

Nagy Attila Tibor

Az országgyűlési bizottságok mostani működése

A közvélemény számára egy bizottság munkája akkor szokott érdekes lenni, ha valamilyen, a lakosságot irritáló eseményt tárgyal, vagy az egymás szemben álló erők egy kirobbant botrány bizottság általi megtárgyalásával kívánnak hasznot húzni. A szemben álló felek bizottságon belüli vitáiba belefáradó közvélemény aztán lassan nem is emlékszik az ügy eredeti lényegi pontjára, és a nagy botrányral fenyegető ügy többnyire szép lassan elsikkad (lásd: vizsgálóbizottságok).

Csak hogy a bizottságoknak az igazi értelme a minél hatékonyabb és magasabb színvonalú jogalkotásban való részvétel. A bizottság egy döntéshozó testület (ez lehet törvényhozás, vagy helyi önkormányzat) szűkebb létszámú szerve, amelyik a beterjesztett javaslatoknak elsősorban szakmai megvitatására hivatott, oly módon, hogy a nagyobb plénum elé kerülő javaslatok esetleges hibáit már előzetesen kiszűrje, illetve segítsen eligazodni a képviselőknek a különböző alternatívák között.

Egy jól működő bizottsági rendszer arra is alkalmas, hogy a különféle érdek- vagy nyomásgyakorló csoportok érdekei a nyilvánosság előtt jelenjenek meg, és ezen érdekek összecsapása nyílt színen történjen meg a bizottsági üléseken, amelyek részesei lehetnek az érdekkonvergencia folyamatának, erősítve azt az érzést a közélet szereplőiben, hogy törvényes, békés eszközökkel a politikai rendszer keretein belül is van esélyük elérnie céljaikat. Ellenkező esetben (igaz, nem csak a bizottsági rendszer nem kellően jó működése miatt) csökken a politikai rendszer hatékonysága, sőt stabilitása.

A bizottsági tevékenység során viszont sokszor annyira specifikus szakmapolitikai és jogi kérdések kerülnek előtérbe, amelyek sokszor követhetetlenek a választópolgárok számára, így az őket tájékoztató média számára sem érdekes téma a bizottságok működése – ami nem magyar sajátosság.

Az elemzés bizonyítani kívánja, hogy a bizottságok működésének tüzetesebb tanulmányozása hozzájárulhat a politikai folyamatok jobb megértéséhez. Az új parlamenti ciklus bizottsági jegyzőkönyvei például bepillantást is engednek a Fidesz-frakciónak, ezáltal magának a pártnak belső viszonyaiba is. Előbb azonban vázlatos nemzetközi kitekintésre és történeti visszatekintésre kerül sor.

Nemzetközi kitekintés

Komoly politikai jelentőségük van a bizottságoknak az amerikai törvényhozásban. Az Egyesült Államokban a Képviselőház vagy a Szenátus bizottságainak jogköreit hosszan részletezi a törvényhozás szabályzata. Az egyes bizottságok a már ismertetett klasszikus feladatuk – a törvényjavaslatok részletes megtárgyalása – mellett komoly lehetőségekkel rendelkeznek a kormányzat befolyásolására, amit nagyban fokoz, hogy kiterjedt apparátussal rendelkeznek. Ennek köszönhetően képesek akár terjedelmes jelentéseket fűzni pl. a Fehér Ház költségvetési javaslatához, így a képviselő nem pusztán az elnöki kormányzat adataira és jelentéseire kénytelen támaszkodni, s utóbbinak folyamatosan szembe kell néznie azzal, hogy javaslataihoz fűzött háttérszámításainak, hatástanulmányainak a törvényhozási bizottságok háttéranyagával is szó szoros értelmében versenyeznie kell.

Mindez illeszkedik az amerikai pártpolitika azon sajátosságához, hogy az Európában megszokotthoz képest jóval lazább a pártfegyelem, a képviselők kevésbé függnek a pártjaiktól, s ez az eléjük tált információmennyiség tekintetében is igaz.

Ez természetesen megkönnyíti a bizottságok azon feladatát is, hogy ellenőrizzék a kormányzat tevékenységét. Hasonlóan más nyugati demokráciákhoz, nagy figyelmet keltő ügyekben (pl. legutóbb a BP brit olajkitermelő óriáscég Mexikói-öbölben történt katasztrófája) nyilvános meghallgatásokat tartanak, amelyeket élőben közvetít a C-SPAN TV-állomás (amelynek három csatornáján folyamatosan figyelemmel követhetőek a képviselőházi, szenátusi és bizottsági ülések hosszú órákon keresztül).

Az amerikai bizottsági meghallgatásoknak van egy érdekessége: a meghallgatott személynek (legyen akármilyen nagy hatalmú cégnek a főnöke) túrnie kell, hogy a bizottsági tagok időről-időre belevágnak a szavába, és azonnal ki kell vágnia magát az esetleges kellemetlen kérdések okozta szorult helyzetből, így a közvélemény jobban meg tudja ítélni, a meghallgatott mennyire képes hitelesen érvelni a maga igaza mellett. E tárgyalási módszer igencsak megnehezíti a mellébeszélést: a meghallgatott mondókájába közbevágó bizottsági tag konkrét felvetése kikényszeríthet konkrét válaszokat, s ez a párbeszédese forma is jobban hasonlít a mindennapos kommunikációra.

A magyar bizottsági üléseken ellenben még az is gyakorta megesik, hogy a levezető elnök lehetővé teszi a meghallgatott (pl. egy miniszterjelölt, vagy maga a miniszter) számára, hogy csak az összes feltett kérdés elhangzása után adjon egy hosszas választ, amelybe nem illik közbebeszélnie másoknak. A május végi miniszterjelölti meghallgatások még ezen is túltettek: előfordult, hogy a miniszterjelölt válaszai után nem volt lehetőség a képviselőkben esetleg felvetődött kérdések megválaszolására, mert a miniszter-jelölt már sietett is a következő bizottsági meghallgatására, hiszen még előtte volt négy-öt bizottsági ülés(ez azért történhetett meg, mert az új Orbán-kormány struktúrájában vannak számos ágazatot egy helyre telepített minisztériumok, lásd az egészségügyet, kultúrát, oktatást magában foglaló Nemzeti Erőforrás Minisztériumot)

Jelentősebb a szerepük a bizottságoknak Németországban is, amelyek közül négyet maga az alkotmány is nevesít, s ezzel magas rangot ad a bizottsági rendszernek a törvényhozásban. A bizottságok általában zárt körben tárgyalják meg az eléjük kerülő törvényjavaslatokat, amivel kétségtelenül sérül a nyilvánosság elve, de ezáltal lehetővé válik, hogy a bizottsági tagok az üléseken a nyilvánosság előtti „megszégyenülés” nélkül módosítsanak eredeti álláspontjaikon. Az eseti ügyekre szakosodott vizsgálóbizottságok ülései, amelyek a szövetségi kormány ellenőrzését szolgálják, nyilvánosak szoktak lenni.

Nagy-Britanniában a bizottságoknak a kormánynak az alsóházra gyakorolt erőteljes befolyása miatt kisebb a szerepük, mert a végrehajtó hatalom mozgatja az ottani törvényhozást. A bizottságok azonban errefelé is készítenek önálló jelentéseket, és szerepük szintén felértékelődik nyilvános meghallgatások során. Igen nagy figyelmet kapott legutóbb Tony Blair volt kormányfőnek az iraki háborút vizsgáló bizottság előtti szereplése.

Magyar történeti háttér

Magyarországon régi hagyományai vannak a törvényhozási bizottságoknak, és szerepük több ízben nem pusztán törvény-előkészítésre korlátozódott, hanem erőteljesen befolyásolták a politikai folyamatokat. Már az 1790. évi LXVII. törvénycikk rendelkezett bizottságok (közügyi, adóügyi, úrbéri, kereskedelmi, bányászati, jogügyi, tudományos, egyházi, országos sérelmek bizottságai) kiküldéséről, amelyeknek a hazai viszonyok felmérését kapták feladatul. Bár a bizottságok munkáját nem sokkal később lezárták, az 1827. évi VIII. törvénycikk lehetővé tette, hogy ismét elővegyék a bizottságok által megtárgyalt témákat, s ezt egy 81 tagú bizottság végezte el. Jelentősége abban mutatkozott meg, hogy alaposan megtárgyalta a felmerült kérdéseket, így a reformkor országgyűlései előtt már előkészített dokumentumok álltak rendelkezésre, amelyeket fel lehetett használni az ország 1830-1848 közötti polgári jellegű átalakításához.

Fontosnak bizonyult a Horthy-korszakban az 1931. évi XXVI. törvénycikk által létrehozott ún. 33-as bizottság is. Az ország gazdaságát megrendítő világgazdasági válság elhárítása érdekében a törvény felhatalmazta a kormányt gazdasági kényszerintézkedések meghozatalára, s ebben a keretben a törvényhozás funkcióinak gyakorlására, ami igen nagy jogi mozgásteret jelentett a kormánynak. A 22 képviselőházi és 11 felsőházi tagból álló bizottságot a kormány köteles volt tájékoztatni a meghozott intézkedéseiről, de a törvény azt is egyértelművé tette, hogy a bizottság nem utasíthatja semmire a kormányt. Bár a jogszabály elvi szinten biztosította a törvényhozás kormánnyal szembeni ellenőrzési jogosítványait, a mérleg mégis a bizottság javára billent a plenáris üléssel (tehát a kormánykritika leglátványosabb terepével) szemben, mert a bizottság az országgyűlés feloszlata után is működhetett.

Az 1939-es hárszabályok pedig általában is a bizottságok szerepét emelték ki. A törvényjavaslatok részletes vitáját (tehát a törvénytervezet szakaszonkénti tárgyalását) - a költségvetési felhatalmazás kivételével - a bizottságok jogkörévé tette, amelyről a plenáris ülésen vita nélkül kellett szavazni. A kormánypárti pozíciót betöltő Magyar Élet Pártja célja ezzel nem pusztán a törvényhozási folyamat felgyorsítása, hanem a megerősödött nyilas pártok parlamenten belüli fékentartása volt. Ezt fokozták még azzal a rendelkezéssel, hogy mind a plenáris, mind a bizottsági ülésen korlátozták a beszédidőt.

A magyar parlamenti bizottságok a szocialista időszakban (1948/49-1989) nem töltöttek be komoly szerepet, hiszen az állampártok (MDP, majd MSZMP), illetve azok vezető szervei (MDP esetében a Központi Vezetőség, illetve titkári értekezlet, MSZMP esetén a Központi Bizottság, különösen a szűkebb körű Politikai Bizottság) gyakoroltak számottevő befolyást a politikára. Csak az 1989-90-es rendszerváltozás után, a parlament felértékelődésével töltöttek be ismét jelentékeny szerepet a bizottságok.

Az országgyűlési bizottságok jelenlegi működése

A jelenleg hatályos, 1994-ben alkotott Hárszabály minden egyes törvényjavaslat megtárgyalását (legyen szó akár kormány-előterjesztésről, vagy egyéni képviselői törvényjavaslatról) még a plenáris ülés elé kerülés előtt az illetékes bizottság feladatává teszi. Kiemelkedik a 19 állandó és egy eseti bizottságból az alkotmányügyi és ügyrendi bizottság, mert a Balsai István (Fidesz) vezette bizottság a törvényjavaslatok jogi vizsgálatát végzi. Figyelmet érdemel az alkotmányt előkészítő eseti bizottság is, mert a Fidesz 2011 tavaszig új alkotmányt szeretne létrehozni.

Az elmúlt húsz évben a bizottságok igen komoly szűrőt is jelentettek a plenáris ülés tehermentesítése céljából: az Országgyűlés statisztikai adatai szerint 1990-2002 közötti három parlamenti ciklusban benyújtott 1096 képviselői indítvány mindössze 37%-a került a bizottságok döntése nyomán a plenáris ülés tárgysorozatába. Az áprilisi országgyűlési választások óta ennek még komolyabb jelentősége van, mert a Fidesz-KDNP egymaga több mint kétharmados többséggel rendelkezik a törvényhozásban, ugyanakkor a még korábban érvényben lévő szabályok szerint csak azok az egyéni képviselői módosító indítványokról szavaz a parlament, amelyek elnyerték a bizottságok egyharmadának támogatását (a Hárszabályról szóló 46/1994(IX.30) sz. OGY. Határozat 106.§ (1) bekezdése b., pontja).

A Fidesz a bizottsági struktúra májusi létrehozatalakor belement ugyan abba, hogy az ellenzék betölthesse a bizottsági helyek egyharmadát, csak hogy az erősen megosztott ellenzék sok esetben nem működik együtt annak érdekében, hogy módosító javaslataik legalább az egyharmados többséget megkapják a bizottsági üléseken. Így sok esetben olvasható a bizottsági ülések jegyzőkönyveiben: „a javaslat nem kapta meg az egyharmados támogatást sem”.

Kevésbé ismert szabály ugyanakkor, hogy a frakcióvezetők kérhetik, hogy ezekről az egyharmados támogatást kapott módosító javaslatokról szavazzon a T. Ház, ám ezt csak három esetben kérhetik egy-egy döntési javaslat (jellemzően törvényjavaslat) során.

A kormánytöbbség alkotmányozó többsége és a házszabályi rendelkezések tehát jó alapot adnak a hektikus törvényhozási folyamathoz, amelynek támogatásában kiemelkedő szerepet játszottak a bizottságok. A május óta felgyorsult tempóban két hónap leforgása alatt a már említett alkotmányügyi bizottság 24 (!) ülést tartott, nem egyszer előfordult, hogy egy nap kétszer is tartottak ülést annak érdekében, hogy az adott indítványhoz fűzött bizottsági vélemény időbeni leadásával is segítsenek a törvények megalkotását is felgyorsítani.

E bizottság (és mások) ülésein is előfordult, hogy már a közeledő plenáris ülés miatt szinte gépies gyorsasággal szavaztak a módosító indítványokról, ugyanis eleget kellett tenni annak a politikai elvárásnak, hogy a törvényeket minél gyorsabban megszavazzák az Országgyűlésben. Sokszor emiatt nem érvényesülhetett a bizottsági munka azon előnye, hogy a felmerült alternatívákról nyugodt munkaütemben, az adott módosítási javaslat, vagy magának a törvénynek a lehetséges következményeiről komolyan elgondolkodjanak a képviselők. Előfordult többször is, hogy időmegtakarítás céljából a plenáris ülés közben több bizottság is ülést tartott, bár ez a gyakorlat a korábbi ciklusokban is meghonosodott már. Ez persze megkívánta a bizottsági ülések lehetőleg olyan időpontra való összehívását, amikor a bizottság tagjainak abban az időpontban nem kell a parlamenti ülésen az őket érintő törvényjavaslatok megtárgyalásán jelen lenniük.

Fideszes viták bizottsági ülésen

Nálunk – persze nem minden alap nélkül – az a kép alakult ki a Fidesz belső működéséről, hogy egy szigorúan központosított szervezetről van szó, amelyik komoly fegyelmet és összetartást vár el politikusaitól, így a szocialistáknál előforduló „kibeszélések” nem fordulhatnak elő. A bizottsági ülések jegyzőkönyvei azonban elárulják, hogy az egyes törvényjavaslatok kapcsán a Fidesz frakción belül olykor nézeteltérésekre került sor, úgyhogy ezt az általános képet érdemes valamelyest árnyalni.

Balsai István bizottsági elnök kertelés nélkül kimondta [a május 25-i bizottsági ülésen](#), hogy nem ért egyet Szijjártó Péter frakciótársa azon Btk.-hoz fűzött módosító indítványával, hogy a pedagógusoknak járó kiemelt büntetőjogi védelmet ki kéne terjeszteni az egészségügyi dolgozókra. A bizottság többsége hallgatott Balsaira (vita erről nem volt már csak azért sem, mert Szijjártó nem volt jelen), de mivel egyharmados támogatást kapott a javaslat, a plenáris ülésnek is szavaznia kellett róla. Erre június 1-jén került sor, és Szijjártó indítványát az Országgyűlés 44:315 arányban vetette el, érdekes módon csak a jobbkios képviselők szavazták meg a javaslatot, Szijjártó pedig nem vett részt a szavazásban.

[Még komolyabb vita alakult ki](#) az Oktatási, tudományos és kutatási bizottság 2010. július 5-i ülésén Pokorni Zoltán bizottsági alelnök (a Fidesz alelnöke, és Budapest XII. kerületének polgármestere) valamint az ugyancsak fideszes szolnoki polgármester, Szalay Ferenc között. A sporttal összefüggő törvénymódosításokról szóló előterjesztésnek azon pontját kritizálta Pokorni, amelyik a mindennapos testnevelési óra bevezetését írta elő az iskolákban. Úgy fogalmazott, hogy a javaslatnak ez a része „rossz, kimunkálatlan, hibás, olyan mellékletre vonatkozik, ami nincs, olyan kérdéseket akar rendezni, amelyek így nem rendezhetők, olyan feltételeket szab, amelyek az alkotmányba ütköznek”.

Pokorni és más fideszes képviselők hozzátették, hogy nagyon nehéz megteremteni a feltételeket az elvileg támogatandó célhoz, ugyanis nincs elegendő testnevelő tanár és megfelelő sportterem. Pokorni saját kormányát is bírálta, a jelen lévő Czene Attila államtitkárhoz fordulva így fogalmazott: „70 és 250 milliárd közötti számokat hallottunk - meg kell mondanom: fogalmam sincs. Fogalmam sincs - és ez a legnagyobb baj. Nyilván nem egy egyéni képviselői javaslatról várjuk el, hogy kiszámolja ezt a beruházási igényt, de a tárcától igen, Attila”.

Szalay Ferenc így replikázott: „Az nem érv, hogy nincsen tornaterem, ez nem érv. A gyerek egyébként végtelenül egészséges szervezet, nyugodtan testnevelhet kinn, a szabadban, nyugodtan rohangászhat a lépcsőn, és mondhatok sok mindent. (Zaj.)”
A vitából végső soron Pokorni került ki győztesen, mert a zárószavazásig az előterjesztők belementek abba, hogy a mindennapos testnevelésre vonatkozó részt kivegyék a tervezetből.

Az imént idézett vita bizonyítja, hogy az erőltetett törvényhozási ütemben nem volt kellő idő sem a Fidesz frakción belül tisztázni minden részletkérdést, másrészt az is, hogy a Fideszen belül is lehetnek pozícióharcok és érdekellentétek. Az, hogy Pokorni a nyilvánosság előtt a kormányt is bírálta (bár erre a sajtó egyáltalán nem figyelt fel), abban az is szerepet játszhatott, hogy ő nem értett egyet annak idején azzal az Orbán Viktor által támogatott elképzeléssel, hogy az oktatási tárca beolvadjon egy még nagyobb minisztériumba, így ő nem lehetett ismét miniszter. Annak jelei e vita ellenére sincsenek, hogy Pokorni maga Orbán Viktor ellen akarna fellépni.

Összegzés

A magyar parlamenti bizottságoknak jelentős a hatáskörük, de az új ciklusban azok is elsősorban a kormánytöbbség javaslatainak minél gyorsabb elfogadására törekedtek. Akadt olyan bizottság is (a kulturális bizottság), amelyben a szakmai munka nem csak hogy háttérbe szorult, de kemény személyeskedő viták alakultak ki a bizottság fideszes elnöke, L. Simon László és a jobbkios Novák Előd között. A törvényhozási rohamnak kevésbé kitett bizottságokban (külügyi, európai ügyek bizottsága, mezőgazdasági bizottság) és az oktatási bizottságban többnyire jó munkakapcsolat fűzi össze a különféle pártállású képviselőket, és adott szakpolitika gondjaira keresik a megoldásokat.

A külföldi példák azonban rávilágítanak arra, hogy vannak még kiaknázatlan lehetőségek a magyar országgyűlési bizottsági munka megerősítése. A magyar bizottságoknak nincs komoly apparátusuk, és arra sincs jogi lehetőség, hogy a szakértők szavazati joggal vegyenek részt a bizottságok munkájában, ahogy az például az önkormányzati képviselőtestületek bizottságaiban megtörténik. Mint minden más országban, a plenáris ülésekre a nagyobb médiafigyelem miatt is jobban kihatnak a pártpolitikai viták, de a bizottságok szerepe abban áll, hogy ezeket a vitákat a maguk szakmaiságával kiegyensúlyozzák, és megakadályozzák a kodifikációs hibákat, segítsenek elkerülni a jogszabályok végrehajthatóságának fogyatékoságait, részt vegyenek az érdekek ütköztetésében. *A magasabb színvonalú jogalkotás érdekében érdemes volna tovább erősíteni az országgyűlési bizottságok pozícióin.*

Felhasznált irodalom

Soltész István: Az Országgyűlés szervezete, feladatai és működése 1990–2008

In: Magyarország politikai évkönyve 2008-ról, DVD-változat