatív jellege. Ezt azonban a mindenkori feladat-meghatározás tükrében, mindig a konkrét esetben kell vizsgálni.⁸²³

A magyar szabályozásra nézve az irányadó vélemény hasonló: mivel a létesítő határozat sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközlének nem minősül, ezért vele szemben főszabályként sem előzetes, sem utólagos alkotmányossági normakontrollnak nincs helye.⁸²⁴ A magyar alkotmánybíróság 50/2003 (XI.5.) AB határozatával⁸²⁵ ugyan megsemmisített egy országgyűlés határozatot, ennek alapja azonban az volt, hogy törvény híján az Országgyűlés voltaképpen alkalmatlan aktussal szabályozott törvényhozási tárgykörbe tartozó életviszonyt.

13.3. Jogorvoslatok a vizsgálóbizottság külső személyeket érintő döntései ellen

Általánosan elfogadott előírás, hogy az állami döntésekkel szemben jogorvoslatot kell biztosítani, főszabály szerint bírói úton. Ezt írja elő a magyar Alkotmány 57.§ (5) bekezdése is. A megfelelő jogorvoslat biztosításához azonban szükséges, hogy az ilyen jogvitákra vonatkozó eljárás megfelelően szabályozott legyen, a vizsgálóbizottság teljes perbeli jogképességgel rendelkezzen, és hogy formális jogalkalmazói döntéseket hozzon, melyek bírói felülvizsgálat tárgyai lehetnek. Az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB-határozatban kifejtett álláspontja az volt, hogy mivel a vizsgálóbizottság nem közigazgatási szerv, és nincs perképessége sem,⁸²⁶ jelenleg a jogsértő vizsgálóbizottsági jogalkalmazó döntésekkel szemben nincs jogorvoslat. Mivel tehát jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésre, a bizottsági döntésekkel szemben legfeljebb az Alkotmánybírósághoz lehet fordulni, amennyiben az alkotmányjogi panasz feltételei fennállnak. Az Alkotmánybíróság megsemmisítheti az alkotmányellenes jogszabályt, esetünkben a létesítő határozatot, amit a konkrét esetben meg is tett.

⁸²³ Zubik, 2005, 62.o.

⁸²⁴ Szente, 2009, 754.o.

⁸²⁵ ABH 567. o.

⁸²⁶ Szente, 2009, 768. o.

A perképesség hiányára vonatkozó álláspontot vitatja D. Tóth Balázs,⁸²⁷ hivatkozva a Legfelsőbb Bíróság döntésére,⁸²⁸ amely szerint, ha az Országgyűlés egyedi, jogi személyiséggel nem rendelkező bizottsága eljárásával vagy egyedi határozatával megsérti harmadik személyek személyhez fűződő jogait, ezért az Országgyűlés, mint teljes perbeli jogképeséggel rendelkező jogi személy köteles helytállni. A bírói gyakorlat azonban sem az Országgyűlés, sem a bizottságai jogi személyiségevel kapcsolatban nem egységes. Egy bírósági határozat⁸²⁹ kimondta, hogy az Országgyűlés nem perelhető, mivel jogi személyiséggel nem rendelkezik. A szabályozás hiánya miatt D. Tóth szerint semmi sem kötelezi a vizsgálóbizottságokat arra, hogy mint közhatalmi jogalkalmazók, formális határozatokat hozzanak, amelyek jogszerűségét bíróság előtt vitatni lehetne.⁸³⁰ A parlamenti vizsgálat során jelenleg csak reálcselekmények (nyilatkozat stb.) valósulnak meg.

A magyar Alkotmányhoz hasonlóan **német** Alaptörvény is előírja a jogorvoslati kötelezettséget.⁸³¹ Korábban a német Szövetségi Gyűlés székhelye szerinti, rendes bíróságok, azaz bonni illetve berlini kerületi bíróságok rendelkeztek hatáskörrel a vizsgálóbizottsági eljárással kapcsolatos általános (nem alkotmánybírósági hatáskörbe tartozó) jogvitákban. Szintén ezeknél lehetett kifogásolni a vizsgálóbizottság által megkeresett szerv döntéseit. Egy esetben egy vállalkozás a bíróságnak benyújtott kérelmével próbálta megakadályozni, hogy egyik ügyének büntetőeljárás során keletkezett aktáit a tartományi parlament által felállított vizsgálóbizottságnak kiadják. A bíróság a kérelmet a vizsgálóbizottság információs jogára hivatkozva elutasította.⁸³² A vizsgálóbizottság által a bizonyítás körében kényszerintézkedés foganatosítása érdekében megkeresett bíróságok döntései ellen viszont a rendes bíróságoknál lehetett jogorvoslatot keresni. Erre adhatott alapot például, ha a vizsgálóbizottság által a bíróság útján kikért titkos akták birtokosa szerint azok megfelelő titokvédelme az eljárás során nem volt biztosítható.⁸³³ E jogviták a fellebbezés lehetősége miatt gyakran elhúzódtak, egy elsőfokú bírói döntése az azt követő hosszadalmas fellebbezésekkel hosszú időre megállíthatott egy vizsgálóbizottsági eljárást. A vitarendezés gyorsítása érdekében a német vizsgálóbizottsági törvény egységesítette a jogorvoslat rendjét, és a Szövetségi Legfelsőbb Bíróságot (*Bundesgerichtshof*) ruházta fel a törvény szerinti jogviták esetén általános kizárólagos hatáskörrel, hacsak nem áll fenn az Alkotmánybíróság kizárólagos hatásköre.⁸³⁴ **Dániában** bárki, akinek ehhez jogi érdeke fűződik, a vizsgálóbizottság (eljárási) határozatának közlése után, két héten belül fellebbezhet az ellen a polgári bíróságnál.⁸³⁵

A vizsgálati jogot, és tágabb értelemben a törvényhozó hatalom szuverenitását alapvetően érintő kérdés, hogy a vizsgálóbizottságot létrehozó országgyűlési határozat ellen kívülálló (magánszemélyek) alkotmánybírósági kontrollt kezdeményezhetnek-e. Az

⁸²⁷ D. Tóth, 2004, 95. o.

⁸²⁸ LB 1997.276

⁸²⁹ BH 2004.52

⁸³⁰ D. Tóth, 2004, 98. o.

⁸³¹ Alaptörvény 19. szakasz (4) bekezdés

⁸³² OVG Koblenz, NVwZ 1986, 575

⁸³³ FG Hamburg, NVwZ 1986, 598

⁸³⁴ N VBT 36.§ (1)

⁸³⁵ D VBT 28.§

állampolgárok számára általában alkotmányjogi panasz típusú jogvédelem áll rendelkezésre, amennyiben alkotmányellenes jogszabály alkalmazása során jogsérelem éri őket. Alaphelyzetben tehát magánszemélyek nem léphetnek fel közvetlenül a vizsgálóbizottság létrehozása ellen, csupán akkor, ha annak tevékenysége sérti jogaikat. A létesítő határozat megsemmisítésének ezért *ultima ration*nak kellene lennie, hiszen megfelelő szabályozás esetén van olyan jogorvoslat, amelyet a határozat által létrehozott vizsgálóbizottság konkrét jogalkalmazói döntése ellen igénybe lehet venni.

Németországban a létesítő határozat elfogadását önmagában, konkrét jogsérelem nélkül nem tekintik sérelmesnek a személyek jogaira nézve. Amennyiben az előtte folyó, a vizsgálóbizottság jogalkalmazói döntését érintő vita során a német legfelsőbb bírói fórum alkotmányellenesnek tartja a létesítő határozatot, és annak érvényessége kérdésessé válik, eljárását fel kell függesztenie, és az alkotmánybíróság döntését kell kérnie.⁸³⁶

Szintén alapvető kérdés, hogy lehet-e jogorvoslatot igénybe venni a vizsgálóbizottsági jelentéssel szemben. Egy ilyen jogorvoslat lehetősége azzal a veszéllyel járna, hogy azok, akik számukra sérelmesnek érzik a vizsgálatot, bírói úton igyekeznek annak útját állni.

Ebből a szempontból tanulságosak a **német** tapasztalatok. A weimari alkotmány nem szabályozta a vizsgálóbizottsági eljárás bírói felülvizsgálatát, és nem rendezte a parlamenti vizsgálat során felmerülő jogviták eldöntésének rendjét sem. Akik úgy érezték, hogy jogaikat az eljárás sérti, polgári- vagy büntetőeljárás keretében igyekeztek jogorvoslatot találni. Az így létrejött ítéletek gyakran fogalmaztak meg kritikát a Birodalmi Gyűléssel, és vizsgálóbizottságaival szemben, és gyakorlatilag tartalmi kontrollt gyakoroltak a jelentés felett, ami sértette a hatalommegosztás elvét. A törvényalkotó ezért később igyekezett elkerülni, hogy a bírósági tárgyalóterem a vizsgálóbizottság munkájához méltatlan, megalázó támadások fóruma legyen, ezért az Alaptörvény 44. szakasza már nem biztosít ilyen jogvédelmet. A bizottsági jelentés (így annak minden megállapítása, sejtése, ajánlása) kifejezetten ki van vonva a bírói kontroll alól.⁸³⁷ A bíróság nem bírálhatja felül a vizsgálóbizottság politikai értékelését.⁸³⁸ A kétféle eljárás nem függ össze, és nem is találkozik.

A vizsgálóbizottsági jelentés bírói kontroll alóli kivétele azt is jelenti, hogy a jelentésben foglaltak alapján hátrányosan érintettek a nyilvánosságra hozatal megtiltását sem kérhetik a bíróságtól. A *Neue Heimat-ügy* (lásd a nemzetközi fejezetben) érintettjei éppen ezt akarták elérni, ám a hamburgi bíróság elutasította a kérelmet.⁸³⁹ A jelentés esetleges jogsértéseket leleplező tartalma miatt közvetlenül jogi felelősségre vonástól nem kell tartani, a vizsgálóbizottsági eljárásnak nem is ez a célja. Ám a közvélemény ítélete a nyilvánosság erejénél fogva elkerülhetetlen következmény, ez a „kritikai szabadság” a parlamenti ellenőrzés lényeges része. Természetesen, amennyiben ez nincs összekötve a jelentés bírói felülvizsgálatával, az egyének jogvédelme bírói eljárás által biztosított, ha jelentés bűncselekményt, vagy alapjogok sérelmét valósítja meg.⁸⁴⁰ Ilyenkor vizsgálendő, hogy a vizsgálóbizottság alapjogokat érintő tevékenysége alkotmányos hatáskörének keretei között maradt-e.

⁸³⁶ N VBT 36.§ (2)

⁸³⁷ Német Alaptörvény 44.§ (4) bekezdés 1 mondata

⁸³⁸ Lásd Plöd, 2003, 38. o.

⁸³⁹ OVG Hamburg, 27.05.1986 - Bs IV 318/86

⁸⁴⁰ Hilf, 1987, 544.o.

Másfelől ugyanakkor, a bíróságok ítélkezési szabadsága nem sérülhet, azaz a parlament által megvizsgált tények megítélésében biztosítani kell számukra a szabad döntéshozatal lehetőségét. A jelentés ugyanis csak a plénum tájékoztatását szolgálja, sem az igazságszolgáltatás, sem a végrehajtó hatalom nincs kötve hozzá. Ugyanazon tények alapján a bíró jogszerűen hozhat a jelentés politikai értékelésétől eltérő értéktartalmú jogi döntést.

A **német** Alaptörvény is ezt mondja ki: a vizsgálóbizottság következtetései nem kötik a bíróságokat.⁸⁴¹

A **lett** vizsgálat és az igazságszolgáltatás kapcsolatára vonatkozó rendelkezéseken is a német szabályozás hatása érezhető. A bíróságokat és egyéb igazságügyi hatóságokat a jelentés nem köti, azt felül nem vizsgálhatják, de az alapjául szolgáló tények megítélésében szabadon dönthetnek.⁸⁴²

⁸⁴¹ Így rendelkezik a német Alaptörvény 44. szakasz (4) bekezdése 2. mondata, valamint a spanyol alkotmány 76. szakasza.

⁸⁴² LT VBT 16.§

VIII. Összegzés

1. A parlamenti vizsgálat kialakulása, fogalmi alapjai

Az angolszász országokban a parlament vizsgálati joga korán (Angliában már a középkor folyamán) kialakult, a törvényhozás e hatáskörét kezdettől a parlament hatásköre természetes részének tekintik, és alkotmányos, vagy törvény deklaráció nélkül is elismerik. A kontinentális országokban ugyanakkor a parlament csak az alkotmányban, parlamenti házszabályban, esetleg külön törvényben biztosított vizsgálati jogával élhet, így a parlament vizsgálati joga is később nyert elismerést.

A modern, jóléti állam korában, az állam kiterjedt feladatköre miatt a legfontosabb döntéshozóvá, szabályalkotóvá a parlament helyett a kormány vált. A népképviselőlet elsődleges feladata így a kormányzás és törvények betartásának ellenőrzése lett. A kormány parlamenttel szembeni szükségszerű információs előnye miatt az ellenőrzés egyre összetettebb feladat lett, egyre hatékonyabb eszközöket kívánt meg. Azáltal, hogy a kormány egyre több területen látott el feladatokat, a parlamentnek is fel kellett készülnie az egyre nagyobb számú információ feldolgozására, és elemzésére. Ahogyan az állam, és a politikum a magánszféra egyre több területére nyomul be, úgy a parlamenti vizsgálatok tárgya is egyre gyakrabban kívül esik az állami szférán, és magánszemélyek, vállalkozások tevékenységét érinti.

Ebben a helyzetben felértékelődött az olyan ellenőrzési eszközök szerepe, amelyeknél a parlament nincs a kormány általi tájékoztatására utalva, hanem közvetlenül gyakorolhatja kontolljogait. Ilyen eszköz a parlamenti vizsgálat, melynek során egy parlamenti képviselőkből álló ad hoc bizottság a plénum által meghatározott kérdésekben információt gyűjt, és munkájáról jelentésben tájékoztatja a plénumot.

Az angolszász országokban a vizsgálatok célja a kormány politikájának folyamatos ellenőrzése, akár annak befolyásolása. A kontinensen – a kormányt a hatalommegosztás elvéből fakadóan megillető döntési szabadság miatt - csak egyedi ügyekben indított, lezárt, ex post vizsgálatok megengedettek, amelyek célja lezárt ügyekben politikai felelősség megállapítása, és nem a kormány döntéseinek befolyásolása. Míg az angolszász országokban a vizsgálóbizottságok inkább állandó parlamenti szervek, a kontinensen az ad hoc elv az uralkodó, és az állandó bizottságok inkább a törvényhozásban vesznek részt. Ennek következtében az angolszász országokban a vizsgálatok száma magasabb, mint a kontinensen.

A közérdekű, nagy horderejű ügyek kivizsgálása, és közéleti tisztázása – az átpolitizált vizsgálatok elkerülése érdekében - az angolszász országokban nem parlamenti monopólium, erre a célra inkább a kormány hoz létre többnyire tekintélyes tudósokból, bírókból álló testületeket. Angliában már a XX. század elején általánossá vált az átpolitizált parlamenti vizsgálatok iránti szkeptikus hozzáállás, amely a kontinensen csak a század második felében volt tapasztalható. Az angolszász felfogás szerint a közvizsgálat indításával a kormány nem elhárítja magáról a felelősséget, hanem éppen magára vállalja azt, azáltal, hogy az ügy felderítését, és a hiba elhárítását a saját feladatának tekinti. Míg az angolszász országokban a parlamenti vizsgálatok komoly hatást fejtenek ki a közéletben, valódi befolyással voltak a politikai viszonyokra, a kontinentális Európában is több ország bevezette az amerikai típusú nyilvános meghallgatást. Ezáltal e testületek valamelyest felértékelődtek, de – néhány ismertebb esettől eltekintve - Európában továbbra is inkább csak mérsékelt súlyuk van.

A parlamenti vizsgálati jog jellegét, terjedelmét egy ország kormányformája alapvetően meghatározza. Prezidenciális rendszerben az elnöki kormányzat ellenőrzésében a parlament egésze érdekelt, így a vizsgálati jog kisebbségi kialakítása nem szükségszerű. A parlamentáris kormányzati rendszerben a kormány és parlament jogilag ugyan két szembenálló pólust képez, politikailag azonban egyet: a parlamenti többség lojális a kormányhoz, így politológiai szempontból a két pólus a kormányoldal és az ellenzék. Az ellenőrzés ennek megfelelően elsősorban az ellenzék feladata, így az ellenőrzési eszközöket indokolt kisebbségi jogként szabályozni. Ennek megfelelően először - Max Weber javaslatára - a weimari alkotmányban szerepelt a kötelező kisebbségi indítvány intézménye: a képviselők egyötödének kérésére a vizsgálóbizottság felállítása kötelező. A kisebbség számára kialakított eszközöket a többség is igénybe veheti, ha a politikai taktika ezt indokolja.

A vizsgálóbizottság politika rendszerben betöltött funkcióját, rendeltetését, hatáskörét két kérdés határozza meg:

- A többség, vagy a kisebbség döntése hozza-e létre a vizsgálóbizottságot?
- A vizsgálóbizottság alkalmas-e a kívánt vizsgálati cél elérésére?

2. A parlamenti vizsgálat feltételei és korlátai

A vizsgálóbizottság nem jogi, hanem politikai felelősséget vizsgál, amely a vizsgálat tárgyáról folytatott nyilvános vitában, esetleg a plénum általi politikai felelősségre vonásban ölt testet. A parlamenti vizsgálat során nincs független, a feleken kívül álló, semleges

döntőhatalom, mint a bírósági eljárásban, és - néhány kivételtől eltekintve – az eljárásban nincs vádlottihoz hasonlítható pozíció sem. A politikai felelősség a demokratikus felhatalmazáshoz kapcsolódik, ezért a nyilvános elszámoltatás elengedhetetlen eleme. Emiatt a parlamenti vizsgálat minél nagyobb részének – legalább a bizonyításnak - nyilvánosnak kell lennie. A modern média is felfedezte a parlamenti vizsgálatban rejlő lehetőségeket (közvetítések).

A kontinentális felfogás szerint vizsgálat ura a plénum: a vizsgálat tartalmát a plénum határozza meg, a vizsgálóbizottság munkájának célja a plénum vizsgálati jelentésben történő tájékoztatása, és esetleges intézkedések megtételére is kizárólag a plénum jogosult. Az angolszász országokban a bizottságok önállósága nagyobb.

Mivel a parlament vizsgálata során a bíróságokhoz hasonló tényfeltáró munkát végez, a bíróság előtti jogállami garanciákat a parlamenti vizsgálat során is biztosítani kell. A jogi felelősségre vonás a bíróságok feladata, ezért a parlamenti vizsgálatot a bíróságitól el kell határolni.

A jogszabályok általában a vizsgálat lehetséges tárgyát nem határozzák meg, legfeljebb a vizsgálat korlátait lehet levezetni a szabályozásból. E feltételek, illetve korlátok a kontinentális (így a magyar) felfogás szerint a következők:

- Közérdek: a vizsgálat nem lehet öncélú, közérdekű ügyet kell szolgálnia, a magántermészetű ügyekben csak különösen indokolt esetben megengedett.
- Jogállamiság: a vizsgálóbizottság mandátumának előre, világosan meghatározottnak kell lennie, a kiterjesztő értelmezés, az üres, keretjellegű vizsgálati felhatalmazás nem megengedett. A vizsgálóbizottság a rendelkezésre álló eszközöket csak a megbízatása teljesítése érdekében, az arányosság elvének betartásával használhatja,
- Hatalommegosztás: a végrehajtó hatalom diszkrétóját, valamint az igazságszolgáltatás függetlenségét sértő vizsgálat nem megengedett. Amennyiben ugyanabban az ügyben parlamenti és bírósági vizsgálat is folyamatban van, szabályozni kell a két eljárás viszonyát (bizonyítékok felhasználása, nyilvánosság, eljárási jogvédelem).
- Alapjogok védelme: a személyiségi jogokat (pl. magántitkot, jó hírnévhez fűződő jogot) a parlamenti vizsgálat során tiszteletben kell tartani.
- Időbeli korlátok: abszolút vizsgálati határidő az eljárás elhúzódásának megelőzése érdekében indokolt. A diszkontinuitás elve miatt a törvényhozási ciklus vége a vizsgálat folytatásának is akadálya.

A hatékony, eredményes vizsgálat érdekében a vizsgálóbizottságot fel kell ruházni olyan eszközökkel, amelyek elősegítik a szükséges bizonyítékok állítását:

- idézési jog
- iratbetekintési jog
- kényszerintézkedések (az előzőek szankcionálása érdekében)

3. A parlamenti vizsgálat nemzetközi modelljei

Az egyes országok vizsgálóbizottsági rendszereinek összehasonlító elemzése alapján a következő négy vizsgálóbizottsági rendszermodellt állíthatjuk fel (egy ország akár több modellnek megfelelően).

1. Angolszász modell (Egyesült Királyság, Írország)

A közérdekű ügyek felderítése, és erről a nyilvánosság tájékoztatása nem parlamenti monopólium. Az átpolitizált vizsgálatok elkerülése érdekében inkább a kormány által megbízott, parlamenten kívüli személyekből álló bizottság vizsgálódik, és tesz jelentést, a parlament előzetes egyetértésével. A parlamenten belül a vizsgálati tevékenység a lezárt ügyek *ex post* vizsgálatán túl az egyes tárcák folyamatos, „követő” ellenőrzését is jelenti, melyet állandó (vizsgáló)bizottságok látnak el. A törvényhozási, és ellenőrzési természetű bizottságok elkülönülnek egymástól. A vizsgálatot végző bizottságok nagyfokú önállóságot élveznek, főszabály szerint a plénum felhatalmazása nélkül is indíthatnak vizsgálatot, bár bizonyos bizonyítási cselekmények végrehajtásához a plénum engedélye kell. A parlamentnek a kormányzati szakpolitikákra vonatkozó vizsgálati jogát alkotmányos deklaráció, és kodifikáció nélkül is elismerik. A bíróságok segítségével az együttműködés elvben kikényszeríthető, de a gyakorlatban erre nincs szükség.

2. Kontinentális modell

A vizsgálóbizottság parlamenti szerv, tagjai parlamenti képviselők, létrehozásához a plénum többségének eseti megbízatása szükséges, a többségi elv az egész eljárást meghatározza. A vizsgálóbizottság *ex post* vizsgálatot végez; önállósága korlátozott, az „ügy

ura” a vizsgálat során a plénum marad, amely menet közben is módosíthatja a vizsgálati határidőt, és tárgykört. A vizsgálóbizottság azonban a plénum adta keretek között önállóan jár el, maga dönt arról, hogy milyen bizonyítékokat használ fel. Parlamenti vizsgálatot más parlamenti szervek (állandó bizottságok) is lefolytathatnak, a törvényalkotási és ellenőrzési tevékenység nem különül el élesen. A vizsgálat során a bizottság a büntetőeljárásban használatos szankciókat alkalmazhat a bizonyítás érdekében, kívülállókkal szemben.

A kontinentális modellen belül több alcsoport képezhető:

a. Benelux modell (Benelux államok, Olaszország)

A vizsgálóbizottság jogköre erős, megegyezik a bíróságokéval. Az eljárás keretjellelű, főként az alapelveket meghatározó törvényen alapul.

b. Francia modell (Franciaország, Románia, Dánia)

A parlamenti vizsgálat középértékűnek, vagy gyengének mondható, számos korlátja van, az igazságügyi hatóságok által vizsgált ügyekben például parlamenti vizsgálóbizottság nem hozható létre.

c. Vegyes modell (Bulgária, Magyarország)

Parlamenti vizsgálatokat – a plénum felhatalmazása alapján - ad hoc és állandó parlamenti bizottságok egyaránt végezhetnek, ezek jogkörei a vizsgálat során nem térnek el. Az eseti vizsgálóbizottságok vizsgálati tevékenysége nem kizárólagos, és különleges jogosítványaik sincsenek, nincs *sui generis* parlamenti vizsgálati jog, emiatt nincs átfogó, elkülönült szabályrendszer sem. Az eljárásban – a parlamentáris rendszerből következően - kisebbségi jogok is megjelenhetnek.

3. Német modell

A kisebbségi jogok kifejezett, az eljárás egészére kiterjedő védelme a parlamentáris kormányzattal rendelkező Németországban alakult ki, ezzel saját modell jött létre. Parlamenti vizsgálatot kizárólag az e célból létrehozott ad hoc vizsgálóbizottságok végezhetnek. Az eljárást erős parlamenti vizsgálati jog, és a vizsgálóbizottság önálló, a plénumot egyébként meg nem illető hatáskörei jellemzik. A plénum kitűzi a vizsgálóbizottság feladatát, de az eljárás minden lépését nem határozza meg, a vizsgálóbizottság önállóan dönt például az egyes konkrét bizonyítékokról.

A parlament minősített kisebbsége (1/5-1/3) mind a vizsgálóbizottság létrehozását, mind a létrejövő bizottságban az egyes bizonyítékok felvételét ki tudja kényszeríteni. A bizonyítás főszabály szerint nyilvános, de korlátozható. A vizsgálat tárgyának (mely csak

lezárt ügy lehet) és menetének meghatározása a vizsgálatot kezdeményező (általában) kisebbség kezében van, a többség a vizsgálat következményeiről dönt. Az eljárást külön vizsgálóbizottsági törvény szabályozza, mely a (bírói kontroll alatt lévő) eljárási szankciókról is rendelkezik. A vizsgált ügyben bírósági és parlament vizsgálat egyidejűleg folyhat, a kettő nem befolyásolja egymást. Németország mellett ez a modell jellemzi a kisebbségi vizsgálati jogot elismerő országokat (Portugália, Szlovénia, Litvánia).

4. Skandináv modell

Eseti jelleggel létrehozott vizsgálóbizottságokat az alkotmányos rendszer nem ismer, a vizsgálatokat állandó parlamenti grémiumok (állandó bizottságok, speciális ellenőrző szervek) látják el. Szankciókat parlamenti szervek kívülállókkal szemben nem alkalmaznak, nyomozati jogkörük sincs.

4. A vizsgálatok gyakorisága történeti összehasonlításban

Az egyes országok vizsgálóbizottságainak ciklusonkénti számának időbeli összevetéséből kitűnik, hogy a jogintézmény megléte, és az adott állam demokratikus berendezkedése között szoros összefüggés figyelhető meg. Portugáliába és Spanyolországban például – a diktatórikus berendezkedés miatt - a hetvenes évek végéig nem volt értelmezhető a parlamenti vizsgálat fogalma, ugyanúgy, ahogy a közép- és kelet európai államokban a 90-es évek előtt. Az 1940-es évek végén még csupán Ausztriában, Belgiumban, Németországban és Olaszországban voltak gyakorlatban parlamenti vizsgálatok, ezek közül Németországban fordultak elő nagyobb számban. A hetvenes évek végétől az Ibériai-félszigeten és Görögországban, majd két évtizeddel később a volt szocialista államokban fokozatosan jöttek létre parlamenti vizsgálóbizottságok, a táblázatok sorai ennek megfelelően bővülnek az időmúlással párhuzamosan.

Az alábbi táblázatok a második világháború utáni időszakról 2010-ig a főbb európai államokban, a különböző parlamenti ciklusokban létrehozott vizsgálóbizottságok számát mutatják.⁸⁴³

⁸⁴³ Kétkamarás parlamentek esetén a kamarák által indított vizsgálatok kumulált száma szerepel.

	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66
B	0			1			0			1			0			0							
A	0			1			0			0			0			0							
D	0			9			7			0			3			1							
F	n.a.												2			1							
I	0			2			1			4			2										

	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
B	0	0		1		0		1		1		2		4									
NL	0		0		0		0		0		1		2		0								
A	2		2		3		2		2		0		3										
D	2	1		2		3		2		5		3											
F	1	4		11		9		14		2		21											
I	2		1		3		3		2		7												
PT	-		3		4		8		3		0												
ES	-		6		8		10		3		3												
EL	-		n.a.		2		2																

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
B	1	3		6		4		0		2											
NL	1		1		1		2		0		0										
A	0		0		0		1		0		3		1								
D	3		3		1		2		3		2										
F	12		9		23		12		2												
I	3	3		9		6		10		6		5									
PT	0	11		9		5		4		4		2									
ES	4		4		2		1		1		0										
EL	1	5		0		2		0		2		n.a.									
P	0	0		0		0		3		1		4									
CZ	0		1		3		3		5		3		n.a.								
SI	0	6		5		2		4		6											
R	5	0		5		1		10		5											
BG	0	17		5		2		18		21		n.a.									
EE	0	2		4		5		2		0											
LV	0	4		5		5		1		1		n.a.									
LT	0	6		11		17		11		2											
HU	1		7		6		15		7		0										

A táblázatokból látható az is, hogy a vizsgálatok gyakorisága, és a vizsgálati jog erőssége (erős vizsgálati hatáskörök, kisebbségi jogok) között viszont nem mutatható ki szoros összefüggés. A legtöbb vizsgálat például Franciaországban folyt (ciklusonkénti számuk néha meghaladta a húszat), ahol a parlament vizsgálati joga gyengének mondható. Ez

persze a két francia parlamenti kamara hasonló arányú vizsgálati aktivitásából is adódik. Ezzel szemben Németországban erős vizsgálati hatáskörök mellett is csak ciklusonként egy-két vizsgálatra kerül sor. Az erős vizsgálati és ellenzéki jogok tehát nem vezetnek az eljárások elszaporodásához.

A táblázat csupán a vizsgálatok számát mutatja, így nem derül ki belőle, hogy a létrehozott vizsgálóbizottságok száma, és a vizsgálatokkal elért eredmény között nincs egyenes arányosság. Példa erre, hogy Németországban 1948 óta közel ugyanannyi vizsgálóbizottságot hoztak létre, mint nálunk, ám míg nálunk csak nyolc esetben ért véget az eljárás sikeresen (plénum által elfogadott jelentéssel), ott csupán négy esetben fordult elő, hogy az eljárás félbeszakadt volna (nem készült bizottsági jelentés).⁸⁴⁴

5. A parlamenti vizsgálati jog szabályozása

A vizsgálóbizottságok szabályozásával kapcsolatban megállapítható, hogy a vizsgált országok többségében, 25-ben az alkotmány deklarálja a parlament vizsgálódási jogát. A kivételeket egyrészt a skandináv országok képezik, ahol a parlamenti ellenőrzés más eszközei használatosabbak, másrészt néhány közép-európai ország (Litvánia, Észtország, Szerbia, Macedónia, Szlovákia), valamint Egyesült Királyság, amely nem rendelkezik írott alkotmánnyal.

Számos alkotmány tömören csupán arról rendelkezik, hogy a parlament *létrehozhat* vizsgálóbizottságokat (Hollandia, Belgium, Franciaország). Ennél csak kicsit többet mondanak azok az alkotmányok, amelyek szerint a vizsgálat tárgya valamely *konkrét (egyedi) ügy* lehet.⁸⁴⁵ A részletesebb alkotmányos szabályozásra példa a német alaptörvény,⁸⁴⁶ amely négy bekezdést is szentel a témának, és maga rendez több fontos tartalmi és eljárási kérdést. A részletes eljárási szabályokat általában a házszabályok tartalmazzák. Több országban⁸⁴⁷ azonban kiterjedtebb a szabályozás: külön törvény van hatályban a parlamenti vizsgálóbizottságok tevékenységéről, létrehozásuktól, a bizonyítás kérdésein át a jelentéstételig.

Tíz ország (Németország, Hollandia, Belgium, Portugália, Spanyolország, Dánia, Lengyelország, Szlovénia, Lettország, és Albánia) rendelkezik a parlamenti

⁸⁴⁴ Mindez persze csupán a formális, eljárásjogi értelemben vett eredmény, az más kérdés, hogy politikai értelemben milyen eredmény lett a vizsgálatoknak. Ez már egy másik, politológiai elemzés tárgya lehetne.

⁸⁴⁵ Svájc, Lengyelország, Törökország, Albánia, Bulgária, Lettország

⁸⁴⁶ Német alaptörvény 44.§

⁸⁴⁷ Hollandia, Belgium, Németország, Dánia, Portugália, Lengyelország, Szlovénia, Lettország, Albánia

vizsgálóbizottságok eljárását a teljesség igényével szabályozó, hatályban lévő törvénnyel, míg Ukrajnában a parlament által elfogadott törvény az elnöki vétó miatt nem lépett hatályba. Franciaországban egy törvényerejű rendelet egy része rendezi az eljárás legfontosabb kérdéseit. Ausztriában és Csehországban is törvényi szintűek a vonatkozó szabályok, hiszen az azokat tartalmazó parlamenti házszabály törvényerőn van.

A kétkamarás rendszerrel rendelkező államok eltérően szabályozzák a vizsgálati jog kamarák közti megosztását. A szimmetrikus kétkamarás parlamentek esetében, ahol a két kamara funkciója és jogosítványai hasonlóak (Olaszország, Egyesült Államok), vizsgálóbizottságot mindkét kamara felállíthat. Emellett létrehozhatnak vizsgálóbizottságot együtt is (vegyes bizottság, *joint committee*). Európa azon kétkamarás parlamentjeiben azonban, ahol a második kamara az elsőtől eltérő funkciót (szövetségi államok képviselete, korporatizmus) tölt be (Csehország, Lengyelország, Szlovénia, Ausztria, Németország), és így a végrehajtó hatalom ellenőrzésére sem jogosult, vizsgálóbizottságokat sem hozhat létre ilyen céllal.

Az Interparlamentáris Unió megbízásából készült 2007-es, világszintű, kérdőív alapján a nemzeti parlamentek önkéntes válaszadásán alapuló tanulmány által vizsgált 88 ország közül 76-ban lehet vizsgálóbizottságot létrehozni. Ezek közül 10 esetben a létrehozott bizottság a parlamenti ciklus végéig működő állandó, és csupán a jelentéstételig működő eseti egyaránt lehet.⁸⁴⁸ További 13 országban az ad hoc vizsgálatot állandó bizottság is végezheti, ám ezek többségében ehhez a plénum külön felhatalmazása kell. Újabb 14 országban azonban csak vizsgálóbizottság gyűjthet bizonyítékokat.

6. A vizsgálati eljárás főbb kérdései

A vizsgálóbizottságokat minden vizsgált országban parlamenti határozattal (Olaszországban törvénnyel) állítják fel, mely tartalmazza a vizsgálat tárgykörét, azaz a bizottság feladat-meghatározását. A vizsgálóbizottságok összetétele az országok túlnyomó többségében a plénumnak megfelelő arányokat tükrözi, többnyire kifejezett szabályozás alapján, azzal, hogy minden frakciónak biztosítani kell a tagságot. Néhány országban (Ausztria, Bulgária) az arányos összetétel nem előírás, de a gyakorlatban alkalmazzák. Paritásos megoldást (kormány és ellenzék egyenlő arányú részvétele) kizárólag a magyar Házszabály ismer. A tagokat többnyire – előzetes politikai megállapodás után, formálisan - a

⁸⁴⁸ Yamamoto, 2007, 39. o.

plénum választja, de előfordul, hogy az egyes frakciók közvetlenül delegálják (Németország). Írországból, Svájcban és az Egyesült Királyságban azonban a tagok jelölését egy külön grémium végzi.

A vizsgálóbizottságok többnyire egységesek a tekintetben, hogy a parlament alkotmányos hatáskörébe tartozó (ezáltal a hatalommegosztás elvét tiszteletben tartó) közérdekű ügyeket vizsgálják, azonban nagy eltérések mutatkoznak a parlamenti és bírósági vizsgálat viszonyát illetően. Egyes országokban, az ugyanabban a témában folyó bírósági eljárás automatikusan a parlamenti vizsgálat lezárását eredményezi (Franciaország, Írország), máshol a kétféle eljárás egy időben, párhuzamosan is folyhat, függetlenül egymástól (Németország).

Eljárásuk során a vizsgálóbizottságok sok országban a bíróságokéhoz hasonló hatáskörökkel rendelkeznek (Belgium, Albánia). Előfordul, hogy egyenesen a büntetőeljárás szabályainak alkalmazását írják elő az eljárás során (Németország). A legfontosabb bizonyítékok mindenhol a tanúk (beleértve köztisztviselőket is) és szakértők nyilatkozatai, valamint a különböző hivataloktól bekért akták, dokumentumok. A tanúkihallgatást szabályozó országok esetén megtaláljuk a megtagadási okokat is (állam- vagy hivatali titok, önvádra kötelezés tilalma), a hamis tanúzást általában büntetendőnek tartják a parlamenti vizsgálati eljárás során is. Szankciók vizsgálóbizottság általi kiszabására azonban csak az országok egy szűkebb körében van mód (Németország) néhány esetben ezeket az alapjogi védelem érdekében bíróság fogatosítja (Belgium).

A vizsgálóbizottság munkáját mindenhol a plénumnak tett írásos jelentéssel zárja, amely több országban a plénumon mindig, kötelezően megvitatásra kerül (Románia) és nyilvános. A vizsgálóbizottság a parlamenti ciklus végén automatikusan megszűnik (diszkontinuitás elve, kivétel Olaszország és Hollandia, ahol a bizottság csak a parlament kifejezett aktusával szűnik meg, e nélkül azonban továbbél, és az új parlament összetételének megfelelően új tagokat kell bele választani).

7. Kisebbségi jogok a parlamenti vizsgálati eljárásban

A vizsgálóbizottságokra vonatkozó szabályok közül a legfontosabbak azok, amelyek a parlamenti többség és kisebbség közötti viszonyokat rendezik. Ezek mutatják meg, hogy a kormányzat tényleges ellenőrzésében érdekelt ellenzék a parlamentáris rendszerben mennyire képes kontrollfunkcióját kifejteni. A két fő kérdés e körben: képes-e az ellenzék elérni egy

vizsgálatot a többség akaratával szemben. Ehhez kapcsolódik a legfontosabb kisebbségi jog, a vizsgálatindítás joga, melyet az alábbiakban részletesen elemzek. A másik kérdés, hogy a kisebbség által indítványozott vizsgálóbizottság képes-e eredményes munkát végezni, rendelkezik-e hatékony eszközökkel, szankcionálási lehetőséggel a bizonyítás körében.

Az eljárás során kisebbségi jogok szóba jöhetnek a plenáris vita kezdeményezésénél (a vizsgálatot elrendelő határozathoz, vagy a vizsgálati jelentéshez kapcsolódva – Ausztria), az egyes bizonyítékok állításánál a vizsgálóbizottságon belül (Németország, Portugália). Sok országban azonban egyáltalán nem találkozunk kisebbségvédelmi szabállyal a parlamenti vizsgálati eljárásban (pl. Franciaország, Belgium, Románia Írország, Svájc).

A kisebbségvédelem szempontjából azonban a legfontosabb kérdés az, hogy a vizsgálatindítás többségi döntéshez kötött-e, vagy a kisebbség egy meghatározott hányada egyoldalúan is kikényszerítheti az eljárást. Az országok többségében a kisebbség legfeljebb indítványozási joggal rendelkezik, néhány országban azonban – német mintára – a kisebbség indítványára kötelező létrehozni a vizsgálóbizottságot. A kötelező kisebbségi indítványon, és a többség által elfogadandó, egyszerű indítványon alapuló vizsgálat-indítási eljárás (a vizsgálóbizottság felállítása) több országban eltérő: a kisebbségi indítvány érvényesülését általában külön szabályok biztosítják az általános szabályok szerinti döntéshozatali eljáráshoz képest.

A megkülönböztetés igen szemléletes a **szlovén** szabályozás szóhasználatában: a kötelező kisebbségi indítványt *követelésnek*, a többségi döntésre vonatkozó, a kisebbségi kvótát el nem érő kezdeményezést *kérésnek* nevezik.

A „minősített” parlamenti kisebbség jelenleg Németországban (a képviselők 1/4-e), Portugáliában (1/5), Liechtensteinben (1/4), Szlovéniában (1/3), Albániában (1/4), Litvániában (1/4), és Magyarországon (1/5) jogosult vizsgálóbizottság felállítását kikényszeríteni. Szlovéniában ez a Nemzeti Tanács (a felsőház) követelésére is kötelező.⁸⁴⁹

Nem egyértelmű a helyzet **Görögországban**, ahol a vizsgálati jog kisebbségi vagy többségi jellege körül alkotmányjogi vita bontakozott ki. A görög alkotmány kétértelmű szövege szerint a vizsgálóbizottságot a képviselők *egyötödének indítványára*, az összes képviselő *kétötödének többségével* kell létrehozni. Kérdéses, hogyan értelmezendő a plénum kisebbségét jelentő kétötödnyi képviselő „többségi” döntése. Az egyik lehetséges értelmezés szerint a többségi viszonyoktól függetlenül elegendő, ha az összes képviselő kétötöde a kisebbségi indítvány mellett szavaz, a másik szerint ez az arány csak akkor elegendő, ha egyben a jelenlévő képviselők többségét is magába foglalja. Az alkotmány szövege alapján a kérdés nem eldönthető. 1987-ig a plénum többségi döntéssel hozta létre a vizsgálóbizottságokat. Ezt erősítette meg az 1987-ben módosított házszabály 144.

⁸⁴⁹ SZ VBÜ 1.§

szakasza is: a vizsgálóbizottság „létrehozásáról szóló parlamenti határozatot a jelen lévő képviselők abszolút többségével kell meghozni, amely nem lehet kevesebb, mint az összes képviselő kétötöde”.⁸⁵⁰

Mindez azonban nem változtat a kialakult gyakorlaton, amihez a görög parlament tartja magát. A „kettős kisebbségi” (egyötödös indítvány, kétötödös elfogadás) szabályozás ellenére tehát valójában a többségi elv érvényesül. Az egyötödös kisebbség indítványának sikeréhez a plénum relatív többségi döntése, sőt, az abszolút értelemben vett 2/5-ös „minősített kisebbség” hozzájárulása is kell. Kiegyenlített parlamenti erőviszonyok mellett, ahol a kormányt adó erők csak kis többségben vannak, az ellenzék csak akkor tudja kikényszeríteni a vizsgálóbizottság felállítását, ha a többségben lévők a jelenlétet nem tudják biztosítani. Ha azonban a parlamenti többség a mandátumok több mint 3/5-ével rendelkezik (például kétharmados többségben van), kevés az esély arra, hogy a kisebbségi indítványt támogató 2/5-nyi szavazat összejöjjön.

A kötelező kisebbségi indítvány intézménye a weimari alkotmányban jelent meg, az NSZK alaptörvénye ezt megtartotta, de az egyötödös indítványozói arányt egynegyedre emelte. Az egyötödös kötelező indítvány a Portugál alaptörvénybe is bekerült, az 1997-es alkotmánymódosítás során, és az 1993-as vizsgálóbizottsági törvény is megerősítette. A kisebbségi jog azonban – eljárási okokból - nem érvényesülhetett. Ez a helyzet csak 2007-ben változott meg, amikor a törvénybe eljárási garanciák kerültek a kisebbség érdekében. Szlovéniában az 1993-as alkotmány, Litvániában 1998-as, Magyarországon az 1994-es hárszabályreform vezette be a kötelező kisebbségi indítványt. A viszonylag friss szabályozás, és kevés konkrét eset miatt ezért Németországon kívül jelentősebb, pozitív gyakorlati tapasztalatokról nem beszélhetünk.

Az alábbi táblázat az öt országban kötelező kisebbségi indítványra, és többségi határozattal felállított vizsgálóbizottságok számát, és ezek egymáshoz viszonyított arányát tartalmazza a megjelölt időszakban.

	Németország 1949-2010		Portugália 1993-2010		Szlovénia 1992-2010		Magyarország 1994-2010		Litvánia 1998-2010	
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%
Többségi	5	13%	19	70%	8	23%	13	36%	9	26%
Kisebbségi	33	87%	8	30%	26	77%	23	64%	25	74%
Összesen	38	100%	27	100%	34	100%	36	100%	34	100%

⁸⁵⁰ 1987-ben 156 szavazattal, 125 ellenében a görög parlament elutasított egy vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó indítványt. A kétötödnyi szavazat tehát megvolt, ám a plenáris többség nem. Mivel Görögországban klasszikus értelemben vett alkotmánybíráskodásról nem beszélhetünk, a legerősebb ellenzéki párt, az Új Demokrácia, egyéb jogvédelem híján kilenc tekintélyes jogászprofesszort kért fel állásfoglalásra. Többségük a vizsgálati jogot – történeti és teleológiai elemzés alapján, szemben a gyakorlattal – kisebbségi jogként értelmezte, és a kisebbségi indítvány alapján kötelezőnek ítélte a vizsgálóbizottság létrehozását az összes képviselő kétötödének támogatása esetén, attól függetlenül, hogy ez az arány magában foglalja-e a jelenlévők többségét, vagy sem. Bővebben: Theodossis, 1989, 372.o.

Látható, hogy Portugáliát leszámítva – ahol 2007-ig a kisebbségi jog a gyakorlatban nem érvényesülhetett – a kötelező kisebbségi indítványt ismerő országokban általában jóval nagyobb arányú volt a kisebbségi indítványra felállított vizsgálóbizottságok száma az egyszerű többséggel létrehozottakhoz képest. Ez a kötelező kisebbségi indítvány eredményességét jelzi a vizsgálatindítás terén.

A vizsgálóbizottság sikeres létrehozása azonban önmagában még nem jelent garanciát arra, hogy a vizsgálat a kezdeményezők szándékai szerint le is bonyolódik majd. Fontos kérdés, hogy a létrejött vizsgálóbizottságok mennyire végeztek eredményes munkát, legyenek bár többségi vagy kisebbségi kezdeményezésűek. A következő táblázat a vizsgálóbizottságok közül a munkájukat eredményesen záró vizsgálóbizottságok számát mutatja három országban. Az eredményesség alatt Szlovéniában és Magyarországon a plénum általi elfogadást, Németországban - ahol ez nem ismert – a bizottság által a háznak történő benyújtást értem, emiatt az adatok csak részben összehasonlíthatóak. Az eredményesen lezárt vizsgálatok száma mellett zárójelben a megadott időszak összes elindult vizsgálatának száma szerepel.⁸⁵¹

	Németország 1949-2010		Szlovénia 1992-2010		Magyarország 1994-2010	
	db	%	db	%	db	%
Többségi	5	15%	6	67%	1	17%
Kisebbségi	29	85%	3	33%	5	83%
Összesen	34 (38)	100%	9 (34)	100%	6 (36)	100%

Magyarországon az elfogadott jelentéssel zárult vizsgálatok döntő hányada kisebbségi kezdeményezésként indult, bár nálunk az így zárult eljárások száma töredéke az elindult vizsgálatok számának. Szlovéniában kétszer annyi többségi kezdeményezésű vizsgálóbizottság jelentése végződött plénum általi elfogadással, mint ahány kisebbségi. Németországban mindössze négy vizsgálóbizottság nem készített jelentést, ezek mindegyike kisebbségi kezdeményezésű volt.

A lezáratlan eljárások tehát inkább a kisebbségi kezdeményezésűek közül kerülnek ki. Ennek oka valószínűleg az, hogy a kisebbségi jogok csak a vizsgálatindítás és a jelentéstétel körében érvényesülnek, ám a vizsgálóbizottság működése során minden jelentős döntés, például a döntő súlyú bizonyíték-állítási jog, illetve a plénum előtt, a jelentés elfogadása a

⁸⁵¹ Kérdés persze, mennyire mérhető a vizsgálóbizottsági munka eredményessége pusztán az elfogadott jelentések számával. Az azonban bizonyos, hogy ha a parlamenti vizsgálatot záró jelentés elfogadásához hiányzik a politikai konszenzus, vagy legalábbis a többség támogatása, akkor a vizsgálat által feltárt visszasságok hatékony orvoslása, a politikai felelősségre vonás sem várható el.

többség kezében van. A kisebbség vizsgálati szándéka viszont csak akkor érvényesülhet, ha a kisebbségi jog nem csak a vizsgálóbizottság létrehozása során, hanem egész működése során biztosítva van. Németországban 2001-ben, Portugáliában 2007-ben fogadtak el ilyen irányú reformokat. Mindkét országban a módosítás lényege az volt, hogy a vizsgálat indítványozóit képviselő bizottsági kisebbség által indítványozott bizonyítékok állítását a többség ne lehetetlenítse el. Ez a jövőbeli magyar szabályozás számára is irányadó lehet.

A kötelező kisebbségi indítványt ismerő országok között mindenhol megfigyelhető az a tendencia, hogy e jelentős kisebbségi jog bevezetését követően megugrik, majd csökken, végül egy alacsonyabb számon stabilizálódik. Ez a tendencia a leglátványosabb Németországban: a hatályos alaptörvény időszakának első ciklusában hét vizsgálóbizottságot állítottak fel, azóta ennyit sohasem. De a vizsgálóbizottságok száma nálunk, valamint a többi e jogintézményt ismerő közép-európai országban is csökkent az idő múlásával.

8. Egy jövőbeli magyar vizsgálóbizottsági szabályozás lehetséges koncepciója

Az alábbiakban, vizsgálódásaink eredményeinek összefoglalásaképpen kísérletet teszünk egy jövőbeli magyar szabályozás körvonalainak megrajzolására. A vastagon szedett szövegrészek a javasolt normaszöveg tervezetét tartalmazzák, melyeket indoklás követ.

A vizsgálat eredményessége, valamint a vizsgálatral érintettek jogvédelme érdekében szükségesnek látjuk az Alkotmány módosítását. A további szabályok a Hárszabály keretei között kaphatnak helyet, a vizsgálóbizottság külső jogviszonyait érintő kérdések pedig külön törvényben.⁸⁵² A helyes munkamegosztás a jogforrások között nézetem szerint az, ha az alkotmány a vizsgálóbizottság külső viszonyainak alapszabálya, melyet a vizsgálóbizottsági törvény fejt ki, a belső viszonyokról pedig a hárszabály rendelkezik.

5.1. Alkotmánymódosítás

A parlamenti vizsgálati jog szabályozása során mindenképpen szükséges az alkotmány módosítása, hiszen a vizsgálóbizottság olyan állami szerv, amely önálló jogalanyként jár el, meghatározott jogok címzettje, eljárása során kívülálló természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érinti, ezért jogállását alkotmányos szinten kell garantálni. Az

⁸⁵² Amennyiben a Hárszabály jogforrási rendszerben betöltött helyének megítélése hosszú távon megváltozik, és a Hárszabály eleget tesz a törvénnyel szemben támasztott feltételeknek, a továbbiakban egy külön törvénybe javasolt rendelkezések is elhelyezhetők a Hárszabályban.

alkotmánynak a vizsgálat tárgykör kereteit (az Országgyűlés hatásköre), és a vizsgálóbizottság létrehozására vonatkozó kisebbségi jogot tartalmaznia kell.

Vizsgálóbizottság hozható létre az Országgyűlés alkotmányos hatáskörébe tartozó bármely kérdés kivizsgálására.

A javasolt hatásköri szabály a jelenlegi gyakorlathoz képest nem jelent túlzott korlátozást, hiszen a magyar Országgyűlésnek szinte korlátlan törvényhozási tárgyköre alakult ki.⁸⁵³ Ez az ügykör önmagában igen széles, hiszen az Alkotmány által felsorolt minősített többséget igénylő döntési témakörök mellett a törvények ma kb. 300 konkrét parlamenti hatáskört nevesítenek.⁸⁵⁴ Ennek ellenére, a javasolt megfogalmazásból számos hatásköri korlát vezethető le, amelyek minden általa létrehozott szervre, így a vizsgálóbizottságokra nézve is irányadóak. Mindenekelőtt az Alkotmány előírásai, a nemzetközi jog, az egyes felülvizsgálat alól kivett tárgykörök, a népszavazási döntések, az önkormányzatok jogalkotási tevékenysége, és az Alkotmánybíróság joggyakorlata korlátozzák döntési szabadságát.

Mivel a vizsgálóbizottság elsődleges célja nem jogi aktus kiváltása, hanem a nyilvános tényfeltárás, és a feltárt tények politikai jelegű értékelése, nincs szükség olyan korlátozásra, amely a vizsgálatot ahhoz kötné, hogy annak alkalmasnak kell lennie az Országgyűlés által meghozható döntés előkészítésére. Az Alkotmány 35.§ (1) alapján például az Országgyűlés nem köthet nemzetközi szerződést a Magyar Köztársaság nevében, mivel ez a kormány kitarólagos hatásköre. Vizsgálóbizottságot ugyanakkor felállíthat a kormány e tevékenységének (utólagos) ellenőrzésére.

Az országgyűlési képviselők egyötödének indítványára a vizsgálóbizottság létrehozása kötelező.

A kisebbségi vizsgálati jog 1994 óta része a magyar parlamenti jognak, és a továbbiakban is fenntartandó, és alkotmányos garanciát kíván.⁸⁵⁵ Az erős pozíciójú kormányzattal rendelkező országokban, ahol a konstruktív bizalmatlanság intézménye miatt a kormány potenciálisan képes kitölteni a teljes törvényhozási ciklust, az ellenzék számára biztosítani kell olyan többletjogokat, amellyel ellensúlyozni tudja pozícióját. A parlamentáris rendszerben, ahol a kormány általában többségben van a parlamentben, a kisebbségi (ellenzéki) jogok védelme különösen indokolt. Az obstrukció elkerülése, és a parlamenti

⁸⁵³ Ennek oka az, hogy a rendszerváltáskor általános idegenkedés övezte a kormány felhatalmazását rendeleti jogalkotásra, Lásd Soltész, 1995, 28. o.

⁸⁵⁴ Kukorelli, 2007, 256.o.

⁸⁵⁵ Petrétei, 2001, 392.o.

vizsgálat kiemelt, rendkívüli jellege miatt azonban indokolt, hogy az ellenzék indítványozási joga korlátozott legyen.

A vizsgálóbizottságok által kért bizonyítékokat mindenki köteles rendelkezésükre bocsátani, előttük nyilatkozatot tenni.

A vizsgálóbizottságok eljárását az Országgyűlés Hárszabályában állapítja meg. A vizsgálatához kötődő, az állampolgárok jogait és kötelezettségeit érintő szabályokat a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvényben kell megállapítani.

A legfontosabb bizonyítási eszközöket (tanúkihallgatás, iratbetekintés) továbbra is az Alkotmányban kell garantálni.

A parlamenti vizsgálat szabályozásának fő forrása – az Országgyűlés önkormányzati joga alapján – a Hárszabály, ám eljárás során, különösen a bizonyítás körében érintett alapjogok védelme érdekében a külső jogviszonyt kétharmados törvénynek kell rendeznie.

5.2. Hárszabály-módosítás

A vizsgálóbizottság feladata az Országgyűlés által meghatározott, alkotmányos hatáskörébe tartozó ügy feltárása, és erről az Országgyűlés plenáris ülésének tájékoztatása, írásos jelentés formájában.

A vizsgálóbizottság kizárólag tényfeltárást végez, és erről (írásban) tájékoztatja a plénumot. Személyes felelősséget nem állapíthat meg, valamint nem „cselekedhet”, azaz nem hozhat döntést a vizsgált ügy rendezése céljából, hiszen ez a plénum feladata. A parlamenti kisebbség és többség közötti hatáskör-megosztás a következőképpen alakul helyesen: előbbi döntsön a vizsgálóbizottság felállításáról, és a bizottság feladat-meghatározásáról, a bizonyítékok emeléséről, utóbbi a jelentés elfogadásáról, és a vizsgálat eredménye alapján megteendő esetleges lépésekről.

A képviselők egyötödének indítványára a vizsgálóbizottság létrehozása kötelező. Minden képviselő ülésszakonként legfeljebb két vizsgálóbizottság felállítását kezdeményezheti.

Annak elkerülése érdekében, hogy a vizsgálóbizottság obstrukciós eszközzé váljon, indokolt mennyiségi korlátozást tenni a képviselői indítványokra vonatkozóan. A jelenlegi ülésezési renddel számolva az Országgyűlés ciklusonként 8 rendes ülésszakot tart. Alacsony

számú (1/5-ös) ellenzék esetén a javasolt szabállyal még mindig eredményes lehet 16 indítvány, ennél több vizsgálat – figyelembe véve az Országgyűlés munkaterhét - nem működhet eredményesen. Magasabb arányú (pl. 2/5-ös) ellenzék esetén pedig az indítványok száma megduplázódhat.

A vizsgálóbizottság a felállítására irányuló országgyűlési határozat elfogadásának, kötelező kisebbségi indítvány esetén a vizsgálóbizottság megalakulásának házelnök általi bejelentésének napján jön létre. Vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó indítványt (határozati javaslatot) benyújthat bármely képviselőcsoport, vagy együttesen tíz képviselő. Az indítványt a benyújtást követő 15 napon belül, vagy, ha ez nem lehetséges, a következő ülésen napirendre kell tűzni.

A hazai tapasztalatok megmutatták, hogy a vizsgálat elindulásának időpontját, azaz a vizsgálóbizottság működésének kezdetét indokolt meghatározni. Az indítványozásra jogosultak körét – az ellenőrzési eszköz súlyát, és kollektív jellegét tekintve – egyéni képviselői jogként nem javasolt szabályozni, ám csoport- és frakciójogként igen. Az indítványt mihamarabb napirendre kell venni, erre rövid határidő meghatározása indokolt.

Kisebbségi indítvány esetén az indítványról szavazást nem kell tartani, ekkor az országgyűlés elnöke a benyújtást követő 15. napot követő ülésnapon, vagy a következő ülésen bejelenti a vizsgálóbizottság megalakulását. Ha ez nem történik meg, az indítványozók a határidő leteltét követő 15 napon belül az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak, mely 15 napon belül, három tagú tanácsban dönt. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítvány nem alkotmányellenes, a vizsgálóbizottság a törvény erejénél fogva a döntés napján létrejön. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítvány részben alkotmányellenes, az Alkotmánybíróság nem alkotmányellenes részére korlátozhatja azt.

Az indítványt a határozathozatalig, vagy a kisebbségi indítványra létrehozott vizsgálóbizottság létrejöttének házelnök általi bejelentéséig vissza lehet vonni. Kötelező kisebbségi indítvány esetén a benyújtás után ugyanabban a témában további indítványt nem lehet benyújtani.

Kisebbségi indítványról a plenáris ülésen nem indokolt szavazni, mert az alkotmány szerint ilyenkor a vizsgálóbizottságot kötelező felállítani. A kisebbségi jog ugyanis kiüresedik, ha a felállításról szóló döntés a parlamenti többség kezében van, ezért a kezdeményező javaslatának automatikusan érvényesülnie kell. A házelnök a kötelező indítvány alapján létrejött vizsgálóbizottság létrejöttét a plénum előtt bejelenti. A Házsabály

által jelenleg kisebbségi jogként szabályozott indítványokat (rendkívüli ülés, politikai vita) sem kell plenáris szavazással megerősíteni. A kisebbségi küszöböt el nem érő indítványokról azonban – hasonlóan rövid határidőn belül - az Országgyűlés a továbbiakban is szavazással dönt, és egyszerű többséggel felállíthat vizsgálóbizottságot. A kötelezettség ellenére létre nem hozott vizsgálóbizottság felállítása érdekében kizárólag az indítványozók kereshetnek jogorvoslatot az Alkotmánybíróságnál. Az Alkotmánybíróság indítványnak helyt adó döntésével a vizsgálóbizottság automatikusan létrejön.

A vizsgálóbizottság felállítására vonatkozó határozati javaslat tartalmazza:

- **A vizsgálóbizottság feladatainak részletes, pontos meghatározását,**
- **A vizsgálóbizottság tagjainak számát, és az egyes képviselőcsoportok, független képviselők által delegálandó tagok számát, a vizsgálóbizottság tisztségviselői számát,**
- **A vizsgálat időtartamát,**
- **A vizsgálóbizottság elnökét.**

Az elmúlt évek hazai tapasztalata azt mutatja, hogy a kisebbségi vizsgálati jog kiüresedik, ha bármely olyan döntés a többség által uralt plénum hatáskörében marad, amelynek hiánya bármilyen módon akadályozni tudja a vizsgálat folyamatát, vagy a többség valamely döntésével túlzottan korlátozni tudná a kisebbségi indítványt. A tagok megválasztását így nem indokolt a plénumra bízni, mert a többség ennek elodázásával késleltetni tudja a kisebbségi indítvány alapján induló vizsgálatot. A vizsgálatához szükséges időről is a kisebbségi indítványozónak kell döntenie. A kisebbségvédelem szempontjából fontos, hogy az elnököt az indítványozók adják, így az elnök személye már az indítvány része lehet.

A vizsgálóbizottság kötve van a létesítő országgyűlési határozathoz, feladatkörét nem módosíthatja, nem bővítheti ki. A létesítő határozat csak az indítványozók jóváhagyásával módosítható.

Az „ügy ura” az eljárás során a plénum marad, a vizsgálóbizottság átruházott hatáskörben jár el. A feladat-meghatározást emiatt a vizsgálóbizottság nem módosíthatja, nem terjesztheti ki. A kisebbségi jog garantálása miatt fontos, hogy a kisebbségi indítvány alapján felállított vizsgálóbizottság feladat-meghatározását egyszerű többséggel ne lehessen módosítani.

A vizsgálat időtartama legalább 90, legfeljebb 180 nap lehet, melyet a plénum indokolt esetben egy alkalommal, 90 nappal meghosszabbíthat. A határidőt a vizsgálóbizottságot létrehozó határozat elfogadásától, illetve kötelező kisebbségi indítvány esetén a házelnök általi kihirdetéstől kell számítani.

Abszolút vizsgálati határidő meghatározása indokoltnak tűnik: külföldi példák alapján a fél év megfelelő maximális időkorlát, egyszeri hosszabbítási lehetőséggel. Minimális időtartamot is meg kell határozni, hogy a vizsgálóbizottság megfelelően elvégezhesse feladatát. A vizsgálóbizottság felállítása (és a vizsgálati határidő kezdete) a vizsgálóbizottságot létrehozó országgyűlési határozat elfogadását, illetve kisebbségi indítvány esetén a vizsgálóbizottság megalakulásának plenáris ülésen történő bejelentését jelenti.

A tagok száma csak páratlan szám, és legfeljebb 11 lehet.

Mivel a tagok és az elnök szavazata egyenlő, a döntéshozatali képesség szempontjából fontos, hogy a tagok száma páratlan legyen. A legfeljebb 11 tag a jelenlegi helyzethez is közel áll, és nemzetközi összehasonlításban is indokolt.

Az egyes frakcióknak, illetve a független képviselőknek a vizsgálóbizottság felállításától (az országgyűlési határozat elfogadásától, illetve az országgyűlés elnökének a vizsgálóbizottság megalakulására vonatkozó bejelentésétől) számított 8 napon belül, a határozatban foglalt számban kell delegálniuk a tagokat. A delegálást a házelnöknek és a vizsgálóbizottság elnökének kell bejelenteni. Ha valamely frakció határidőn belül nem delegál tagot, a betöltetlen helyeket a többi frakció között kell felosztani.

A vizsgálóbizottság elnöke a vizsgálóbizottságot az összes delegálás beérkezése után haladéktalanul, de legkésőbb 15 napon belül összehívja. A határidők elmulasztása esetén az indítványozók az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak.

A jelenlegi plénum általi megválasztás helyett indokolt határidő kitűzése mellett delegálást előírni, hogy a parlamenti többség, vagy akár egy frakció ne tudja megakadályozni egyoldalúan a számára kedvezőtlen vizsgálat elindulását. A késve delegáló frakciók helyeit a többi frakció között kell elosztani, ezzel is motiválva őket az együttműködésre. A vizsgálóbizottság elnöke az indítvány hatályba lépésétől fogva hivatalban van, ez biztosítja a munka elindulását, a vizsgálat mielőbbi megkezdését.

A vizsgálóbizottság összetétele a frakciók plenáris ülésen meglévő arányait követi. A vizsgálóbizottságban minden frakciónak képviseltetnie kell magát. A független

képviselők, amennyiben részt kívánnak venni a bizottság munkájában, ezt kötelesek a határozathozatal idején, illetve a vizsgálóbizottság létrejöttének házelnök általi bejelentéskor együttesen, vagy képviselőjük útján jelezni. Független képviselőt bármely frakciót megillető helyre delegálni lehet.

A paritásos összetétel működésképtelen bizottságokat hoz létre, ráadásul nem egyértelmű, hogy melyik párt mikor tartozik az ellenzékhez, vagy kormányhoz. Az állandó bizottságok arányos összetétele a vizsgálóbizottságok számára is megfelelő, a szükséges kisebbségvédelmi szabályok mellett (lásd alább). A független képviselők nincsenek kizárva a vizsgálóbizottságból, de alanyi joguk sincs a tagságra, összhangban az állandó bizottságokra vonatkozó hatályos szabályozással.

Az a képviselő, akinek vizsgálóbizottsági tagsága személyes összeférhetlenség miatt a vizsgálat sikerét veszélyeztetné, nem lehet tagja a vizsgálóbizottságnak. Ha ez az alakuló ülés után derül ki, le kell mondania tagságáról. Ha ezt önként nem teszi meg, a vizsgálóbizottság jelenlévő tagjainak négyötödös többségével kizárhatja. Az érintett tag a kizárásra vonatkozó döntéshozatalban nem vesz részt. A tag a döntés ellen az Országgyűlés mentelmi bizottságához fordulhat. A tagságáról lemondott, vagy kizárt tag frakciója 8 napon belül új tagot delegálhat.

Senki sem lehet saját ügyének bírója. A vizsgálat tárgyával összefüggésben összeférhetetlen képviselő nem lehet a vizsgálóbizottság tagja. Bár ezt nehéz egzakt módon, normatív szabályban megfogalmazni, nézetem szerint az elv rögzítése mindenképpen fontos. A vizsgálat sikerét különösen azok a képviselők veszélyeztethetik, akik egyben a vizsgálat érintettjei. A megfogalmazás nyilvánvalóan általános, a gyakorlatra kell bízni az érvényesülését. A négyötödös többség garantálja, hogy a vizsgálóbizottság többségét adó parlamenti többség ne tudjon egyedül tagot kizárni. A többség kétségkívül megvédheti a sorai között lévő összeférhetetlen bizottsági tagokat. Ez azonban a bizonyítás során felmerülő tények nyomására remélhetőleg nem történik meg.

A tagoknak joguk és kötelességük részt venni a vizsgálóbizottság ülésein. A tagok bármikor betekinthetnek a vizsgálóbizottság dokumentumaiba.

A részvételi kötelezettség a vizsgálóbizottság működőképességét biztosítja. A tagok információs jogának egyenlően, korlátlanul kell érvényesülnie.

A vizsgálóbizottság elnökét az indítványozók jelölik a vizsgálatindításra vonatkozó indítvány benyújtásakor. Az alelnököt a vizsgálóbizottság az alakuló ülésen választja meg.

Az elnök

- **előkészíti, összehívja, és pártatlanul vezeti a vizsgálóbizottság üléseit, gondoskodik a rendfenntartásról, lebonyolítja a szavazásokat,**
- **a vizsgálóbizottság, vagy a kisebbség előzetes döntése alapján nyilatkozattételre a vizsgálóbizottság elé idéz egyes személyeket, iratokat kér be hivataloktól, állami intézményektől**
- **képviseli a vizsgálóbizottságot.**

Az elnököt távollét esetén az alelnök helyettesíti, teljes jogkörrel.

Az arányos összetételű vizsgálóbizottságban a parlamenti többség szava érvényesül, ennek ellensúlyként indokolt, ha az elnököt a vizsgálat indítványozói adják. Az elnök nem rendelkezik a tagokénál több joggal, ám pozíciója a nyilvánosság szemében a vizsgálóbizottság képviselete miatt, politikailag mégis fontos. Az elnök a törvény, a létesítő határozat, és a vizsgálóbizottság határozatai által megszabott keretek között képviseli a vizsgálóbizottságot, és lép fel a bizonyítékok gyűjtése érdekében.

A vizsgálóbizottság ülését az elnök hívja össze, a napirendre vonatkozó javaslat egyidejű megküldésével. A vizsgálóbizottság tagjai egynegyedének írásbeli indítványára az elnök köteles 5 napon belül összehívni a vizsgálóbizottság ülését. Az ülés napirendjét a vizsgálóbizottság az ülés elején állapítja meg. A kisebbségi indítvány alapján kitűzött napirendi pontról nem kell dönteni, az indítványozók által megjelölt időpontban napirendre kell venni. A vizsgálóbizottság az Országgyűlés ülészakán kívül is ülésezhet.

A kisebbség számára az ülés összehívásának jogát biztosítani kell. A napirend összeállítása nem lehet a többség kizárólagos hatásköre, mert ez ellehetetlenítené a kisebbségi jog gyakorlását.

A vizsgálóbizottság határozatképes, ha tagjainak többsége jelen van. A határozatképességet fennállónak kell tekinteni, amíg egy tag indítványára az elnök meg nem állapítja a határozatképtelenséget. Határozatképtelensége esetén nem lehet eljárási, bizonyítási cselekményt lefolytatni. Határozatképtelenség esetén az elnök megszakítja az ülést, és új ülést hív össze, mely a jelenléttől függetlenül határozatképes. Erre az idézésben utalni kell.

A vizsgálóbizottság egyszerű többséggel dönt. Szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.

A kisebbségi jog érvényesülésére nézve garanciális jelentőségű, hogy határozatképtelenséggel ne lehessen bojkottálni a vizsgálatot, ezért a határozatképességhez vélelem kapcsolódik.

A bizonyítás a vizsgálati eljárás során nyilvános, róla szó szerinti jegyzőkönyv készül, melyet az elnök, és a nyilatkozatra kötelezett személy ír alá. Kép- és hangfelvétel csak az érintettek, és a vizsgálóbizottság beleegyezésével készíthető. A nyilvánosságot a vizsgálóbizottság kétharmados többséggel kizárhatja, vagy korlátozhatja. Erre indítványt bármely tag, valamint a nyilatkozattételre kötelezett személy tehet.

A vizsgálóbizottság tanácskozásai nem nyilvánosak. A vizsgálóbizottság ez alól kivételt tehet. Az ülésekről a határozatokat tartalmazó jegyzőkönyv készül, melyet az elnök ír alá. A vizsgálóbizottság dönt a nem nyilvános ülésen elhangzottak nyilvánossággal történő közléséről, a jegyzőkönyv terjedelméről és formájáról.

A demokratikus, jogállami elvek érvényesülése miatt fontos, hogy az állampolgárok a vizsgálóbizottságokkal azonos eséllyel ismerhessék meg a vizsgálat elvégzését segítő bizonyítékokat. A bizonyítás nyilvánossága, és annak szűk körű korlátozási lehetősége ezért elengedhetetlen. A bizonyítékok alapján levonandó következtetésekről szóló tanácskozás azonban főszabály szerint zárt ülésen folyik, amely nyilvánossá tehető. A politikai döntések előkészítését, az azokat érintő megfontolásokat ugyanis nem indokolt nyilvánosság elé tárni.

Az egyes bizonyítási cselekményeket a vizsgálóbizottság határozattal rendeli el. Kötelező az olyan bizonyítékok felvétele, amelyet a bizottság tagjainak egynegyede indítványozott.

A bizonyítási döntések formális megjelentés garanciális jelentőségű a személyek jogvédelme szempontjából. A kisebbségi jogokat a bizonyítás során megfelelően biztosítani kell. E nélkül kisebbségi kezdeményezésű vizsgálóbizottság kiüresedik, a kezdeményezők szándékai nem érvényesülnek, és a többség kezébe csúszik a bizonyítás. A kisebbség bizonyítási indítványáról nincs ugyan szavazás, de ezek formális megjelenése szintén követelmény

A nyilatkozattételre kötelezett személyt először az elnök, majd a tagok kérdezik. Az egyes frakcióknak az elnök által meghatározott azonos időkeret áll rendelkezésre a

kérdéshez, a frakciók erőssorrendben kérdeznek. Az elnök a nyilvánvalóan alkalmatlan, vagy tárgyhoz nem tartozó kérdést visszautasíthatja. Ezt a döntést a vizsgálóbizottság bármely tag indítványára, kétharmados többsége felülbíráhatja. Ha a kérdés alkalmatlan, de már megválaszolták, a választ a jelentésbe nem lehet felvenni.

A bizottsági meghallgatás sorrendje a többségi viszonyokat követi, azzal, hogy a frakcióknak – hasonlóan a plénumon alkalmazott egyes beszédjogi szabályokhoz - azonos időkeret áll rendelkezésre a kérdéshez (frakcióegyenlőség). Az alkalmasság, és tárgyhoz tartozás feltételének előírása a feltett kérdésekkel kapcsolatban, az eljárás méltóságának megőrzése érdekében, nézetem szerint akkor is indokolt, ha nem egyértelmű, és vitákra alapot adó előírásról van szó.

A vizsgálóbizottság bármely, a vizsgálati tárgykörbe tartozó kérdésben szakértői véleményt kérhet. A szakértőnek a megadott határidőn belül kell elkészítenie valóságghú, részrehajlástól mentes szakvéleményét. A szakértőkre a nyilatkozattételre kötelezettekre vonatkozó előírások, és a büntetőeljárás törvény tanúkihallgatásra vonatkozó szabályai értelemszerűen alkalmazandók.

A hitelesség előírásának a szakértővel szemben is érvényesülnie kell.

A vizsgálóbizottság által megkeresett bíróságok, más hatóságok által foganatosított vizsgálati cselekményekről készült, bizonyítékul szolgáló jegyzőkönyveket fel kell olvasni a vizsgálóbizottság előtt. Ha ezek a jegyzőkönyvek minden tag számára elérhetőek voltak, a vizsgálóbizottság döntése alapján el lehet tekinteni a felolvasástól.

A megkeresett bíróságok, hatóságok kötelesek eljárási segítséget nyújtani a vizsgálóbizottságnak. Az általuk lefolytatott cselekményeket a vizsgálóbizottsági eljárás részévé kell tenni a szóbeliség elve szerint, ettől a vizsgálóbizottság eltekinthet.

A vizsgálat lezárása után a vizsgálóbizottság írásbeli jelentést nyújt be az Országgyűlésnek. A jelentés előkészítése az elnök feladata, azonban a vizsgálóbizottság dönthet úgy, hogy ezzel valamely másik tagját bízta meg. A jelentés szövegét a vizsgálóbizottság fogadja el. Az elfogadott jelentés nyilvános.

A jelentésnek tartalmaznia kell

- a) **A vizsgálati módszereket, az eljárás menetét és a felhasznált bizonyítékokat,**
- b) **A vizsgálat eredményét, a vizsgálóbizottság következtetéseit**

- c) **Azon személy állásfoglalását, akinek jogát vagy jogos érdekét a jelentés nyilvánosságra hozatala jelentős mértékben sérti**
- d) **Amennyiben ez a vizsgálóbizottság feladata volt, a szükséges intézkedésre tett javaslatokat.**

Amennyiben nem ért egyet a vizsgálóbizottság által elfogadott jelentés valamely részével, vagy egészével, a vizsgálóbizottság kisebbsége vagy bármely tag különvéleményt fűzhet hozzá, melyet mellékletként a jelentéshez kell csatolni.

A vizsgálóbizottság jelentéséről plenáris vitát kell tartani, ha azt a vizsgálóbizottság, vagy a képviselők egyötöde a jelentés benyújtásakor kéri.

A vizsgálat eredményei a jelentésben jelennek meg, amely a plénum tájékoztatását célozza. Az eljárás során tiszteletben kell tartani a nyilatkozattételre kötelezett, vagy más módon érintett személy jogait is. Mivel gyakran igen nehéz megállapítani, hogy valaki érintett az eljárásban, vagy csak kívülállóként nyilatkozik a tudomására jutott tényekről, és mivel a vizsgálóbizottsági eljárás célja nem a jogi felelősség megállapítása, és szankcióval sem jár, az önálló érinteti pozíció nem feltétlenül szolgálja a vizsgálat érdekeit. Ugyanakkor követendő az a német szabály, amely lehetőséget teremt mindazok számára, akiknek jogát vagy jogos érdekét a jelentés nyilvánosságra hozatala jelentős mértékben sérti, hogy állásfoglalásuk megjelenjen a jelentésben, ezáltal fórumot kapjanak álláspontjuk közlésére.

A jelentés főszabály szerint nyilvános. A kisebbség a plénumon vita tárgyává teheti, és ezzel élhet a közügyek megvitatásának jogával. Mivel a plénum nem szavaz róla, fontos, hogy az állampolgárok közvetlenül megismerjék, és véleményt formáljanak a jelentésről, és az esetleges kisebbségi véleményekről.

Az Országgyűlés a vizsgálati eljárás során bármikor kérhet írásbeli jelentést az eljárás állásáról. Amennyiben előre látható, hogy a vizsgálóbizottság megbízatásának a parlamenti ciklus vége előtt nem tud eleget tenni, köteles megfelelő időben részjelentést benyújtani a vizsgálat addigi eredményéről.

Az időmúlás (vagy a mögötte meghúzódó időhúzás) nem vezethet a vizsgálat eredménytelen lezárulásához, ezért a ciklus vége előtt a vizsgálat állásáról a plénumnak be kell számolni. Ezen felül is, mint a vizsgálat megbízója, a plénum bármikor kérhet részjelentést a vizsgálóbizottságtól.

A vizsgálóbizottság megszűnik

- a) **A jelentés országgyűlési vitájának lezárásával,**

- b) Amennyiben a jelentés benyújtásakor plenáris vitát nem kezdeményeznek, a jelentés benyújtásával,
- c) A parlamenti ciklus végén,
- d) A felállításkor megszabott határidő letelte esetén,
- e) Kisebbségi indítvány esetén a képviselők 4/5-ének indítványára,
- f) Többségi indítvány esetén a képviselők többségének indítványára.

A vizsgálóbizottság megszűnésének optimális esete, ha elvégezte feladatát, ami a jelentésről tartott vitával tekinthető elvégzettnek. A diszkontinuitás alapelve szerint egy parlament által létrehozott szervek megszűnnek a parlament megszűnésével. A vizsgálóbizottság magát nem szüntetheti meg, ezt csak a plénum teheti meg, ekkor azonban tekintettel kell lenni a kisebbségi jogokra.

5.3. Törvény az Országgyűlés vizsgálati tevékenységéről

A vizsgálóbizottság előtt mindenki köteles nyilatkozatot tenni, vagy a szükséges bizonyítékot szolgáltatni. A vizsgálóbizottság minden, a büntetőeljárásban használatos szükséges bizonyítékfajtát felhasználhat tevékenysége során. Meghallgathat tanúkat, szakértőket, bekérhet tárgyi bizonyítékokat, dokumentumokat. Bizonyítási tevékenysége során a vizsgálóbizottság hatóságként jár el.

A bíróságok és más hatóságok kötelesek eleget tenni a vizsgálóbizottság bizonyítás körében tett megkeresésének.

A vizsgálóbizottság egyes bizonyítékokat minősített adatok védelme, vagy azok szigorúan személyes jellege miatt titkossá nyilváníthat. A vizsgálóbizottság tagjai jogosultak megismerni a vizsgálati tevékenységhez kötődő állam- és szolgálati titkot, de titoktartási kötelezettségük van. A vizsgálóbizottság a nyilatkozattételre kötelezett személyt, a szakértőt, és az eljárás más résztvevőjét titoktartásra kötelezheti. Ennek büntetőjogi következményeiről ki kell őket tanítani. Azok az ülések, amelyeken állam- és szolgálati titok kerül tárgyalásra, nem nyilvánosak.

A vizsgálat érdekében a törvénynek garantálnia kell, hogy a jogalanyok együttműködnek a vizsgálóbizottságokkal, és eleget tesznek azok jogszerű (feladatkörükbe tartozó) kéréseinek. Mivel a fő bizonyítási eszközök, a tanúbizonyítás és az iratbetekintés kívülállók, személyek jogait érinti, ezekkel kapcsolatban a kötelezettség törvény szintű előírása indokolt.

Rögzíteni kell, hogy a vizsgálóbizottság eljárása során hatósági tevékenységet is végez, azaz a bizonyítás sikeresség érdekében egyedi aktusaival jogokat, kötelezettségeket állapít meg. A hatósági jellegből kifolyólag a hamis tanúzás a parlamenti vizsgálati eljárás során is bűncselekménynek minősül. Az eljárás sikere érdekében indokolt a minősített információk titkosságát garantálni.

A Kormány, a felügyelete alá tartozó szervek, hatóságok, közjogi személyek, önkormányzatok kötelesek kiadni a vizsgálóbizottság által kért bizonyítékokat, különösen dokumentumokat, iratokat. Ha ennek nem tesznek eleget, a vizsgálóbizottság az Alkotmánybírósághoz fordulhat, mely rendkívüli eljárással dönt a kért dokumentum kiadhatóságáról.

A törvénynek az iratbetekintést a parlamenti ellenőrzés hatókörébe vont állami szervek (különösen a kormány és közigazgatás) esetében is biztosítani kell.

A nyilatkozattételre kötelezett személyt az elnök a meghallgatás napja előtt legalább 5 nappal írásban idézi meg. Az idézésben utalni kell meghallgatása témájára, jogaira és távolmaradásának jogi következményeire. Ha a szabályszerűen idézett személy nem jelenik meg, a vizsgálóbizottság követelheti az ezzel okozott kár megtérítését, 200000 forintig terjedő pénzbírságot szabhat ki ellene, és a hatáskörrel rendelkező bíróságnál elrendelheti elővezetését. E szankciók alól a nyilatkozattételre kötelezett személy 8 napon belül kellő indokkal kimentheti magát.

A nyilatkozattételre kötelezett személy köteles személyesen megjelenni, és nyilatkozni. Képviselőnek nincs helye. A nyilatkozattételre kötelezett személy jogi képviselőt az eljárás során igénybe vehet.

A nyilatkozattételre kötelezett személy köteles igazat mondani. Ha ennek nem tesz eleget, hamis tanúzást követ el. A nyilatkozattételt csak akkor tagadhatja meg, ha ezzel magát, vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. A meghallgatás elején a nyilatkozattételre kötelezett személyt tájékoztatni kell jogairól és kötelezettségeitől, valamint a meghallgatás tárgyáról. Egyebekben a büntetőeljárás törvény tanúkra vonatkozó szabályai – különös tekintettel az önvádra kötelezés tilalmára - értelemszerűen alkalmazandók. Kormánytisztviselők ilyen minőségükkel összefüggő kérdésben történő meghallgatásához a hatáskörrel rendelkező miniszter jóváhagyása szükséges.

A nyilatkozattételre kötelezett személynek megjelenési, nyilatkozattételi, és igazmondási kötelezettsége van. Jogi képviselőt, védelmet igénybe vehet, de nyilatkoznia személyesen kell. Ha nem teljesíti köteleességét, eljárási szankciók sújtják: rendbírság, illetve – bíróság általi elrendeléssel – rendőrségi elővezetés. Ezek a szankciók biztosítják, hogy az Alkotmány 21. szakaszában foglalt kötelezettség a vizsgálóbizottsággal való együttműködésre nem maradjon pusztán *lex imperfecta*, és hatékonyan érvényesüljön. A vizsgálóbizottság határozatai (például az eljárási szankciókat elrendelők) ellen meg kell nyitni a jogorvoslatot a Legfelsőbb Bíróság hatáskörének megállapításával. Az eljárás során érvényesülnie kell az önvádra kötelezés tilalmának. Alkalmasnak tűnik a büntetőeljárás tanúkra vonatkozó szabályainak (BE 79-94.§§) alkalmazását rendelni. A kormánytisztviselők meghallgatása esetén (a hatalommegosztás elvéből következően) miniszteri jóváhagyás előírása indokolt.

Akinek birtokában olyan tárgy, dokumentum van, amely bizonyítékként felhasználható az eljárás során, köteles a vizsgálóbizottságnak kérésre kiadni. Ez a kérés csak jogszabályban szabályozott, szigorúan személyes, vagy titkos jelleg esetén tagadható meg. A bizonyíték kiadását megtagadó személy ellen 200000 forintig terjedő rendbírságot lehet kiszabni, és a hatáskörrel rendelkező bíróságnál indítványozni lehet az elkobzást és az elővezetést.

Vizsgálóbizottság előtt bizonyíték lehet bármely dolog, ezért fontos, hogy a magánszemélyek is kötelesek legyenek a birtokukban lévő bizonyítékokat kérésre átadni, szankciók fenyegetése mellett. A jogi személyek (vállalkozások) dokumentumai is ilyen eljárás keretében kérhetők be.

A tárgyaláson a rend fenntartása az elnök feladata. Azon nyilatkozattételre kötelezett személy, szakértő, jogi képviselő, hallgatóság tagja ellen, aki nem tesz eleget az elnök rendfenntartást célzó figyelmeztetésének, 200000 forintig terjedő rendbírság szabható ki, és elvezetésük rendelhető el. Ez a szankció nem alkalmazható a vizsgálóbizottság tagjával szemben.

A bírósági tárgyalóteremhez hasonlóan a parlamenti vizsgálat során is rendet kell tartani, ami az elnök feladata.

A vizsgálóbizottság jelentése nem lehet bírósági felülvizsgálat tárgya. A jelentés alapjául szolgáló tények megítélésében a bíróságok szabadok. A vizsgálóbizottság eljárási határozatai ellen bírósági jogorvoslatnak van helye, melyekre a Legfelsőbb

Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, és sürgősséggel jár el. Ezekben az ügyekben a vizsgálóbizottság korlátlan per- és jogképeséssel rendelkezik. Amennyiben az Alkotmánybíróság kizárólagos hatásköre nem áll fenn, az e törvénnyel kapcsolatot jogviták esetén, illetve a vizsgálóbizottságok határozatai ellen benyújtott jogorvoslati kérelmek ügyében a Legfelsőbb Bíróság dönt. A vizsgálóbizottság az eljárásokban fél lehet.

A vizsgálóbizottság bírósági eljárási képességét biztosítani kell annak érdekében, hogy képes legyen megvédeni határozatait bírósági megtámadás esetén, valamint, hogy jogsértő határozatai bírói úton felülvizsgálhatóak legyenek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgálóbizottság közhatalmi jogalkalmazó tevékenységet végez.⁸⁵⁶ Bár a jelentés nem bírálható felül bírósági úton, fontos, hogy az eljárási szankciók tekintetében az érintetteknek legyen jogorvoslati lehetősége, ehhez pedig arra van szükség, hogy a vizsgálóbizottság perképes legyen.

⁸⁵⁶ Petrétei/Tilk, 2001, 393.o., 50/2003 AB-hat. II. 3.2.3.

English summary

Parliament's right of inquiry appeared as early as the Middle Ages in Anglo-Saxon countries. This competence of the legislative has been seen as an inherent part of the competences of the parliament ever since and is explicit without any constitutional or statutory declarations. However, in continental countries, the parliament can only exercise the rights which were guaranteed by constitution, parliamentary orders or perhaps by a separate statute. Parliament's right of inquiry was recognised later, in the 19th century.

Due to the increasing scope of the duties of a state, instead of the parliament, it is the government that has become the most important decision- and rule-maker in the period of the modern welfare states. The primary task of the legislature now is to control the administration and compliance with the law. Due to the necessary advantage of a government over a parliament in terms of information, parliamentary control has become a more and more complex challenge and has been in need of increasingly efficient tools. The scope of the tasks of the government had expanded significantly and thus the parliament had to prepare for processing and analysing the growing amount of information. In this situation, the importance of the tools of parliamentary oversight which made the parliament independent from the information sources of governments and allowed direct control has increased. This also applies to parliamentary inquiry, which is a procedure of a temporary committee consisting of members of parliament, collecting information required by the terms of reference described by the plenary, and reporting on its activities to the plenary.

In Anglo-Saxon countries, the purpose of inquiries is the continuous control or even the influence of the policies of the government. On the contrary, on the continent, it is the ex-post evaluation of past, discrete cases that is only allowed, based on the theory of the separation of powers. The aim of these processes is not to affect the decisions of the government, rather to establish political responsibility. In Anglo-Saxon countries committees of inquiry are permanent parliamentary organs rather than mainly temporary organs as on the continent, where permanent committees tend to contribute mostly to the legislation. That is why the number of inquiries in Anglo-Saxon countries is higher than on the continent. Since parliamentary inquiries can strongly affect political circumstances and public life in the Anglo-Saxon countries, many countries in continental Europe also introduced the American type of hearings. That is why the importance of these organs increased somewhat, but, apart from a few exceptions, their influence in Europe is still moderate.

Holding an inquiry in cases of major importance is not an exclusive competence of the parliament in Anglo-Saxon countries; it is also the government that sets up bodies consisting of people with high reputation (experts, judges etc.). In England, the critical attitude towards parliamentary inquiries with a political character became general as early as the beginning of the 20th century. On the continent, this only happened in the second half of the century. According to the Anglo-Saxon approach, by launching a public inquiry the government does not disclaim responsibility but rather assumes it by considering the clarification of the case and the remedy for the mistakes as its own task.

According to my research, the function, designation and competence of committees of inquiry are determined by two questions:

- whether the decision of the parliamentary majority or minority leads to the creation of a committee of inquiry;
- whether the committee of inquiry is, by its competences, able to reach the goals of the inquiry?

In presidential systems, it is in the interest of the whole parliament to control the presidential government, thus providing the right of inquiry for the minority is not necessary; the parliament and the government are two opposite poles. However, in parliamentary systems, the two legally separate poles are politically one: the parliamentary majority is loyal towards the government, and thus, in terms of political science, the two poles are rather the government side and the opposition. Control is a task of the opposition, and the tools of oversight need to be regulated as a right of the parliamentary minority. Based on this concept and proposed by Max Weber, the obligatory minority motion (i.e. the establishment of a committee of inquiry is obligatory if one-fifth of the members request it) appeared first in the Weimar Constitution. The majority can also use the tools created for the minority, if political tactics require so. Consequently, the type of governance strongly determines the nature and extent of the right of inquiry.

Committees of inquiry examine political, rather than legal responsibility, and this activity is represented by an open debate on the subject of the inquiry, or perhaps by the plenary taking steps to challenge the responsible persons. In the process of parliamentary inquiry, there are no positions similar to those of the judicial procedure: neither an independent, neutral decisive power, nor a position similar to that of the accused. Political responsibility is related to the democratic mandate, this is why public impeachment is a

necessary element. Hence most parts of the inquiry – at least the evidence – should be open to the public. Since the parliament carries out fact-finding work during its inquiry activities, the guarantees of the rule of law should also be provided also during parliamentary inquiries. On the other hand, since legal impeachment is the function of the courts, parliamentary inquiries should be separated from judicial ones.

Sources of law do not normally determine the possible subject of the inquiry; it is only the limits of the inquiry that can be derived from the regulations. These conditions and limits according to the continental (including the Hungarian) assumption are as follows:

- *Public interest*: the inquiry can not be self-oriented, it should serve a matter of public interest; inquiries in private affairs are allowed only in reasonably justified cases.
- *Rule of law*: the mandate of the committee of inquiry should be determined clearly in advance; extensive explanation and blank, framework-like authorisation are not allowed. The committee of inquiry can only use its tools for fulfilling its mandate, according to the principle of proportionality.
- *Separation of powers*: inquiries offending the discretion of the executive or the independence of the judiciary are not allowed. If there is a judicial and parliamentary inquiry in the same case, the relation of the two procedures to each other should be regulated (use of evidence, publicity, procedural legal protection).
- *Protection of fundamental rights*: personal rights (e.g. personal secret, right to good reputation) should be respected in the parliamentary inquiry.
- *Time limits*: it is necessary to set an absolute deadline for the inquiry in order to prevent a lengthy procedure. According to the principle of discontinuity, the end of the parliamentary term is also an obstacle to the continuation of the procedure.

The committee of inquiry should be vested with tools which help to gather the necessary evidence in order to carry out an efficient inquiry:

- right to subpoena
- right to look into files
- right to set sanctions (to secure the above)

Based on the comparative analysis of the inquiry systems of the different countries, the following four models can be set up:

1. Anglo-Saxon model: strong inquiry right, which is accepted without a written declaration and is able to affect ongoing decisions
2. Continental model: the procedure focuses on the examination of past cases in an ad hoc manner
 - a. Benelux model: the procedure is based on statutory regulation
 - b. French model: the inquiry rights are heavily limited
3. German model: the minority rights are widely recognized
4. Scandinavian model: committees of inquiry do not take part in the parliamentary oversight.

In my view, the future Hungarian regulation should follow the German model, as the 1994 Rules of Procedure also chose this solution. Minority rights should also be validated within the committee. In order to guarantee an efficient inquiry, the committee should be vested with tools which secure the possibility of getting evidence (sanctions).

A gyakran hivatkozott jogszabályok rövidítéseinek jegyzéke

A VBT	Albán vizsgálóbizottsági törvény
B AH HSZ	A brit Alsóház házszabálya
B HSZ	A bolgár parlament házszabálya
B KH HSZ	A belga Képviselőház házszabálya
B SZ HSZ	A belga Szenátus házszabálya
B VBT	Belga vizsgálóbizottsági törvény
CS HSZ	A cseh Képviselőház házszabálya
D HSZ	A dán Folketing házszabálya
D VBT	Dán vizsgálóbizottsági törvény
É HSZ	Az észt parlament házszabálya
EPE SZ	Európai Parlament Eljárási Szabályzata
F NGY	A francia Nemzetgyűlés házszabálya
F SZ HSZ	A francia Szenátus házszabálya
F TVR	Francia törvényerejű rendelet (Ordonnance) a parlament hatásköreiről
G HSZ	A görög parlament házszabálya
H AH HSZ	A holland Alsóház házszabálya
H FH HSZ	A holland Felsőház házszabálya
H VBT	Holland vizsgálóbizottsági törvény
HSZ	A magyar Országgyűlés házszabálya
Í AH HSZ	Az ír Alsóház házszabálya
Í FH HSZ	Az ír Felsőház házszabálya
IKH	Intézményközi határozat az Európai Parlament vizsgálati jogáról
IPA	<i>Interparlamentarische Arbeitsgruppe</i> által kidolgozott szabályok a német Szövetségi Tanács vizsgálóbizottságairól
L HSZ	A lengyel Szejm házszabálya
L VBT	Lengyel vizsgálóbizottsági törvény
LRA	<i>Legislative Reorganization Act</i> (USA, 1970)
LT HSZ	A lett parlament házszabálya
LT VBT	Lett vizsgálóbizottsági törvény
LU HSZ	A luxemburgi képviselőház házszabálya
LV HSZ	A litván parlament házszabálya
N HSZ	A német Szövetségi Gyűlés házszabálya
N VNT	Német vizsgálóbizottsági törvény
O HSZ	Az osztrák Nemzeti Tanács házszabálya
O KH HSZ	Az olasz Képviselőház házszabálya
O SZ HSZ	Az olasz Szenátus házszabálya
O VBE	Osztrák vizsgálóbizottsági eljárásrend
P HSZ	A portugál parlament házszabálya
P VBT	Portugál vizsgálóbizottsági törvény
R KH HSZ	A román Képviselőház házszabálya
R SZHSZ	A román Szenátus házszabálya
SP KH HSZ	A spanyol Képviselőház házszabálya
SP SZ HSZ	A spanyol Szenátus házszabálya
SP VBT	Spanyol vizsgálóbizottsági törvény
SPT	Svájci parlamenti törvény
SZ VBT	Szlovén parlamenti vizsgálati törvény
SZ VBÜ	Szlovén parlamenti vizsgálatok ügyrendje

Irodalom

- Alen, André (szerk.): Treatise on Belgian Constitutional Law, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992)
- Bachmaier, Hermann: Der Ermittlungsbeauftragte im Spannungsfeld zwischen gerichtsähnlicher Aufklärungsarbeit und parlamentarischer Auseinandersetzung - ein gesetzgeberisches Experiment mit Zukunft (In: Neue juristische Wochenschrift, 2002, Heft 5.)
- Bachmaier, Hermann: Plädoyer für ein besserer Untersuchungsausschussrecht (In: Recht und Politik, Heft 4/2000)
- Bárdossy Tamás: A finn parlament bizottságainak rendszere (In: Szerk. Dr. Soltész István: A bizottsági munka, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1995)
- Barroso, Luís Roberto: Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal (In: Revista Eletrônica sobre a Reformado do Estado, 2008/12)
- Beckedorf, Ingo: Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments (Monográfia, Duncker & Humblot, Berlin, 1995)
- Beckedorf, Ingo: Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments (In: Europarecht, 1997/3, 237-260.o.)
- Bihari Mihály – Pokol Béla: Politológia (Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998)
- Blyth, Derek – MacLean, Alistair – Watson, Rory: The Belgian House of Representatives, 2006
- Brächlein, Susan: Investigativer Parlamentarismus (Duncker&Humblot, Berlin, 2006)
- Breeveld, Willem: Inquisiteur wider Willen. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse in den Niederlanden (In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 1989/1)
- Buchholz, Dr. Bernd Klaus: Der betroffene im parlamentarischen Untersuchungsausschuss (Duncker & Humblot, Berlin, 1990)
- Bujdosó András: Az ideiglenes bizottságok szerepe az országgyűlésben (In: Parlamenti ösztöndíjasok, 2003/04, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2004)
- Busch, Eckart: Parlamentarische Kontrolle (Decker& Müller, Heidelberg, 1991)
- Cieger András: A vizsgálóbizottság és a nyilvánosság (In: Médiakutató, 2005/2)
- Corbett, Richard – Jacobs, Francis – Shackleton, Michael: The European Parliament (John Harper Publishing, London, 1995)
- Crespo, Maria – Comfort, Anthony (szerk): Parliamentary committees of inquiry in the Member States (European Parliament, Luxemburg, 1996)

- D. Tóth Balázs: Érettségi követelmények (Fundamentum, 2004/1)
- Damkowski, Wulf (Hrsg.): Der parlamentarische Untersuchungsausschuss (Campus, Frankfurt a.M., 1987)
- Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999 (Deutsche Bundestag, Bonn, 1999)
- Detjen, Stephan: Historisch günstige Konstellation: parteiübergreifende Einigung über Untersuchungsausschuss-Gesetz (In: ZRP, 2001/4)
- Dölle, A.H.M.: Het Recht van Parlementaire Enquete (Groningen, 1985)
- Dreischel, Stephen: Das EU Parlament – ein machtvoller oder machtloser Kontroller? (In: Holtmann, Everhard – Patzelt, Werner J.: Kampf der Gewalten? VS Verlag für Socialwissenschaften, Wiesbaden, 2004)
- Eberling, Ernest J.: Congressional Investigations (Columbia University Press, New York, 1928)
- Engels, Dieter: Parlamentarische Untersuchungsausschüsse (Decker & Müller, Heidelberg, 1989)
- Ferdinandy Geyza: Parlamenti vizsgáló-bizottság és az országgyűlési tagok megvesztegetésének büntethetősége (In: Jogállam, 1903/7)
- Fisher, Louis: Congressional Investigations: Subpoenas and Contempt Power (Congressional Research Service, The Library of Congress, 2003)
- aus Frankenthal, Klaus-Dieter Friedrich: Der parlamentarische Untersuchungsausschuss (Disszertáció, Mannheim, 1990)
- Gascard, Johannes Rainer: Das parlamentarische Untersuchungsrecht in Rechtsvergleichender Sicht (Disszertáció, Kiel, 1966)
- Gerassimos, Theodossis: Die griechische Verfassung von 1975/1986 und die Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungsasusschüssen (In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 38, Tübingen, 1989)
- Gerlich, Peter: Parlamentarische Kontrolle im politischen System (Springer-Verlag, Wien, 1973)
- Germis, Carsten: Parlamentarische Untersuchungsausschüsse und politischer Skandal (Haag und Herchen, Frankfurt a. M., 1988)
- Glauben, Paul – Brocker, Lars: Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern (Heymann Verlag, Köln, 2004)
- Gutierrez, Arevalo Alfonso: Las comisiones de investigacion de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comuidas Autonomas (In: Revista Espanola de Derecho Constitutional, 1995/15)

- Hilf, Meinhard: Untersuchungsausschüsse vor den Gerichten - Zur neueren Rechtsprechung zum Recht der Untersuchungsausschüsse (In: NVwZ 1987/7)
- von Hoff, Gerung: Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages und des Amerikanischen Kongresses: ein Rechtsvergleich (TUDpress, Dresden, 2007)
- Höpfner, Stefanie: Parlamentarische Kontrolle in Deutschland und in der Europäischen Union (Verlag Dr Kovac, Hamburg, 2004)
- Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag (Leske+Budrich, Opladen, 1992)
- Kahn, Josef: Parlamentarische Untersuchungsausschüsse (Dissertation, Gießen, 1931)
- Kästner, Karl-Hermann: Parlamentarisches Untersuchungsrecht und richterliche Kontrolle - Verfassungsprobleme der Justitiabilität von Beschlüssen parlamentarischer Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (In: Neue Juristische Wochenschrift, 1990/42)
- Kipke, Rüdiger: Die Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Berlin-Verlag, Berlin, 1985)
- Kisfaludy Zoltán: Vizsgálóbizottságok a Bundestagban (In: A bizottsági munka II. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1995)
- Kiss Barnabás: A parlamenti vizsgálóbizottságok jogállása és működése (In: Jogtudományi Közlöny, 1999/5)
- Köhler, Marc: Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten im nichtöffentlichen Bereich (Duncker & Humblot, Berlin, 1996)
- Herbert Küpper-Térey Vilmos: A Kormány és tagjai országgyűlési felelőssége. (In: Az Alkotmány kommentárja. szerk. Jakab András. Századvég, Budapest, 2009. 1376-1388)
- Kukorelli István: Az Országgyűlés (In: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002)
- Kukorelli István, szerk.: Alkotmánytan (Osiris, Budapest, 2007)
- Kukorelli István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban (századvég, Budapest, 2006)
- Lagasse, Nicolas: Le droit d'enquête parlementaire (Bruxelles, 1998)
- Laurer, René: Der parlamentarische Untersuchungsausschuß - eine Untersuchung zum österreichischen Recht (Mainz, 1984)
- Le inchieste parlamentari (Camera dei deputati, Servizio Studi, Roma, 1993)
- Lehmann, Wilhelm: Parliamentary committees of inquiry - a survey (European Parliament, Luxemburg, 2007)
- Lékó Zoltán-Balázs Péter: Mérlegen a vizsgálóbizottságok (In: Parlamenti Levelek, 1999/9)

- Lenz, Christofer: Verpflichtung zur Fortsetzung der Beweisaufnahme im Visa-Untersuchungsausschuss (In: Neue Juristische Wochenschrift, 2005/35)
- Mager, Ute: Das neue Untersuchungsausschussgesetz des Bundes (In: Der Staat, Heft 4/2002)
- Mantel, Matthew: Congressional investigations: a bibliography (In: Law Library Journal, 2008/2)
- Martin Morlok: Mehr effektivität für Untersuchungsausschüsse (In: Recht und Politik, Heft 4/2000)
- Masing, Johannes: Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte (Verlag Mohr Siebeck, Tübingen, 1998)
- Maurer, Andreas: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union (Nomos, Baden-Baden, 2002)
- Mayer, Heinz: Kommentar zu EU- und EG-Vertrag (Manzsche Verlags- und Universitäts-Buchhandlung, Wien, 2005)
- Meersschaut, Frank: Het parlementair onderzoeksrecht van de federale wetgevende kamers na de Wet von 30 juni 1996 (In: Szerk. Marc Van der Hulst-Luda Veny: Parlementair Recht, Commentaar en Teksten, Mys en Breesch, Gent, 1997)
- Memminger, Gerhard: Parlamentarische Kontrolle der Regierung durch Untersuchungsausschüsse (In: Die Öffentliche Verwaltung, 1986/1)
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat: A törvények szelleméről (Osiris, Budapest, 2000)
- Müller, Thomas: Exekutivischer Geheimnisschutz und parlamentarische Kontrolle (Verlag V. Florentz, München, 1991)
- Müller-Boysen, Ulrike: Die Rechtstellung des Betroffenen vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss (Minerva, München, 1980)
- Németh László: Az olasz parlament bizottságainak rendszere, szerepük a törvényalkotásban és a kormányzat ellenőrzésében (In: Szerk. Dr. Soltész István: A bizottsági munka, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1995)
- Nina, Carlos Homero Vieira: A Comissão Parlamentar de Inquérito nas Constituições brasileiras (In: Revista de Informação Legislativa, 2005/166)
- Nödl, Andreas: Parlamentarische Kontrolle (Böhlau Verlag, Wien, 1995)
- Oliver, Dawn-Austin, Rodney: Political and constitutional aspects of the Wesland Affair (In: Parliamentary Affairs, 1987, 40. sz., 20-40. o.)
- Papp István: A parlamenti ellenőrzés ellenzéki eszközrendszere (szakdolgozat, Budapest, 2005)
- Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament (Osiris, Budapest, 2002)
- Petrétei József - Tilk Péter: A parlamenti vizsgálóbizottságok a magyar kormányzati rendszerben, de lege lata és de lege ferenda (In: Magyar Jog, 2001/7)

- Petrétei József: A parlamenti kontroll sajátosságairól (In: Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára, szerk.: Bragyova András, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003)
- Pietrzak, Robert: A lengyel Szejm bizottságainak ellenőrzési jogosítványai (In: Soltész István (szerk.): A bizottsági munka, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1995)
- Pikler Kornél: A parlamenti ellenőrzés formáiról (In: Jogtudományi Közlöny, 1968/1)
- Platter, Julia: Das parlamentarische Untersuchungsverfahren vor dem Verfassungsgericht (Duncker & Humblot, Berlin, 2004)
- Plöd, Johannes M.: Die Stellung des Zeugen in einem parlamentarischen Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages (Duncker & Humblot, Berlin, 2003)
- Plöhn, Jürgen: Untersuchungsausschüsse der Landesparlamente als Instrumente der Politik (Leske und Budrich, Opladen, 1991)
- Pofalla, Roland: Das Bepackungsverbot gemäss § 2 Abs. 2 PUAG am Beispiel des „Lügenuntersuchungsausschusses“ (In: Die Öffentliche Verwaltung, 2004/8)
- Poole, K. P.: The powers of select committees of the house of commons to send for persons, papers and records (In: Parliamentary Affairs, 1979/3)
- Prasser, Scott: Public inquiries in Australia: an overview (In: Australian Journal of Public Administration, 1989)
- Range, Thomas: Die grossen Polit-Skandale (Campus Verlag, Frankfurt am Main, 2003)
- Richter, Werner: Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschuss (Vahlen, München, 1991)
- Rogall, Klaus: Das Untersuchungsausschussgesetz des Bundes und seine Bedeutung für das Straf- und Strafverfahrensrecht (In: Gedächtnisschrift für Dieter Meurer, hrsg. von Eva Graul u.a., Berlin, 2002)
- Schäffer, Heinz (Hrsg.): Untersuchungsausschüsse (Tagung, Wien-Mainz, 1995)
- Schambeck, Herbert: Regierung und Kontrolle in Österreich (Duncker & Humblot, Berlin, 1997)
- Schiller Zsigmond: A parlamenti ellenőrzés joga (In: Magyar Figyelő, 1916, 20. sz.)
- Schleich, Albrecht: Das parlamentarische Untersuchungsrecht des Bundestages (Duncker & Humblot, Berlin, 1985)
- Schmidt-Hartmann, Achim: Schutz der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren (Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M., 1994)
- Schneider, Hans-Peter: Die hilflosen Aufklärer - Macht und Ohnmacht der Untersuchungsausschüsse (In: Neue Juristische Wochenschrift, 2000, 45.)
- Schneider, Hans-Peter: Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus: das neue Untersuchungsausschussgesetz des Bundestages (In: Neue juristische Wochenschrift, Heft 36/2001)

- Schröder, Meinhard: Altes und Neues zum Recht der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse aus Anlass der CDU-Parteispendenaffäre (In: Neue Juristische Wochenschrift, 2000, 20.)
- Schulte, Martin: Das Recht der Untersuchungsausschüsse (In: Jura, 2003/8)
- Seidel, Achim: Die Opposition im parlamentarischen Untersuchungsverfahren nach Art. 44 GG (In: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 4/2002)
- Shackleton, Michael: The European Parliament's New Committees of Inquiry: Tiger or Paper Tiger? (In: Journal of Common Market Studies, 1998, vol. 36/1, 115-130.o.)
- Simons, Wolfgang: Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat (Duncker & Humblot, Berlin, 1991)
- Smuk Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban, különös tekintettel a parlament ellenőrzési tevékenységére (In: Jogtudományi Közlöny, 2007/2)
- Soltész István: A bizottságok szerepe a kormány ellenőrzésében (In: Soltész István (szerk.): A bizottsági munka, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1995)
- Soltész István: A parlamenti vizsgálóbizottságok (In: Magyar Közigazgatás, 1994/12)
- Soltész István (szerk.): Az Országgyűlés bizottsági kézikönyve (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1993)
- Stadler, Peter M.: Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung (Westdeutscher Verlag, Opladen, 1984)
- Steffani, Winfried: Die Untersuchungsausschüsse des Preußischen Landtags zur Zeit der Weimarer Republik (Droste Verlag, Düsseldorf, 1960)
- Steffani, Winfried: Parlamentarische und präsidentielle Demokratie (Westdeutscher Verlag, Opladen, 1979)
- Steiner, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamenstpraxis (Walter de Gruyter, Berlin, 1989)
- Steinhuber, Ingrid: Der parlamentarische Untersuchungsausschuss als Mittel der politischen Kontrolle am Fallbeispiel NORICUM-Affäre (Szakdolgozat, Salzburg, 2002)
- Studenroth, Stefan: Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche (Nomos, Baden-Baden, 1992)
- Sente Zoltán: A parlamenti bizottságok néhány polgári államban (In: Soltész István (szerk.): A bizottsági munka, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1995)
- Sente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba (Atlantisz, Budapest, 1998)
- Sente Zoltán: Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása (In: Az Alkotmány kommentárja. szerk. Jakab András. Századvég, Budapest, 2009. 745-770)
- Tatelman, Todd B.: Congress's contempt power: Three mechanisms for enforcing subpoenas (In: Government Information Quarterly, 2008/25)

- Thaysen, Uwe/Schüttemeyer, Susanne S. (Hrsg.): Bedarf das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse einer Reform? (Nomos, Baden-Baden, 1988)
- Trócsányi László: A vizsgálóbizottság, mint a parlamenti ellenőrzés eszköze (In: A magyar alkotmányosság 1000 éve, konferencia, Esztergom, 1998)
- Trócsányi László: Parlamentek a XX. század végén (1999, kézirat)
- Vallet, Elisabeth: Les commissions d'enquête parlementaire sous la Cinquième République (In: Revue française de droit constitutionnel, 54. sz., 2003/2, 249-278. o.)
- Veress Emőd: A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában (In: Magyar Kisebbség 2004/3, 283-320. o., Magyar Kisebbség 2005/1-2, 264-297. o.)
- Verhandlungen des 45. Deutschen Juristentages (C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München-Berlin, 1964)
- Verhandlungen des 57. Deutschen Juristentages (Hrsg. von der ständigen Vertretung des DJT, Mainz, 1988)
- Weber, Max: Parlament und Regierung im Neugeordneten Deutschland (Duncker & Humblot, München-Leipzig, 1918)
- Wiefelspütz, Dieter: Untersuchungsausschüsse und öffentliches Interesse (In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2002/1)
- Yamamoto, Hironori: Tools for parliamentary oversight (Inter-Parliamentary Union, 2007)
- Ziemecke, Burkhard: Das parlamentarische Untersuchungsausschuss in England – Vorbild einer deutscher Reform? (Duncker&Humblot, Berlin, 1991)
- Zubik, Marek: Problemy ustrojowe dotyczące semjowych komisji śledczych (In: Państwo i Pravo, 2005/9)