

Balássy Ádám Miklós¹

Az országgyűlési határozatról – és a Hárszabályról²

A parlament joga és szokásai, amelyeket mindenkinek keresnie kell, sokak számára ismeretlenek, kevesek által ismertek.³

Absztrakt

A tanulmány az országgyűlési határozatok és a hárszabályok jogi természetével, történeti fejlődésével és jelenlegi helyzetével foglalkozik a magyar jogrendszerben. Kiemeli a hárszabályok sajátos jogforrási státuszát, amely az országgyűlés autonómiájának és belső rendjének biztosítását szolgálja. Bemutatásra kerül a hárszabályok alkotmányos szerepe és kapcsolata más jogforrásokkal. A hárszabályok különös jogforrások normatív szabályokat állapítanak meg az országgyűlés működésére és tagjaira vonatkozóan, de nem érik el a törvényi jogforrási szintet. A tanulmány részletesen elemzi a hárszabályok sui generis jellegét, amely alapján nem illeszthetők be a hagyományos jogforrási hierarchiába. Emellett kitér az országgyűlési határozatok különböző típusaira, azok extern és intern jellegére, valamint a hárszabályok módosításának eljárási sajátosságaira.

Kulcsszavak: országgyűlési határozat, hárszabály, jogforrás, autonómia, parlamenti eljárás, jogszabályi hierarchia, sui generis

Abstract

The article focuses on the legal nature, historical development, and current status of parliamentary resolutions and house rules (Standing Orders, Sessional Orders) in the Hungarian legal system. It highlights the unique legal status of house rules, which serve to ensure the autonomy and internal order of the Parliament. The article examines the constitutional role of house rules and their relationship with other sources of law. As a special legal source, house rules establish normative regulations concerning the functioning of Parliament and its members, though they do not reach the level of legislative sources. The study provides a detailed analysis of the sui generis nature of house rules, which places them outside traditional legal hierarchies. It also discusses the different types of parliamentary resolutions, their external and internal nature, and the procedural specifics of amending house rules.

Keywords: parliamentary resolution, house rules, legal source, autonomy, parliamentary procedure, legal hierarchy, sui generis, Standing Orders, Sessional Orders

¹ Adjunktus, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. Jegtörténeti és Jogelméleti Intézet, Jogelméleti Tanszék. balassy.adam.miklos@kre.hu

² A KULTURÁLIS ÉS INNOVÁCIÓS MINISZTERIUM ÚNKP-23-4-I-KRE-1. KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁGI PROGRAMJÁNAK A NEMZETI KUTATÁSI, FEJLESZTÉSI ÉS INNOVÁCIÓS ALAPBÓL FINANSZÍROZOTT SZAKMAI TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT. DOI 10.59558/jesz.2024.3.2

³ *Lex et consuetudo parliamenti, ab omnibus quaerenda, a multis ignorata, a paucis cognita.* Coke, Edward: The Fourth Part of the Institutes of the Laws of England: Concerning the Jurisdiction of Courts. M. Flesher, for W. Lee and D. Pakeman, London, 1644, p. 14.

I. Bevezetés – a XX. századi magyar házsabályról

A magyar közjogi irodalomban a házsabályt mindenki jogszabálynak tekinti, amelynek jogi kötőereje van. A XX. században ennek megfelelően Ferdinandy Gejza szerint a házsabályok a parlament (képviselő és a főrendiház) belső rendjének szabályozására szolgálnak. Szerinte a házsabályok speciális jogforrásnak minősülnek, mivel csak az adott ház belső működésére, a ház tagjaira, tisztviselőire és a házban jelen levő hallgatóságra vonatkoznak – azaz normatív módon határozzák meg a parlament működését, és „maguk körében ép oly erővel bírnak, mint a törvény, mindazonáltal a már fennálló törvénnyel nem ellenkezhetnek.”⁴ Azt is megjegyzi, hogy azon határozatok, amelyek a ház „életére” vonatkoznak, jogi erővel bírnak.

Kmety Károly pedig azt írja, hogy a házsabályok alkotása és módosítása az országgyűlés autonómiájának része, amely szokás és törvény alapján áll, és közvetlen állami hatáskörrel bír, mivel a törvényhozó testületek belső ügyei közvetlen alkotmányossági érdekűek. Az alkotmányjog részét képezik azok a szabályok, amelyek meghatározzák, hogyan alakul tanácskozássra és határozathozatalra képes (két) testületté az országgyűlés, hogyan hozza határozatait, valamint hogyan fegyelmezi tagjait. Kmety szerint a házsabályokat valóságos jogforrásoknak, nevezetesen közjogi forrásoknak kell tekinteni. A parlament autonómiájában gyökerező jogalkotás ugyanakkor nem ér fel a törvényi jogforrás szintjére, de más sem szólhat bele annak a megalkotásába, ahhoz a bíróságoknak és másnak is csak alkalmazkodni lehet.⁵

Concha Győző azt írja, hogy az állam, amely a nemzet személyiségét képviseli, legfőbb jogalkotó hatalmában elsősorban az erkölcs és az igazságosság eszméjének szabályai alatt áll. A nemzeti élet legmagasabb szintjein az irányadó szabály nem a jog, hanem a nemzet eszméjéből származó erkölcs.⁶ Ezzel szemben az országgyűlési tagok, mint jogalkotók, akik tanácskoznak, indítványoznak és szavaznak, működésük során kötve vannak az előre meghatározott szabályokhoz, legyenek azok törvények vagy autonóm házsabályok. Azt is kiemeli, hogy míg az állam legfőbb szintjein az erkölcs az irányadó, addig a konkrét jogalkotási folyamatokban a házsabályoknak kötelező erejük van. Az országgyűlési tagságban bár nagy fokú alanyi jog rejlik a szólásra, indítványozásra és szavazásra, a házsabályok tárgyilagos jogként meghatározzák a parlamenti működés külső kereteit.⁷ Azaz a házsabályok előre meghatározzák az országgyűlési tagok működését, és így biztosítják a törvényhozás rendjét és hatékonyságát.

Barabási Kun József szerint a házsabályok a törvényhozó szerv szuverén akaratának keletkezési rendjét meghatározó szabályok, amelyek a parlamenti eljárás formai jogát alkotják. Ezek a szabályok lehetnek írottak vagy nem írottak – azaz szövegezetek vagy szokáson alapulóak (szokásjog). Kun tágabb értelemben úgy tekinti a házsabályokat, mint a belső parlamenti ügyrend azon írott és szokásjogi szabályainak összességét, amelyek egy törvényhozó szerv belső működését és eljárási módját irányítják. Szűkebb értelemben pedig azokra az írott és szövegezett szabályokra utal, amelyek a ház eljárását minden hasonló esetre előre meghatározott módon, kötelező érvénnyel szabályozzák mindaddig, amíg a ház – bizonyos előírt formaságok betartásával – hatályon kívül nem helyezi őket.⁸ Kun hangsúlyozza, hogy a házsabályok a szuverén állami akarat keletkezésének rendjét teremtik

⁴ Ferdinandy Géza: Magyarország közjoga. Politzer Zsigmond és fia kiadása, Révai és Salamon könyvnyomdája, Budapest, 1902, 37. §, 94. o.

⁵ Kmety Károly: A Magyar közjog tankönyve. Ötödik javított kiadás, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911, 13. §, 54-56. o.

⁶ Concha Győző: Közjog és obstrukció, 424.o. In Jogtudományi Közlöny 1904, 52. szám, 423-426. o.

⁷ Concha 1904: 425. o.

⁸ Barabási Kun József: Parlamenti Házsabályok – politikai tanulmány. Franklin-Társulat, Budapest, 1907, 21-22. o.

meg, ezért ki kell terjedniük mindenre, ami a legfőbb akarat kimunkálásához szükséges.⁹ Továbbá rámutat arra is, hogy még az angol parlament belső autonómiája – mint a parlament egyik kiváltsága – is csak a törvények keretén belül érvényesülhet, mivel a legfőbb állami akarat kimunkálásának szabadsága csak annyit követel, hogy a házak maguk állapítsák meg működési rendjüket az alkotmány által kitűzött keretek között. Kun szerint a házak belső szabadságának követelménye, hogy lehetőség szerint a házak önállóan intézkedjenek házszabályaik útján, míg a törvények legfeljebb a főtisztviselők választási módját és a nyilvánosság biztosítását szabályozzák.¹⁰ Végül, a házszabályok egyik alapvető eleme a rend, míg a másik lényeges elemük a szabadság – azaz az, hogy a házszabályok az adott ház szuverén belátása szerint jöjjenek létre.¹¹ Kun hangsúlyozza, hogy az autonóm házszabályok, fogalmi természetükből adódóan, a különös (speciális) jogforrások közé tartoznak, mivel csak az adott házon belül érvényesülnek, és elsősorban a ház tagjaira, tisztviselőire, valamint a házban jelen lévő hallgatóságra vonatkoznak.

Szászy-Schwarz Gusztáv szerint pedig a házszabályok kötelező érvényű jogszabályok, amelyek még a többség számára sem megkerülhetők. Ezek a szabályok a parlament működésének alapvető normáit határozzák meg, és csak a képviselők teljes egyetértésével, közmegegyezéssel lehet eltérni tőlük bizonyos esetekben. Ez azt jelenti, hogy a házszabályok egyes rendelkezései ad hoc jelleggel, formális határozat nélkül is hatályon kívül helyezhetők, ha ehhez minden képviselő hozzájárul. Szászy-Schwarz azonban rámutat arra, hogy vannak olyan határozatok, amelyekről ilyen módon nem lehet eltérni, bár ezek meghatározása bonyolult kérdés. Lényeges, hogy még a legengedékenyebb házszabályok is csak akkor mellőzhetők, ha senki nem ellenzi ezt (*nemine contradicente*). Ez biztosítja, hogy a házszabályok betartása és módosítása mindig a képviselők közös beleegyezésével történjen, fenntartva a parlamenti működés rendjét és jogszerűségét.¹²

Moór Gyula a házszabályokat az autonóm testek státútumaihoz hasonlítja – ezt manapság az önálló szabályozó szervek által alkotható rendeletek közé tudnánk besorolni –, és kiemeli azok jogforrási jelentőségét. Moór szerint az autonóm testek, mint például az állami önkormányzati hatóságok (tehát itt még Moór nem sorolja az önkormányzatokat, önálló rendeletalkotónak, hanem csak autonóm testnek) és az egyházak, saját hatáskörükben jogalkotási tevékenységet folytatnak, amelyek csak törvénnyel vagy kormányrendelettel nem lehetnek ellentétesek. Állítása szerint az országgyűlési házszabályok is (alsó- és felsőház) hasonlóképpen működnek: az országgyűlés mindkét háza maga állapítja meg belső életének rendjét, és ezek a szabályok közvetlenül a törvény alá rangsorolódnak. Moór hangsúlyozza, hogy míg az autonóm jogalkotás egyéb formái a kormány felügyeleti joga alá esnek, a házszabályok esetében a végrehajtó hatalomnak semmiféle szerepe nincs. Ez a függetlenség azon alapul, hogy mind a kormányrendelet, mind az autonóm jogalkotás közvetlenül a törvényből és a törvényerejű szokásjogból vezeti le jogforrási minőségét. Így az autonóm hatáskörben megalkotott státútumok és a kormányrendeletek között koordináció, nem pedig szubordináció viszony áll fenn. Az autonóm hatáskör védelmét a közigazgatási bíróság biztosítja a kormánnyal szemben. Moór ezzel az elemzéssel alátámasztja, hogy a házszabályok olyan szerepet töltenek be, amely biztosítja az autonóm jogalkotás és a kormányrendeletek közötti egyensúlyt és harmóniát, hangsúlyozva ezzel az autonóm testek szabályozási jogának függetlenségét és fontosságát.¹³

⁹ Barabási Kun 1907: 23. o.

¹⁰ Barabási Kun 1907: 35. o.

¹¹ Barabási Kun 1907: 36. o.

¹² Szászy-Schwarz Gusztáv: Parerga – vegyes jogi dolgozatok. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, Budapest, 1912, 262-263. o.

¹³ Moór Gyula: A különböző jogforrások, azok egyensúlya és rangfokozata a magyar jogrendszerben, 150-153. o. In Magyar Jogi Szemle, 1932/5. szám, 145-153. o.

Mindezek alapján a házszabályok a magyar közjogi rendszerben a parlament belső rendjének szabályozására szolgáló, jogszabályi erővel bíró speciális jogforrások. Bár nem rendelkeznek a törvényekkel egyenrangú jogi státusszal, normatív erejük révén meghatározzák a parlamenti működés alapvető kereteit és rendjét. Ezek a szabályok a parlament autonómiájának biztosítékai, amelyek a törvényhozás folyamatait, a képviselők magatartását, valamint a parlament belső szervezetét és fegyelmezését szabályozzák. A házszabályok módosítása és alkalmazása kizárólag az országgyűlés hatáskörébe tartozik, és ezek a szabályok csak a képviselők közmegegyezésével változtathatók meg, biztosítva ezzel a parlamenti autonómia és a jogszerűség fenntartását.

Kun József gondolatai alapján a házszabályok a törvényhozó szerv szuverén akaratának keletkezési rendjét határozzák meg, és mint ilyenek a parlamenti eljárás formai jogát alkotják. Ezek a szabályok – amelyek lehetnek írottak vagy szokásjogiak – nemcsak a ház belső működésére vonatkoznak, hanem a szuverén állami akarat kimunkálásának kereteit is biztosítják. Ebből következően a házszabályok egyik alapvető eleme a rend, míg a másik lényeges elemük a szabadság, amely lehetővé teszi, hogy az adott ház szuverén belátása szerint alakítsa saját szabályait. Az autonóm házszabályok ezért különös jogforrások közé tartoznak, amelyek csak a házban belül érvényesülnek, de biztosítják a parlament működésének jogszerűségét és autonómiáját.

A házszabályok továbbá az autonóm jogalkotás részeként kezelhetők, függetlenül a végrehajtó hatalomtól, és speciális jogforrásként egyensúlyt teremtenek a törvények és a belső parlamenti szabályok között, ahogy azt Moór Gyula is hangsúlyozza. Ezzel a házszabályok nemcsak a parlamenti működés stabilitását és rendjét biztosítják, hanem a jogállamiság fenntartásához is hozzájárulnak.

II. A házszabályokról általánosan

„Nem formális, hanem alapvetően politikai kérdés az alkotmány és a házszabály közötti viszony. Közelebbről az, hogy az alkotmány a parlamenti autonómiára bízta-e működésének szabályozását, vagy pedig maga írja elő az alapvető rendelkezéseket. Utóbbi esetben a cél rendszerint az, hogy a parlamenti autonómiája korlátozott legyen és tevékenységének agyagi jogi, sőt jelentősebb eljárási szabályai is előre meghatározott keretek között mozogjanak. Ez az eset akkor is, ha nem alkotmány, hanem felhatalmazása alapján más alkotmányos szabály rendezi a parlamenti jogba tartozó kérdéseket.”¹⁴ Mindezek alapján eldönthetetlen, sokat vitatott problémája az alkotmányjognak a házszabályok jogi természetének a meghatározása. Az általában a tételes jogon nyugvó egyes nézeteket a következőkben lehet összefoglalni:

a) A házszabály alkotmánykiegészítő jogi norma, és ebből következőleg a jogforrási hierarchiában az alkotmánytörvénnyel egyenlő sorban helyezkedik el.¹⁵ Példaként a svéd házszabályt (*Riksdagsordningen*) említhetjük, amely a svéd alkotmánytörvény

¹⁴ Pikler Kornél: Házszabályok. MTA, Állam-és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1971, 29. o. Lásd: Redlich, Josef: *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus: die Geschäftsordnung des House of Commons in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt*. Duncker & Humblot, Leipzig, 1905. 11. o.: „Die Geschäftsordnung und das Verfahren des Unterhauses sind unlösbar verwoben mit den fundamentalen politischen Tatsachen und Anschauungen, die den Kern des lebendigen englischen Staatsrechtes ausmachen.”

¹⁵ Megjegyzés: A svéd alkotmány, azaz „Sveriges författning” a svéd jogrendszer alapja. A svéd alkotmány négy alaptörvényt foglal magában: 1. Regeringsformen (RF) – Az államkormányzás alapelveit és a hatalmi ágak felosztását szabályozza. 2. Successionsordningen (SO) – A trónöröklési rendet szabályozza. 3. Tryckfrihetsförordningen (TF) – A sajtószabadságról szóló törvény. 4. Ytrandefrihetsgrundlagen (YGL) – A szólásszabadságra vonatkozó törvény.

[*Regeringsform* – Sweden 1974 (rev. 2012)]¹⁶ 8. fejezetének 5. részében, a 17. cikk alapján szerint olyan módon kell megalkotni, mintha az is alkotmánytörvény lenne.¹⁷ Ugyanakkor a házszabály módosítása inkább hasonlít az alkotmányt módosító javaslatához, mert ugyanazon eljárás szerint kell elfogadni, mint a négy alkotmányt képező alkotmánytörvényt – azzal a kivétellel, hogy a népszavazás lehetősége és a törvényjavaslat benyújtása, és az első olvasás közötti kilenc hónapos időszak nem alkalmazandó –, és nem lehet módosítani azt törvénnyel sem.¹⁸ Azonban a törvényjavaslatot egy olvasatban is elfogadhatják minősített többséggel (ha a leadott szavazatok háromnegyede és a tagság több mint a fele mellette szavaz).¹⁹ Tehát ezen meghatározás szerint a házszabálynak a rendelkezési formája „alkotmány-törvény” – *Riksdag Act*.

b) A házszabály az alkotmánynál egy fokkal alacsonyabban álló egyszerű többséget vagy valamilyen speciális többséget igénylő törvényi formában elfogadott aktus – az, hogy ennek az elfogadási aktusnak van-e megkülönböztető jele jogforráselemzés szempontjából, nem releváns, álláspontom szerint ez nem jogi, hanem politikai követelmény egy adott területnek a szabályozására.

c) A házszabály mint az egyszerű többséggel elfogadott törvénynél alacsonyabb rangú általános érvényű aktus: egyes nézetek szerint a házszabályok a közönséges törvénynél alacsonyabb rangú, általános érvényű jogszabályok. Ez az álláspont tételes jogi rendelkezésekkel nem igazolt, azonban a jogirodalomban megjelenik.²⁰ Az ilyen házszabályokat nem szükséges hivatalosan közzétenni, és hasonlóak az állam igazgatási rendeleteihez, azaz belső szabályok, amelyek az államigazgatási folyamatokat szabályozzák. Ezen nézet alapján a házszabályok nem rendelkeznek külsőleg kötelező erejű jogi normával, hanem inkább a parlament belső működését szabályozzák, ezért alacsonyabb jogforrási szinten helyezkednek el, mint a közönséges törvények.²¹ d) A házszabály a formáját tekintve nem általános kötelező magatartást szabályozó extern aktus (törvény), hanem intern a törvény- és alkotmányozó (alsó- és felső-, vagy alsó- vagy felsőház) által megalkotott konvencionális szabály (határozat).²² Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya 1.

¹⁶ https://www.constituteproject.org/constitution/Sweden_2012

“The Riksdag Act is enacted as prescribed in Article 14, sentences one to three, and Article 15. It may also be enacted by means of a single decision, provided at least three fourths of those voting and more than half the members of the Riksdag vote in favour of the decision. Supplementary provisions of the Riksdag Act are however adopted in the same manner as ordinary law. The provisions of paragraph one also apply to the adoption of an act of law under Article 2, paragraph one, point 4.”

¹⁷ Megjegyzés: Az Alkotmánytörvényekről lásd: Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. In *Jogtudományi Közlöny*, 1994. 4-5. 201-209. o.

¹⁸ Uo. “No law may be amended or abrogated other than by an act of law. Articles 14 to 17 apply with respect to amendment or abrogation of fundamental law or of the Riksdag Act. Article 17, paragraph one is applied in the case of amendment or abrogation of an act of law under Article 2, paragraph one, point 4.”

¹⁹ Besselink, Leonard – Bovend’Eert, Paul – Broeksteeg, Hansko – de Lange, Roel – Voermans, Wim (eds.): *Constitutional Law of the EU Member States*. Kluwer, Deventer, 2014, p. 1600.

²⁰ Lásd: Concha 1904; Kmety 1911; Szászy-Schwarz 1912; Ferdinandy 1902.

²¹ Pikler 1971: 30. o.

²² Lásd: Hatschek, Julius: *Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches*. Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1912. S. 18-30.; Hatschek, Julius: *Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht*. In *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* III. kötet. J.C.B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen, 1909. Lásd magyarul Búza László: *A képviselőház Házszabályai*. Államjogi Tanulmány. Ref. Főiskola Könyvnyomdája, Sárospatak, 1916, 27-28. o. Megjegyzés: Hatschek szerint a parlamenti gyakorlat nem jogi normákon alapul, hanem konvencionális szabályokon, amelyek a jogszabályok gyakorlati alkalmazása során fejlődnek ki. Ezek a szabályok nem rendelkeznek a jogszabályok hivatalos státuszával, mivel nem mentek keresztül a jogforrássá válás formális folyamatán, és hiányzik belőlük a szokásjog létrejöttének feltétele, azaz a hosszú időn át tartó alkalmazás. A konvencionális szabályok célja, hogy a gyakorlatban célszerű eljárásokat igazoljanak utólag, a precedensek alapján, így csak eseti alapon érvényesülnek, szemben a jogszabályokkal, amelyeknek minden esetben kötelező érvényük van. Hatschek ezeket a szabályokat egy kategóriába sorolja a parlamenti szokásokkal, valamint a bírói és közigazgatási gyakorlattal.

cikkelyének 5. szakasza²³ és a japán alkotmány 58. cikke²⁴ szerint mindkét ház [szenátus és képviselőház az Egyesült Államokban, valamint a felsőház (参議院 *sangi-in*) és a képviselőház (衆議院 *shūgi-in*) Japánban] meghatározhatja saját eljárási (*ergo intern*) rendelkezéseit, fegyelmezheti tagjai magatartását (*normatív*), valamint kétharmados többséggel kizárhatja tagjait. Pontosabban a két kamara, mint a parlamentek (*Congress*, 国会 *Kokkai*) két háza, rendelkezik önálló jogkörrel és autonómiával saját belső (*intern normatív*) szabályaik meghatározására és módosítására – egymástól függetlenül. Ez az alkotmányos felhatalmazás adja meg a két kamara belső szabályzatának a megalkotását. Ez az autonómia az Egyesült Államokban és Japánban is a parlament jogalkotói egyenrangúságából fakad. Más szavakkal, a két kamara külön-külön rendelkezik hatáskörrel a saját eljárási szabályaik kialakítására és fenntartására. A házszabályok megszegésének kezelése minden esetben az adott „ház belügye”, ahol az eljárási szabályoknak és mechanizmusoknak megfelelően a ház tagjai hozzák meg a döntéseket ezekben az ügyekben. Formáját tekintve tehát „határozat” (*resolution*, 議決 *giketsu*),²⁵ amelynek a felhatalmazása az alkotmányon (is) nyugszik. Ezek a szabályok a parlamenti munka technikai követelményeit határozzák meg, és eszközként szolgálnak a „kormányzás” számára az állam szükségleteinek kielégítésére. Nem tekinthetők alapvető, elsődleges extern normatívumnak, hanem másodlagos, (gyakorlati) intern normáknak, amelyek a valós politikai körülményekből és az állam tényleges alkotmányából erednek. Az eljárási szabályzat módosítása ezért nem elméleti-alkotmányjogi, hanem gyakorlati-politikai kérdés, amely rugalmas feltételekhez köthető.²⁶

| Ország | Alkotmány | Szöveghely |
|------------------|------------------------|--|
| Egyesült Államok | 1. cikkely, 5. szakasz | Each House shall be the Judge of the Elections, Returns and Qualifications of its own Members, and a Majority of each shall constitute a Quorum to do Business; but a smaller Number may adjourn from day to day, and may be authorized to compel the Attendance of absent Members, in such Manner, and under such Penalties as each House may provide. Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member. |
| Japán | 58. cikkely | 第五十八条両議院は、各々その議長その他の役員を選任する。 両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには |

²³ Constitution Annotated: “Each House may determine the Rules of its Proceedings, punish its Members for disorderly Behaviour, and, with the Concurrence of two thirds, expel a Member.” <https://constitution.congress.gov/browse/article-1/section-5/>

²⁴ 両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。

²⁵ USA felsőház házszabálya: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf#page=7>

USA alsóház házszabálya: <https://rules.house.gov/sites/republicans.rules118.house.gov/files/BILLS-117hresPIH-hres7.pdf>

Japán felsőház házszabálya: <https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/houki/kisoku.html>

Japán alsóház házszabálya: https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/dl-rules.htm

²⁶ Redlich 1905: S. 801-802.

| | | |
|-------------|-------------|---|
| | | 、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。 |
| Görögország | 65. cikkely | (1) Η Βουλή ορίζει τον τρόπο της λειτουργίας της με Κανονισμό, [...]. (2) Η Βουλή εκλέγει από τα μέλη της τον Πρόεδρο και τα λοιπά μέλη του Προεδρείου, (3) [...]. (4) Ο Πρόεδρος της Βουλής διευθύνει τις εργασίες του Σώματος," [...] "ο Πρόεδρος μπορεί να λάβει και πειθαρχικά μέτρα [...] |

III. A házszabály (eljárás) kérdései

Az eljárás tekintetében kettő eltérés is található a határozati házszabály és a törvénybe foglalt házszabály között. Elsődlegesen, hogy az előbbit a köztársasági elnök ingerenciája nélkül fogadják el – ezzel is jelezve a parlamentnek az autonómiáját, míg az utóbbiban pedig „kontrollszerpet” tölt be – ezzel is utalva arra, hogy másnak a „jóváhagyása” nem szükséges annak az „érvényes” létrejöttéhez. Másodlagos különbség, hogy a határozati házszabályok közzétételének az elrendelése a házelnök és nem a köztársasági elnök utasítására történik.

Magyarország Alaptörvénye nem szól explicit módon a házszabályi rendelkezéseknek a formájáról. Ebből következőleg nem lehet nyelvtanilag sem arra következtetni, hogy erre csak törvényi szinten, vagy csak határozati szinten lenne lehetőség. Ugyanakkor az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése tesz egy olyan kitélt, hogy sarkalatos törvényben kell szabályozni az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezéseket. Ebből adódik a kötelezettség, hogy ezen kérdést – azaz a rendszeres ülésezést biztosító rendelkezéseket – „sarkalatos törvényi” szinten kell szabályozni.

Ebből ugyanakkor adódik a kérdés, hogy mi az a „sarkalatos törvény”. Erre az Alaptörvény T) cikke adja meg az egzakt választ, miszerint a „sarkalatos törvény” is törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Azaz nem töri meg a jogforrási hierarchiát, mert felállít egy fikciót, miszerint a „sarkalatos törvény” is törvény, sem több, sem kevesebb, csak más szavazati aránnyal lehet azt módosítani.²⁷ Ebből ismételtelen adódik a kérdés, hogy nyelvtanilag arra következtethetünk-e, hogy a „sarkalatos törvény” az egy forma, így a benne foglalt összes matéria is „sarkalatos”, azaz a benne lévő (összes) rendelkezés módosításához, hatálybaléptetéséhez kell a kétharmados szavazati arány. Ugyanakkor a logika és a gyakorlat is azt diktálja, hogy nem a „formát” kell „védeni” magasabb szavazati aránnyal, hanem a benne foglalt tartalmat. Azaz megtévesztő az Alaptörvény által meghatározott kijelentés, miszerint a „sarkalatos törvény” elfogadásához a jelen lévő képviselők szavazta szükséges. A pontosabb megfogalmazás az lenne, hogy az Alaptörvény által sarkalatosnak minősített rendelkezések tekintetében a jelen lévő képviselők szavazata szükséges. Ezáltal világos lenne, hogy az alkotmányozó nem a formát kívánja védeni, hanem a benne foglalt tartalmat.

Az Alaptörvény megfogalmazásának módját a hatályos házszabály (határozat) már megfelelően használja: „az Alaptörvény alapján sarkalatosnak minősülő rendelkezés elfogadására vagy módosítására”.

²⁷ A Magyarország Alaptörvényéről szóló T/2627. számú törvényjavaslat indokolása az S. cikk: „[N]em külön jogforrás, hanem egy speciális törvénytípus a sarkalatos törvény, amelyet a jelen levő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lehet elfogadni. A sarkalatos törvény a többi törvénnyel azonos szinten helyezkedik el a jogforrási hierarchiában.”

A házszabály időbeli hatályáról Magyarországon azt mondhatjuk, hogy nem korlátozott, így nem tekinthetőek azok egy adott ciklusra vonatkozólag alkalmazandónak (*Sessional Orders*). Automatikus deregulációt – főszabály szerint – nem tartalmaznak. Az angol parlament életében ezen megkülönböztetés volt alkalmazandó az egyes házszabályi rendelkezésekre, és nem az egyedi-normatív párosítás. Így azok az egyes parlamenti ciklusokon átívelő szabályozással bírnak (*Standing Orders*). Ez azt is jelenti, hogy annak hatályvesztése kifejezett aktust igényel,²⁸ ami azt is jelenti, hogy a ház bármikor szabadon dönthet úgy, hogy ezeket a rendelkezéseket egyszerű határozattal visszavonja. Amíg azonban ilyen kifejezett határozat nem születik, ezek a normák magát a házat, az elnököt és minden egyes tagot ugyanolyan kötelező erővel kötik, mintha azokat törvény írná elő az állampolgárok számára.²⁹

Ezen „ügyrendek” tartalmazzák az országgyűlés alakulásáról, szervezetéről, ülészakairól, tanácskozási rendjéről, az interpellációról szóló rendelkezéseket – azaz az eljárási kérdéseket. Emellett megtalálhatók bennünk az országgyűlés hivatalára, a bizottságokra és az ülések lebonyolítására vonatkozó előírások is. Ezek az ügyrendek gyakran tartalmazzák a jogalkotási folyamat részleteit, ideértve a törvénytervezetek, határozattervezetek és nyilatkozattervezetek előterjesztését, vitáját, szavazását, valamint az interpellációkat.

Minden ország ügyrendje különböző részleteket szabályoz, például a képviselők helyzetét, a kormány kinevezését és más fontos állami tevékenységek folyamatát. Az ügyrendeknek normatív jellegűnek kell lenniük, és a jogszabályokat meghatározó hierarchiában rendelkezéseiket alkalmazni kell.

Ezen ügyrendek nemcsak a belső működésüket szabályozzák, hanem hatnak kifelé is, más szervekre és intézményekre. A határozatok különböző típusai léteznek az ügyrendeken belül, amelyek lehetnek átfogóak és hosszú időre szólók, de vannak rövidebb időtartamra és konkrét problémákra vonatkozó belső határozatok is.

Összességében az ügyrendek meghatározzák az állami szervek működésének és tevékenységének rendjét, és fontos jogszabályok az országokban.³⁰

További kérdésként merül fel, hogy mi van azokkal a kormánytagokkal, miniszterekkel, akik nem képviselők.³¹ Az autonóm házszabályok nem kötelezhetik őket? Kizárólag a parlamentnek azon szabályai vonatkoznak rájuk, amelyeket „jogszabályi” szinten közzétettek? Ebből kifolyólag az elnöknek nincsen joga a ház autonóm fegyelmi rendjét alkalmazni velük szemben? Az Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdéséből levezethető, hogy az országgyűlési képviselő jogszerűen intézhet kérdéseket olyan egyénekhez is, akik nem képviselők. Ugyanakkor ebből adódik a kérdés, hogy ki tekinthető a kormány tagjának. Általánosságban azt szoktuk meghatározni, hogy a kormány a miniszterek grémiuma – minisztériumokat vezető miniszterek és tárca nélküli miniszterek együtt. A kormány általánosságban egy vagy több parlamenti képviselőcsoportot is jelent, de elképzelhető olyan hipotetikus eset is, amikor egy államtitkár – akár parlamenti államtitkár – nem tagja a kormányzó pártnak, és nem rendelkezik képviselői jogállással sem. Ennek okán nem tekinthetjük az adott államtitkárt a kormány részének, sem a kormány tagjának. Megemlítendő, hogy a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi törvény alapján az államtitkár politikai felső vezetőnek számít, de ezen törvényszakaszból sem következhet az, hogy adott államtitkár a kormányhoz tartozna, vagy a kormány tagja lenne – sem jogi, sem politikai értelemben. Mindazonáltal amennyiben elfogadnánk, hogy az adott egyén a „kormányhoz” tartozik, akkor a következő kérdés fogalmazódhatna meg bennünk. Ha az

²⁸ Vö. Barabási Kun 1907: 9. o.

²⁹ Redlich 1905: S. 259.

³⁰ Bihari Ottó: Az államhatalmi képviselői szervek elmélete. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963, 212. o.

³¹ Lásd: Fayer Gyula: Nem képviselők a házban, 447-448. o. In Jogtudományi Közlöny, 1907/52. szám.

Alaptörvényből fakadóan az országgyűlési képviselőnek jogosultsága van az egyénhez interpellációt és kérdést intézni a feladatkörébe tartozó bármely ügyben, akkor ez azt is kell, hogy jelentse, hogy az adott egyén pedig válaszolni köteles – az Ogytv. 42. § (2) bekezdése alapján személyesen vagy kivételesen helyettes állításával. Az Ogytv. 42. § (4) bekezdése alapján az interpellációban érintett egyénnek pedig az Országgyűlés ülésén kell válaszolnia. Ez több lényeges kérdést is felvet, ugyanis amennyiben az az alapvetésünk, hogy nem kormánytag az adott interpellált egyén, akkor a törvény ezen passzusából következőleg biztosítani kell számára az Országházba való bejutást és az ott feltett interpellációra való válaszolási lehetőséget. Továbbá az jogirodalom által már részletesen tárgyalt fegyelmezési jogkör kérdése sem egzakt. Ez pedig odáig vezet, hogy azon házszabályi határozatok, amelyek az adott egyén viselkedését, magatartását és kötelezettségét (tevésre, nem tevésre vagy türésre irányul) érintik, és nem jogszabályban (Ogytv.) vannak meghatározva, hanem intern normatív aktusban (házszabály) – még ha ezen intern normatív aktusnak a „felhatalmazottsága” ugyan egy jogszabályon vagy az alaptörvényen is nyugszik –, alkotmányossági aggályokat és a jogforrási elmélet újragondolását vetik fel. Továbbá, amennyiben elfogadjuk ezt a kettősséget, akkor ez azt is jelenti, hogy a törvényi szinten is lehet házszabály, és határozati szinten is egyszerre, ami azt is jelenti, hogy nincsen meghatározva, hogy csak egy házszabály lehet, ez pedig azt jelenti, hogy akár több jogforrásban szerepelhet maga a házszabály. Ezen logikából kiindulva azt tudjuk mondani, hogy megkülönböztető a formális és materiális értelemben vett házszabály is. Azaz minden olyan rendelkezés, amely az Országgyűlés működésével kapcsolatos, materiális értelemben a házszabály részének tekintendő, míg formális értelemben pedig az Országgyűlés által alkotott határozat, amelynek az elnevezése a házszabály, és az Alaptörvényben meghatározott kétharmados szavazattal fogadják el, tekintet nélkül a rendelkezésben foglalt egyes tartalmakra. Ez azt is jelenti, hogy nem egy jogforrásban kell ezt rendezni, így akár több országgyűlési határozatban is lehet róla rendelkezni. Ugyanakkor a házszabályi rendelkezés elfogadásának, legyen az törvényben vagy határozatban, eljárási kitételeként szerepel a szavazati arány.

IV. A házszabály *sui generis* jellege

A parlamentek belső rendjét szabályozó ügyrend, házszabály (*Standig Orders, Geschäftsordnung*) körül megbújó vita több gyökérből ered. Az első abban fogható meg, hogy egy törvényt csak felhatalmazás alapján alkothatnának, és ha ezt a formát választjuk, akkor az államfőnek beleszólása lehetne ezen házszabályi forma megalkotásába. Továbbá az is kérdés, hogy az Országgyűlés által alkotott törvények kötik-e a magát az Országgyűlést, amikor a saját belső eljárását alkotja. Azaz szuverén marad-e a szuverén, ha lemond a szuverenitásáról, még triviálisabban: alkothat-e szuverén olyan rendelkezést, amelyet nem változtathat meg anélkül, hogy elveszítené szuverenitását. Mindez összefügg azzal a jogelméleti kérdéssel is, hogy a jogrend legfőbb határozója maga nem állhat a bíróság ítélezése alatt, hiszen *quis custodiet ipsos custodes?* Az, hogy a legfőbb jogalkotó jogi felelősség nélkül való, még nem jelenti azt, hogy jogi kötelesség nélkül is lenne. Ezzel kapcsolatban – az angol parlamenttel összefüggésben a XIX. század közepén – jegyzi meg Sir Stafford Northcote, hogy „fontos ésszben tartani, hogy a »Ház« egy élő organizmus, és nem egy olyan testület, amelyet a saját maga által alkotott szabályok béklyóznak és korlátoznak”³². Ezt a problémát az Országgyűlés azzal oldotta meg, hogy nem törvényi formához kötött jogforrásban, hanem határozati formában alkotta meg korábban Magyarországon a házszabályt.

³² Redlich, Joseph: *The Procedure of the House of Commons: A study of its History and Present form.* University California, 1903, p. 144.

Az Országgyűlés hatáskörét – a demokratikus rendszereknek megfelelően – jogszabállyal nem lehet korlátozni. Ebből kifolyólag az Alaptörvényben meghatározott hatásköre és feladata is csak exemplifikatív lehet. Ebből következhet, hogy az Országgyűlés bármilyen állami kérdésben határozhat – itt kell megemlíteni, hogy ugyanakkor bizonyos eljárási korlátokkal lehet szabályozni annak a gyakorlását is, így régebben az országgyűlés adhatott ki irányelveket, elvi állásfoglalásokat, ezáltal akár értelmezve az általuk alkotott törvényeket, amelyek ezen tekintetben *interpretatio authenticá*k lennének, de amennyiben ezeket az értelmezéseket nem a megfelelő eljárási garanciákkal veszik körbe, akkor a jogalkotási korlátokat be nem tartva értelmezéseken keresztül lehetne módosítani a tételes jogi rendelkezések tartalmát, azaz³³ ez „nem jogértelmezés, hanem – formailag hibás – [...] jogalkotás [...] jogértelmezés útján”,³⁴ amely miatt már az Országgyűlés nem alkothat ilyen értelmező rendelkezéseket. Ezen határozatok pedig hatályukat tekintve lehetnek externnek, internnek, és általános személyi és területi hatállyal is rendelkezhetnek.

Meg kell említeni azt is, hogy vannak olyan gondolatok is, amelyek szerint azon rendelkezések, amelyeknek az ország képviselői kell, hogy engedelmességeskedjenek, ugyanolyan biztosítékokkal veendő körűl, mint azok a rendelkezések, amelyeknek az egyszerű polgárok vannak alávetve.³⁵

A házsabály mindezek alapján kizárólagosan egy *sui generis* jogforrásnak tekinthető, amely nem írható le az egyik jogforrás formai vagy materiális követelményeivel sem; igazíthatnánk azt a másik *sui generis* jogforrásunkhoz is, ugyanakkor annak rendelkezése alapján nem képezheti – partikuláris – részét annak egységes mivolta miatt.³⁶ Ebből kifolyólag nem része az Alaptörvénynek – mert az egy egységes szerkezetben van –, ugyanakkor az nincsen meghatározva az alaptörvényi felhatalmazásban,³⁷ hogy a házsabályt milyen formában kellene megalkotni. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény előtt ez a forma a határozati forma volt³⁸ figyelemmel arra, hogy ez a formaválasztás biztosítja a parlamentnek (Országgyűlésnek) az autonómiáját bármely másik hatalomtól. Ugyanis ekkor nincs szükség a köztársasági elnök aláírására sem.

Másik oldalról, amennyiben megpróbálnánk a rendeleti formát választani a házsabály megalkotására, azzal a problémával kerülnénk szembe, hogy azt nem a végrehajtó hatalom alkotja meg – azaz a népnek van beleszólása annak elfogadásában –, még ha a Tisztelt Ház vegyes jellege miatt keveredik is a kettő hatalmi ág személyi köre. Ennek okán további két lehetőség áll rendelkezésre ház beléletének a szabályozására.

A végrehajtó hatalom esetében a főbb orgánumok törvényi vagy rendeleti úton felhatalmazást kapnak arra, hogy a saját irányításuk és felügyeletük alá tartozó szervezetükre vonatkozólag közjogi szervezetszabályozó eszközöket alkossanak. Jelen tudományos álláspont szerint figyelemmel arra, hogy „határozati” formában van – és a Jat. 1. § (1) bek. b) pontja alapján normatív határozat – elnevezve a házsabály, ez is a közjogi szervezetszabályozó eszközök sorába tagozódik. A különbség azonban még ha nem is szembetűnő, mégis szignifikáns. A ház a belélete szabályozásának a felhatalmazása nem származékos, hanem eredeti – ám a közjogi szervezetszabályozó eszközeinknek a megalkotására adott felhatalmazások kivétel nélkül származékosok, erről pedig jelen esetben

³³ 60/1992. (XI. 17.) AB határozat; 50/2003. (XI. 5.) AB határozat; majd a (rég) Jat. megsemmisítéséről szóló 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.

³⁴ 41/1993. (VI. 30.) AB határozat.

³⁵ Eugène, Pierre: *Traité de Droit Politique Électoral et Parlementaire*. Librairies-Imprimeries Réunies, Paris, 1893, p. 433.

³⁶ Lásd az Alaptörvény egységességére vonatkozóan: 45/2012. (XII. 29.) AB határozat.

³⁷ Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés: „Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házsabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. [...]”

³⁸ 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozat.

tautológia lenne beszélni, ugyanis a parlamenttől származik a felhatalmazás, így az önfelhatalmazás magyarázata felesleges. Továbbá a házsabályi rendelkezésekben megfogalmazhatók externáliák is, ami a közjogi szervezetszabályozó eszközök definíciójával is ellentétes.

A házsabálynak a *sui generis* jogforrási jellegét tovább erősíti az is, hogy annak sem szabályozási tárgyköre, sem formája nem helyezhető el formalista jogforrási hierarchiában, ugyanis azt nem tudjuk megállapítani, hogy milyen viszonyban áll a törvényekkel (mert a törvényalkotási jogosultság is Kelsen normapiramisa alapján az alaptörvényből ered, akárcsak a házsabályé vagy a veszélyhelyzeti rendeleteké, vagy törvényeké), rendeletekkel vagy más közjogi szervezetszabályozó eszközökkel. Annyit ugyanakkor meg tudunk állapítani, hogy a megalkotásra való jogosultság az Alaptörvényből ered – a *nemo plus iuris* elve elapján –, így a felhatalmazó rendelkezésnél magasabb hierarchiában nem állhat. Ugyanakkor Jakab azt mondja, hogy a felhatalmazó rendelkezés alapján nem lehet megállapítani egy adott aktusnak a jogforrásbeli helyét, mert akkor olyan következtetésre is juthatnánk, hogy az Alaptörvény felett áll a házsabály, mert az Alaptörvény elfogadásának a menetét maga a házsabály adja meg.³⁹ Jakab elemzése is megerősíti, hogy a felhatalmazás fogalmára építve nem lehetséges pontosan meghatározni a jogforrási hierarchiát, mivel az önellentmondásokat eredményezhet. Ezért a házsabály nem illeszthető be egyértelműen a hagyományos jogforrási hierarchiába.

A házsabályalkotás joga kizárólagos, és annak tartalma – tárgyi hatálya – elvonhatatlan. Ugyanakkor ezen jogforrás tárgyi hatályának elvonhatatlansága révén – akárcsak az MNB rendeletalkotási joga – korlátozott, így az nem terjedhet ki másnak a jogalkotási területére. Ezen logikából kiindulva azt tudjuk mondani, hogy a házsabály egy *sui generis* jogforrás, amely az Alaptörvény által (autonóm módon) delegált hatáskörben az Alaptörvény alatt elhelyezkedő, de jogszabállyal nem módosítható aktus.⁴⁰

Az is kérdés, hogy mit kell egyáltalán *sui generis* jogforrásnak hívnunk. A *sui generis* kifejezés alatt azt a latin kifejezést értjük, amely azt jelenti, hogy „a maga nemében” egyedülálló – pontosabban a *suus, sua, suum* birtokos névmásból (ami „saját”, „a maga” jelentésű) és a *genus* (ami „faj”, „nem”, „típus” jelentésű) főnévből ered. Ezáltal olyan dologra utal, ami egyedülálló a saját fajtájában, osztályában. Így jogforrási kontextusban a *sui generis* jogforrás is ezt kell, hogy jelentse: *fajtájában egyedi*.

Alláspontom szerint arra tekintettel, hogy a házsabály a második olyan jogforrás (az első az Alaptörvény) Magyarországon, amely ugyan nem tekinthető a formális jogforrás értelemben jogszabálynak, mégis az alakját, szerkezetét tekintve megfelel a jogszabályi követelményeknek (és a jogszabályok formális érvényességi kellékével is bír) – preambuluma, címe, alcíme és szakaszokra van bontva, és az esetleges módosításai is jogszabály módjára a Jsr. és a Jat. követelményeinek megfelelően történnek, amiből az következik, hogy úgy is viselkedik, mint bármely jogszabály, valamint a hatalommegosztás elmélete szempontjából kiemelkedő szerepet tölt be a jogforrási rendszerben –, így szükségszerűen kell arra a következtetésre jutnunk, hogy ami úgy néz ki, mint egy jogszabály, úgy viselkedik mint egy jogszabály, azt a logika szabályai szerint jogszabályként kell kezelnünk, de figyelemmel arra, hogy nem sorolhatjuk be sem a törvényi, sem a rendeleti formába, ezért fajtájában egyedinek kell tekinteni.

³⁹ Lásd: Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Doktori disszertáció, Miskolc, 2005. 92. o. Megjegyzés: Kérdésként továbbra is feltehető, hogy egy országgyűlési határozat be nem tartása eredményezheti-e egy törvény érvénytelenségét. Lásd: a 10/2014. (II. 24.) országgyűlési határozat passzusainak be nem tartása. Ebből következő megválaszolendő kérdés, hogy milyen viszonyban – esetlegesen hierarchiában – áll a jogszabályokkal – kiemelten a törvényekkel.

⁴⁰ Hasonló gondolatmenetet fejt ki Búza László is, leginkább az ő megállapításainak a mostani jogrendbe történő átemelésével értek egyet. Lásd: Búza: i.m. 54. o.

Ezen hipotézist erősíti, hogy materiális értelemben a házsabály jogszabályi jelleggel is bír, és ezen jellege kitágítja az Alaptörvény T) cikkében meghatározott általános kötelező magatartási szabályozóknak a körét, ugyanis a házsabály az Alaptörvény T) cikkének értelmében – ahogy a kormányhatározati forma – nem jogszabály, mégis rendelkezéseket tartalmaz olyan egyének számára, akik nem az Országgyűlés tagjai.

Itt tartom szükségesnek kifejtetni, hogy az Alaptörvény T) cikkében található jogszabályi taxációt elhibáztottnak tartom. Ugyanis a jogszabályok lényege, hogy azok általános kötelező magatartási szabályokat állapíthatnak meg. Az Alaptörvény ugyanakkor jogszabályként nevesíti a *törvényt, a kormányrendeletet, a miniszterelnöki rendeletet, a miniszteri rendeletet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletét, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletét és az önkormányzati rendeletet*. Tehát az Alaptörvény egy formális követelményt támaszt a jogszabályi „formával” szemben és nem tartalmat. A T) cikk mindazonáltal nem mulasztja el a materiális oldalát sem a jogszabályoknak, így meghatározza, hogy *általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg*. Ezáltal hátra is dőlhetnénk, és azt mondhatnánk, hogy minden rendben, nincs itt további semmi látnivaló, mert a nyitva hagyott kérdést is lezárta az Alaptörvény.

Az akkuzatóriusság jegyében ugyanakkor egy részletesebb elemzést javaslok.

(1) *Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. [...]*

Az (1) bekezdés tehát az mondja számunkra, hogy általános kötelező magatartási szabály megalkotására csak az Alaptörvény és az abban megjelölt „jogalkotó hatáskörrel rendelkező” szerv jogosult. Ez elsődlegesen azt jelenti, hogy az Alaptörvény maga is egy kötelező magatartási szabályt tartalmazó norma (és azt is, hogy az Alaptörvény bővítheti a jogalkotó szervek számát is). Másodlagosan, pedig azt, hogy általános kötelező magatartási szabályt a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv alkothat meg úgy, hogy a megjelölt szervezeteknek két formális követelményt be kell tartaniuk, azaz, hogy jogszabályi formához kötöttek, és hogy a hivatalos lapban ki kell hirdetni azokat.

Mindazonáltal a gyakorlat azt mutatja, hogy nemcsak a jogszabályi formához kötött aktusoknak vannak általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó rendelkezései, hanem a törvényerejű rendeleteknek, minisztertanácsi rendeleteknek és az Európai Unió által alkotható egyes aktusoknak egyaránt. Csatlakozva az Erdős Csaba által leírtakhoz, nem tartom sem szükségszerűnek, sem jó megoldásnak, hogy az Alaptörvényben kerül nevesítésre, hogy mi tekinthető jogszabálynak.⁴¹

Összegezve, az első érv az, hogy a házsabály nem felel meg sem a formális, sem a materiális jogforrási követelményeknek, így nem helyezhető el egyértelműen a hagyományos jogforrási hierarchiában. Ez különlegessé, egyedivé teszi a házsabályt, hiszen nem illeszkedik a megszokott jogforrási kategóriákba. A második érv a házsabály jogforrási rangja meghatározásának nehézsége, mivel nem lehet egyértelműen megállapítani, hogy milyen viszonyban áll más jogforrásokkal, mint a törvények vagy rendeletek. Ez a bizonytalanság szintén arra utal, hogy a házsabály fajtájában egyedi jelleggel bír, hiszen a hagyományos kategóriák nem tudják megfelelően leírni. A harmadik érv a házsabály megalkotásának autonóm módja, amely eltér a hagyományos jogalkotási formáktól, mivel nem szükséges hozzá a köztársasági elnök aláírása. Ez az autonómia tovább erősíti a házsabály egyediségét, hiszen más jogforrások esetében az ilyen autonóm jogalkotás nem

⁴¹ Erdős Csaba: Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban. In Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas, Győr, 2013, 134-137.

jellemző. A negyedik érv Jakab András azon megállapítása, hogy a felhatalmazás fogalmára építve nem lehet pontosan meghatározni a jogforrási hierarchiát, mivel az önellentmondásokhoz vezethet.⁴² Ez is alátámasztja, hogy a házszabály nem kategorizálható, hiszen a hagyományos jogforrási hierarchia logikáján kívül esik. Az ötödik érv az, hogy a házszabály jogforrási jellege nem illeszkedik a hagyományos jogforrási taxonómiába, mivel olyan szabályozási tárgyköröket foglal magában, amelyek más jogforrásoknál nem találhatók meg, és ezáltal a hagyományos formális jogforrási keretek között nem értelmezhető.

V. Az országgyűlési határozatok típusai

Álláspontom szerint szükséges megkülönböztetnünk az intern és az extern országgyűlési határozatokat – különös tekintettel a házszabályi rendelkezések intern vagy extern jellegére. Ez nem jelent mást, mint hogy az extern jellegű országgyűlési határozatok az Országgyűlés viszonyait kifelé szabályozzák: nem a kormánytagokkal, a köztársasági elnökkel, az ombudsmannal vagy a minisztériummal. Ezen esetben pedig kell a közzététel momentuma annak érvényességéhez. Az intern (szervezetszabályozó) jellegűek pedig a parlament belső viszonyait, azaz tagjaival szemben való belső rendező elvet teremtik meg. Ezen esetben pedig azok érvényességéhez elégséges az elfogadásnak a momentuma.

Ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy azon határozatok lépnek az elfogadáskor hatályba, amelyek főszabály szerint az Országgyűlésen kívülre irányuló személyek megválasztására vonatkoznak, azaz azon határozatok, amelyek tartalmukat tekintve – álláspontom szerint – extern jelleggel bírnak.⁴³ Ebből arra következtethetünk, hogy másnak is meg kell bújni a mozzanat közötti különbségben. Azt láthatjuk, hogy a tisztségválasztó momentumok egyediek és nem normatívák, így azok nem jogszabályi jelleggel bírnak, ergo azoknak az érvényességéhez nem szükséges a közzététel momentuma, mert azok nem az embereknek szólnak, hanem meghatározott szerveknek, hatóságoknak, így pedig elegendő az elfogadás momentuma a hatálybaléptetéshez is. Ezekben a jogi aktusokban nincsen normatív tartalom. Általában szervek létrehozására vagy egyedi funkciókra vonatkoznak, de nem tartalmazzak a jogszabályokhoz hasonlóan általános rendelkezéseket. Ennek okán az egyedi határozatok között megkülönböztethetők az intern és az extern határozatok. Az intern határozatok példái az országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásáról vagy az ülésnapirendjéről szóló határozatok, míg az extern határozatok az országgyűlés által megválasztott szervek feladatára és működésének elindítására vonatkoznak. Ezek az egyedi határozatok nem tartalmazzak általános rendelkezéseket, és jellegükben egyediek, az adott helyzetekre és problémákra szabottak.⁴⁴ Az egyedi határozatok közzétételére nincs

⁴² Jakab 2005. 122. o.

⁴³ Az Alkotmánybíróság és bíróságok témakörbe tartozó határozatok az Alkotmánybíróság és más fontos igazságszolgáltatási intézmények vezetőinek megválasztásával foglalkoznak. Például a 16/2024. (VI. 11.) OGY határozat az Alkotmánybíróság elnökének megválasztásáról szól, míg a 18/2023. (VII. 5.) OGY határozat az Alkotmánybíróság új tagjainak megválasztásáról rendelkezik. További példák közé tartozik a 33/2019. (XI. 5.) OGY határozat, amely szintén egy új alkotmánybíró megválasztásáról szól, valamint a 30/2020. (X. 20.) OGY határozat, amely a Kúria elnökének megválasztásáról rendelkezik. Emellett az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztása is idetartozik, amelyet a 47/2019. (XII. 11.) OGY határozat rögzít. A köztársasági elnök és a kormány témakörében született határozatok a köztársasági elnök és a miniszterelnök megválasztásával, illetve lemondásával foglalkoznak. Például a 3/2024. (II. 26.) OGY határozat a köztársasági elnök megválasztásáról szól, míg az 1/2024. (II. 26.) OGY határozat a köztársasági elnök lemondásának elfogadásáról rendelkezik. Emellett a miniszterelnök megválasztásáról is több határozat született, mint például a 13/2022. (V. 16.) OGY határozat, amely a miniszterelnök megválasztását rögzíti, és hasonló témájú a 6/2018. (V. 10.) OGY határozat és a 14/2014. (V. 10.) OGY határozat is,

⁴⁴ Lásd: Redlich 1905: S. 258. „Verfahrens ausdrücklich gefassten Beschlüsse sowie der auf Grund dieser Beschlüsse ergangenen Verfügungen (Orders) zur Ordnung seiner Geschäfte. Der Begriff der Orders umschließt

szükségképpen kötelező előírás, és a legtöbb esetben nem is kerül sor rá, mivel nincs normatív hatásuk. Amennyiben az ilyen határozatokat közzéteszik, akkor annak a fő célja a tájékoztatás, továbbá az érvényességük – ha nincsen más időbeli hatálybaléptetési feltétel, akkor az *ex nunc* – a létrehozás időpontjától kezdődik, ami a testületi szerveknél a szavazás eredménye megállapításának időpontja, egyedi, egyszemélyes szerveknél pedig a határozat szóban vagy írásban történő kifejezésének időpontja. Az egyedi határozatok hatályosulásához nincs szükség a közzétételre, és azok létrejöttét általában más időpontok határozzák meg, nem pedig a közzététel ideje, hanem például az elfogadás időpontja.

Az általános felfogás szerint az ilyen kifelé irányuló normatívák csak extern aktusokban kerülhetnek megfogalmazásra, mivel az ilyen jellegű rendelkezések túlnyúlnak az adott szervezet szabályozási körén.

Az országgyűlési határozatok esetében nem tudjuk a jogszabályok és a kormányhatározatokra alkalmazott eredeti (autonóm) és felhatalmazáson alapuló (származékos) felhatalmazást szétválasztani. Ugyanis az Országgyűlés, mint a törvényhozói hatalmi ág van feljogosítva annak a megalkotására, így azt más hatalmi ág hatáskörébe utalni vagy attól függővé tenni téves értelmezésen alapulna. Így egy OGY határozatot kizárólagosan eredeti hatáskörben alkothatnak meg, ami azt jelenti, hogy minden OGY határozatnak közvetlenül a törvényhozó hatalmi ág legfőbb normáján kell nyugodnia. Amennyiben a végrehajtó hatalmi ág által megalkotott jogszabályból kapná a felhatalmazását a törvényalkotó aktusa, akkor a demokratikus legitimitáció és a jogállamiság követelményének értelmében érvénytelennek kellene tekinteni.

Álláspontom szerint a törvényhozó hatalom által megalkotott határozat nem nyugodhat a végrehajtó hatalmi ág által kiadott jogszabályon, mert az a végrehajtó hatalmi ágtól függetlenül saját jogán alkothatja azt meg. OGY határozat az Alaptörvény vagy az Alaptörvény által meghatározott sarkalatos rendelkezések felhatalmazása alapján kerülhet megalkotásra.⁴⁵

Amennyiben egy aktus tartalmaz normatív és egyedi rendelkezéseket egyaránt, akkor azt az aktust (annak a módosítása szempontjából) normatívnak kell tekinteni – hasonló logika alapján, mint amennyiben egy aktus tartalmaz extern és intern rendelkezéseket, akkor azt az aktust főszabály szerint externnek kell tekinteni.⁴⁶ Ugyanakkor az egyedi és a normatív aktusok elhatárolásánál alkalmazott alanyi kör szerinti differenciálást nem tudjuk követni ezen típusmeghatározáskor – tehát azt, hogy az egyik aktusfajtának az alanyi köre nyitott, míg a másiknak zárt. Ugyanis az intern normák köre nem zárt, és az extern normáké sem, mert az intern normák esetében az adott szerv munkavállalói köre is változik. Mindezek alapján álláspontom szerint az Alkotmánybíróság – mind ez ideig – nem következetes gyakorlatában elvi jelentőségű változást eredményezne, ha ezen elmélet szerint határoznák meg az Alkotmánybíróság aktusfelülvizsgálati jogkörét.⁴⁷ Ugyanakkor ezen logikán alapulva azt is megállapíthatjuk, hogy normatívnak kell tekinteni azon határozatnak az egészét, amely tartalmaz egyedi és normatív rendelkezéseket egyaránt. „A normatív aktus szükségképpen

nun ein Zweifaches; nämlich erstens konkrete Verfügungen und zweitens abstrakte Normsätze in betreff der Geschäfte des Hauses. In ersterer Hinsicht ist die Order die allgemeinste Form der Tätigkeit des Hauses, sie ist der Motor für die ganze Summe konkreter, positiver Arbeit des Hauses. Als solche hat sie uns hier nicht zu beschäftigen, sondern wir haben es hier nur mit einer Order im Sinne der abstrakten Norm zu tun.“

⁴⁵ Lásd: 14/2021. (V. 19.) OGY határozat, amelyet a 2010. évi CLXXXV. törvény 87. § (1) bekezdése alapján alkottak meg. Ezen rendelkezések pedig az Alaptörvény IX. cikk (6) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek.

⁴⁶ Itt tartom szükségesnek megemlíteni, hogy tévesnek tartom Jakab András – doktori disszertációjának 88. lábjegyzetében megfogalmazott – azon gondolatát, amely szerint egy aktust akkor is normatívnak kell tekinteni, amennyiben az aktus kizárólagosan csak egyedi rendelkezésekből állna össze. Jakab 2005. 30. o.

⁴⁷ Erdős Csaba: Parlamenti autonómia – Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről. Gondolat, Budapest, 2016, 126-127. o.

eleme [...] az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik.”⁴⁸

A probléma pedig akkor adódik, amikor a jogalkotó ezen – összességében externnek tekintett – aktusának egyedi rendelkezését kívánja módosítani. Ugyanis megkülönböztetjük az egyedi rendelkezés módosítására és a normatív rendelkezések módosítására irányuló követelményeket egyaránt. Így felmerül a kérdés, hogy az egyedi rendelkezésnek a módosításakor az egész határozatra vonatkozó normatív módosítási formát szükséges-e alkalmazni, vagy az egyedi rendelkezésre vonatkozót. Azaz az egyedi rendelkezés módosítására irányuló határozati forma esetében nem szükséges a módosító határozat hatálybaléptetéséről rendelkezni, míg a normatív esetében igen – ugyanis egyedi rendelkezést visszavonunk és nem hatályon kívül helyezünk. Ezen hipotézist már Búza László gondolata is megerősíti – mert ugyebár a házszabály is egy normatív határozat, és – szerinte a „képviselőházi házszabályok záróhatározatai ugyanis a házszabályok módosítására, illetőleg a módosított házszabályok hatálybalépésére nézve bizonyos rendelkezéseket tartalmaznak. Ezek a rendelkezések csak a formális értelemben vett házszabályokra vonatkoznak; egyszerű házhatározatok, ha materiális értelemben házszabályok is, bármikor hozhatók, és bármikor léptethetők hatályba.”⁴⁹

Amennyiben pedig azt a logikát követjük, amely azt mondja ki, hogy a forma alapján kell meghatároznunk egy aktust, akkor azt tudjuk mondani, hogy minden normatív aktust, amely ugyan tartalmaz egyedi rendelkezéseket is, csak úgy lehet módosítani, mintha az egyedi rendelkezések is normatív formával bírnának – függetlenül attól, hogy csak egyedi rendelkezés kerül módosításra, és nem normatív. Amennyiben pedig nem a formát tekintjük meghatározónak, hanem annak a rendelkezésnek a materiáját, akkor ezen esetben, amikor egy egyedi rendelkezés kerül módosításra, akkor azt egyedi módon kell módosítani függetlenül attól, hogy azon aktus tartalmaz normatív rendelkezést is. Ez a kérdés pedig egészen visszavezethető Hérakleitosz elméletéhez, amely azt a problémát járja körül, hogy valamit a formája vagy annak materiája alapján kell-e meghatároznunk – vagyis hogy mit is tekinthetünk egy aktus önazonosságának.

Továbbá, amennyiben az országgyűlési határozatok *extern* jelleget öltenek, akkor kérdésként merül fel, hogy egy országgyűlési határozat közzétételéről kell-e, hogy beszéljünk, vagy annak kihirdetéséről. A jogtudomány 2010-et követően egységesen állást foglalt abban, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközöket közzéteszik, nem pedig kihirdetik, de 2010 előtt az országgyűlési határozatok egy részének a hatálybaléptetését a kihirdetés momentumához kötötték [lásd 70/1993. (IX. 16.); 51/1994. (X. 19.); 31/1995. (III. 24.); 43/1995. (IV. 13.); 62/1996. (VII. 9.); 61/1997. (VI. 5.); 36/1999. (V. 7.); 66/2000. (IX. 13.); 5/2001. (II. 15.); 68/2004. (VI. 22.)]. Az országgyűlési határozatok – álláspontom szerint – amikor *extern* jelleget öltenek, akkor a közzétételt követően rendelkeznek a (normatív) hatályról, ellentétben azzal, amikor (sima) *intern* jelleggel szabályoznak egy kérdéskört, mert akkor pedig az elfogadást követően rendelkeznek kötelező hatállyal. Véleményem szerint teljességgel felesleges lenne az *intern* jellegű országgyűlési határozat hatályát a közzétételhez kötni, ugyanis ugyanazokra az egyénekre (individuumok összességére) állapítana meg rendelkezéseket, mint akik azokat létrehozták, és akik ezeket a szabályokat egyszersmind alkalmazni hivatottak.

Továbbá még megkülönböztetésre érdemes az Országgyűlés jóváhagyó aktusa és politikai nyilatkozata egyaránt, ennek megfelelően:

⁴⁸ 3057/2015. (III. 31.) ABH Kiss László [96] idézi a 183/2010. (X. 28.) ABH-t.

⁴⁹ Búza: i.m. 24. o.

Jóváhagyó vagy jóváhagyást megtagadó határozatok, röviden elfogadó típusú határozatok (ezek más szervek tevékenységével vagy normatív aktusával kapcsolatosak): olyan döntések, amelyek különböző jelentések,⁵⁰ beszámolók,⁵¹ jogszabálytervezetek⁵² és politikai állásfoglalások jóváhagyását rögzítik⁵³ – ugyanakkor álláspontom szerint ezen utóbbinak inkább politikai nyilatkozati formában lenne a helye, nem pedig rendes határozatban. Ezen elfogadó határozatok biztosítják az Országgyűlés ellenőrző funkcióját, mivel lehetőséget adnak a parlamentnek arra, hogy formálisan is kifejezze véleményét és álláspontját a kormányzati és állami intézmények működésével, valamint a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban. Ezek a határozatok erősítik a jogállami kereteket, mivel korlátot adnak a végrehajtó hatalom tevékenységeinek, és biztosítják a demokratikus folyamatok átláthatóságát. A jóváhagyó határozatok számos különböző témában jelenhetnek meg. A nemzetbiztonsági és politikai kérdések terén így az Országgyűlés gyakran dönt olyan jelentések elfogadásáról, amelyek közvetlenül érintik az ország biztonságát és politikai érdekeit.

Politikai nyilatkozatok: „az Országgyűlés önálló döntését igénylő – törvényjavaslattól vagy határozati javaslattól eltérő formában elfogadott – politikai kérdésben történő állásfoglalása.”⁵⁴ Az Országgyűlés által kiadott politikai nyilatkozatok témái igazodnak az adott időszakban történő változásokhoz, így azok szorosan kapcsolódtak az adott év legfontosabb politikai és társadalmi eseményeihez. Például a nemzetközi és külpolitikai kérdések közé tartozik az 1/2022. (III. 10.) OGY politikai nyilatkozat, amely az orosz-ukrán háborúra reflektál, illetve a 3/1997. (XI. 5.) OGY politikai nyilatkozat, amely Magyarország NATO-tagságának elősegítéséről szól. A migráció kérdése különösen az utóbbi években került előtérbe, amire példa az 1/2023. (V. 3.) OGY politikai nyilatkozat, amely a migráció elutasításáról és a kibocsátó országok helyben történő támogatásáról szól, valamint a 3/2021. (XII. 14.) OGY politikai nyilatkozat, amely a migráció elleni nemzetközi fellépésről rendelkezett. A biztonságpolitikai és terrorizmus elleni nyilatkozatok szintén fontos szerepet kaptak, például a 2/2023. (X. 25.) OGY politikai nyilatkozat a terrorizmus elítéléséről és az áldozatok melletti kiállásról szól. Az európai uniós kapcsolatokkal és nemzetközi szervezetekkel kapcsolatos nyilatkozatok közül kiemelhető a 2/2013. (X. 22.) OGY politikai

⁵⁰ Pl. az 53/2022. (XI. 23.) OGY határozat a NATO koszovói békefenntartó műveletében (KFOR) való magyar katonai szerepvállalásról szóló beszámoló elfogadásáról rendelkezik. A jelentés hivatalosan is rögzíti Magyarország szerepét és elkötelezettségét a nemzetközi békefenntartás iránt. 6/2024. (III. 19.) OGY határozat az EU 2019/1937 irányelvének módosításával kapcsolatos jelentés elfogadásáról szól, amely fontos szerepet játszik Magyarország uniós döntéshozatalban való részvételében és a belső piaci szabályozások harmonizációjában.

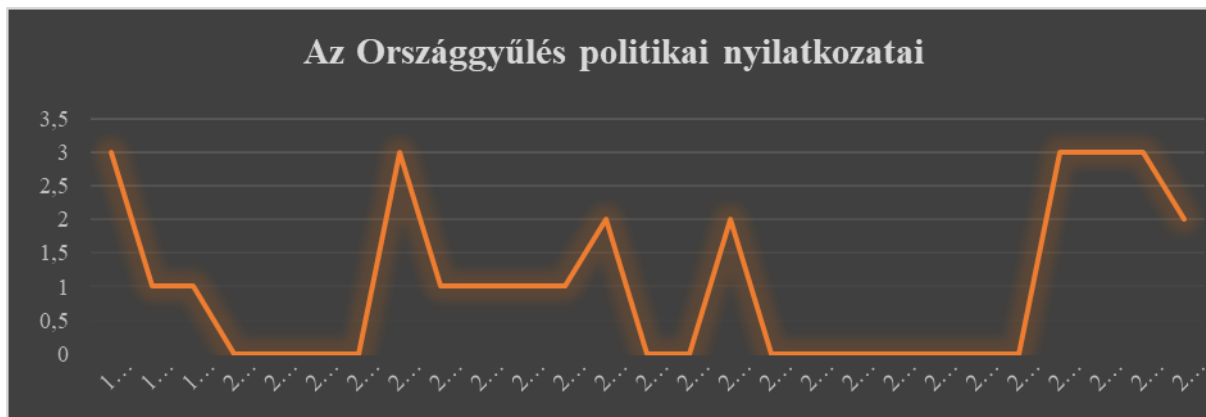
⁵¹ Pl. a 27/2023. (XII. 14.) OGY határozat az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról szól. A beszámoló rögzíti az ombudsmani hivatal tevékenységének eredményeit és kihívásait, valamint biztosítja az állampolgári jogok védelmét. A 10/2023. (IV. 12.) OGY határozat az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2021-es beszámolóját fogadja el, ami a bírósági rendszer átláthatóságát és elszámoltathatóságát biztosítja.

⁵² Pl. az 54/2022. (XII. 8.) OGY határozat a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet kapcsán fogalmaz meg indokolt véleményt. A határozat biztosítja Magyarország aktív részvételét az uniós médiapolitikában, és hozzájárul a médiapiac szabályozásához. A 30/2023. (XII. 14.) OGY határozat a kiegészítő üzemanyag és a radioaktív hulladék kezelésének nemzeti politikájáról szóló korábbi határozat módosításáról rendelkezik, amely fontos szerepet játszik a nukleáris biztonság kérdésében.

⁵³ Pl. a 15/2024. (VI. 11.) OGY határozat a baloldali brüsszeli politikai akciók feltárásáról szóló vizsgálati jelentés elfogadásáról rendelkezik. A határozat politikai szempontból lényeges, mivel tükrözi az Országgyűlés álláspontját az ilyen akciókkal kapcsolatban, és befolyásolhatja a politikai viták irányát. A 62/2022. (XII. 9.) OGY határozat a 2026-ig szóló 5. Nemzeti Környezetvédelmi Programról rendelkezik, amely meghatározza Magyarország környezeti fenntarthatóságának hosszú távú céljait. Ez a határozat nemcsak a belpolitikai, hanem a globális környezetvédelmi kérdésekben is kifejezi az ország álláspontját.

⁵⁴ Házaszály 158. § 22. pontja.

nyilatkozat, amely a rezsicsökkentés védelméről szól az európai uniós bürokrácia nyomásgyakorlásával szemben, valamint a 2/2020. (V. 5.) OGY politikai nyilatkozat, amely az isztambuli egyezményhez való csatlakozás elutasításáról rendelkezett. Az emberi jogok és társadalmi kérdések szintén megjelentek a politikai nyilatkozatokban, például az 1/2005. (III. 10.) OGY politikai nyilatkozat a cigány holokauszt ügyével foglalkozik, valamint az 1/2004. (IV. 6.) OGY politikai nyilatkozat a Holocaust Emléknapján jelent meg. Az eddigi statisztikák alapján 1997-től összesen 28 politikai nyilatkozatot adott ki az Országgyűlés, ami azt jelenti, hogy átlagosan egy-két ilyen nyilatkozat született, bár az egyes évek között jelentős szórás figyelhető meg, ami az adott év politikai változásától függött.

Táblázat, forrás: Szerző⁵⁵

A törvényesség követelménye egyértelműen azt igényli, hogy minden állami szerv saját hatáskörében és a jogszabályban előírt formában hozza létre aktusait. Ennek oka az, hogy a formák és az aktustípusok állandó cserélgetése vagy nem megfelelő alkalmazása bizonytalanságot szül az állampolgároknak abban a tekintetben, hogy kötelező-e az adott aktus. Az aktusoknak az előírt formában való létrehozása és alkalmazása tehát elengedhetetlen a jogbiztonság és a törvényesség fenntartása szempontjából. Bár a jelenlegi magyar országgyűlési gyakorlatban vannak olyan normatív határozatok, amelyek az állampolgárok számára is jogszabályi jelentőséggel bírnak, ezek viszonylag ritkák, és szükségességük is megkérdőjelezhető.⁵⁶ Ha azonban ilyen határozat kerül megalkotásra, az állampolgároknak ugyanolyan kötelességük megtartani az abban foglaltakat, mint a törvények rendelkezéseit – egészen addig, amíg annak alkotmányellenességét meg nem állapítja egy erre felhatalmazott fórum. Ezzel szemben vannak olyan felfogások is, amelyek szerint azon határozatok, amelyek nem a törvényhozói hatalom gyakorlásának keretében születnek

⁵⁵ 1/1997. (VII. 17.) OGY politikai nyilatkozat; 2/1997. (VII. 17.) OGY politikai nyilatkozat; 3/1997. (XI. 5.) OGY politikai nyilatkozat; 1/1998. (XII. 16.) OGY politikai nyilatkozat; 1/1999. (V. 7.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2004. (IV. 6.) OGY politikai nyilatkozat; 2/2004. (IV. 30.) OGY politikai nyilatkozat; 3/2004. (X. 13.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2005. (III. 10.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2006. (IX. 19.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2007. (XI. 28.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2008. (XII. 17.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2009. (III. 12.) OGY politikai nyilatkozat; 2/2009. (XII. 3.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2010. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozat; 2/2010. (XII. 22.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2013. (VI. 25.) OGY politikai nyilatkozat; 2/2013. (X. 22.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2020. (V. 2.) OGY politikai nyilatkozat; 2/2020. (V. 5.) OGY politikai nyilatkozat; 3/2020. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2021. (II. 15.) OGY politikai nyilatkozat; 2/2021. (V. 19.) OGY politikai nyilatkozat; 3/2021. (XII. 14.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2022. (III. 10.) OGY politikai nyilatkozat; 2/2022. (VII. 12.) OGY politikai nyilatkozat; 3/2022. (XII. 8.) OGY politikai nyilatkozat; 1/2023. (V. 3.) OGY politikai nyilatkozat; 2/2023. (X. 25.) OGY politikai nyilatkozat.

⁵⁶ Lásd: 9/2011. (III. 9.) OGY határozat az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről.

(„egyszerű parlamenti határozatok”), politikai jelentőséggel bírnak, azonban nem rendelkeznek a törvény jogi kötelező erejével.⁵⁷

Az országgyűlés akarata a normatív határozatok esetében ugyanaz kell, hogy legyen, mint a törvények esetében – a közzététel ténye is ezt látszik igazolni. Ezen érvek alapján a törvényesség és a jogbiztonság fenntartása érdekében szükséges, hogy az állami szervek szigorúan tartsák magukat az előírt formákhoz és az aktusok megfelelő alkalmazásához, beleértve a normatív határozatok is, amelyek kötelezőek az állampolgárokra.⁵⁸

VI. Összegzés

Az országgyűlési határozatok jogforrás szerinti meghatározása hasonlóan nehéz feladatnak tekinthető, mint a kormányhatározatoknak az önálló – más jogforrástól nem függő, abszolút értékű – definiálása. Ugyanis akárcsak a végrehajtó hatalom által kiadott jogi szabályoknak a megkülönböztetése során meghatározzuk a jogforrási rendszerbe betagozódó jogszabályokat – kormányrendeletek – és az azokba be nem tagozódó normatívákat – kormányhatározatok.

Tisztán alaki szempontból vizsgálva azt is megállapíthatjuk, hogy a törvényjavaslatok, akárcsak az országgyűlési határozatoknak a „javaslatai”, az országgyűlési eljárásrend keretében csak indítványoknak tekintendők – pontosabban az indítványok sorozatából előálló összességeknek –, amelyeknek mindegyik (eljárási) alkotóeleme külön mérlegelést és szavazást igényel. Joseph Redlich hasonlatával élve pedig ezek az indítványok olyanok, mint az „alapsejtek”, a törvényjavaslatok pedig, mint az ezen sejtekből összeálló összesség a *corpus*. Ugyanis egy szervezetet (organizmust) csak akkor ismerhetünk meg, ha ismerjük annak az alkotórészeit, alapsejtjeit.⁵⁹

Álláspontom szerint alkotmányellenes minden olyan gyakorlatnak a tolerálása, amely gyakorlatilag az intern normatív aktusok köpönyegébe bújtatott szabályozást, jogalkotást érvényesít. Ennek okán minden egyes intern normatív aktus, amely ebben a köpönyegben leledzik, törvényellenes és egyben alaptörvény-ellenes is.

Az egyedi országgyűlési aktusok (határozatok) rendelkezhetnek intern és extern jelleggel egyaránt, ugyanis nem az határozza meg egy aktusnak a belterjességét vagy külterjességét, hogy egyedi-e, vagy normatív, hanem az, hogy az adott szervezeten belülre vagy azon kívülre irányul-e. Így vannak olyan egyedi határozatok, amelyek extern jelleggel bírnak – mert az adott szervezeten kívülre irányulnak – például egy székvásárlás vagy egy támogató okirat kiállítása, és vannak egyedi aktusok, amelyekre a belterjesség (internitás) a jellemző, ilyen az adott szervnek vagy személynek történő feladatszabás. Mindezek alapján nem értek egyet azzal az állásponttal, miszerint az egyedi aktus csak extern jelleggel bírhat.⁶⁰ Mint ahogy a kormányhatározatok normatív jellegénél kifejtettem, azon állításom, miszerint amikor egy szerv egy tisztségre kijelöl vagy felkér egy személyt, akkor ezek az aktusok normatívoknak tekintendők (és nem egyedinek!), mert nem maga a személy van megjelölve az aktusban, hanem maga a feladatkör, tisztség – azaz általános jelleggel, a személyen túlnyúló feladatszabásról van szó –, így hasonló meghatározással élek az országgyűlési határozatoknak a egyedi vagy normatív jellegének a megállapításakor..⁶¹ Ugyanakkor azt is

⁵⁷ Badura, Peter: Staatsrecht. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1986, S. 360-361.

⁵⁸ Lásd: Bihari Ottó: Az államhatalmi képviselői szervek elmélete. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1963, 210-211.

⁵⁹ Redlich, Joseph: The Procedure of the House of Commons: A Study of Its History and Present Form. Archibald Constable & Co. Ltd., London, 1903. p. 12. Lásd bővebben: Redlich 1905.

⁶⁰ Erdős 2016: 67. o.

⁶¹ Lásd: Balássy Ádám Miklós: Kormányhatározat – tanulmány a magyar közigazgatásból. In Jogelméleti Szemle, 2022/3. szám, 2-26. o.

meg kell jegyezni, hogy az ilyen tisztségkijelölő „kreációs jogkör” lehet mind intern (kormányzati személy újabb megbízatása mint kormánybiztos, miniszteri biztos), mind extern jellegű (ezek az Országgyűlés közjogi tisztségviselőinek megválasztására irányulnak, például köztársasági elnök, legfőbb ügyész, a Kúria elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke) is.

Irodalomjegyzék

Badura, Peter: Staatsrecht. C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1986.

Balássy Ádám Miklós: Kormányhatározat – tanulmány a magyar közigazgatásból. In Jogelméleti Szemle, 2022/3. szám, 2-26. o. <https://doi.org/10.59558/jesz.2022.3.2>

Barabási Kun József: Parlamenti Házsabályok – politikai tanulmány. Franklin-Társulat, Budapest, 1907.

Besselink, Leonard – Bovend'Eert, Paul – Broeksteeg, Hansko – de Lange, Roel – Voermans, Wim (eds.): Constitutional Law of the EU Member States. Kluwer, Deventer, 2014.

Bihari Ottó: Az államhatalmi képviselői szervek elmélete. Akadémiai Kiadó Budapest, 1963.

Búza László: A képviselőház Házsabályai. Államjogi Tanulmány. Ref. Főiskola Könyvnyomdája, Sárospatak, 1916.

Coke, Edward: The Fourth Part of the Institutes of the Laws of England: Concerning the Jurisdiction of Courts. M. Flesher, for W. Lee and D. Pakeman, London, 1644.

Concha Győző: Közjog és obstrukció. In Jogtudományi Közlöny 1904/52. szám, 423-426. o.

Erdős Csaba: Kritikai megjegyzések az Alaptörvény jogszabály-fogalmával kapcsolatban. In Szoboszlai-Kiss Katalin – Deli Gergely: Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére. Universitas, Győr, 2013, 134-137. o.

Erdős Csaba: Parlamenti autonómia – Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről. Gondolat, Budapest, 2016.

Eugène, Pierre: Traité de Droit Politique Électoral et Parlementaire. Librairies-Imprimeries Réunies, Paris, 1893.

Fayer Gyula: Nem képviselők a házban. In Jogtudományi Közlöny 1907/52. szám, 447-448.

Ferdinandy Géza: Magyarország közjoga. Politzer Zsigmond és fia kiadása, Révai és Salamon könyvnyomdája, Budapest, 1902.

Kmety Károly: A Magyar közjog tankönyve. Ötödik javított kiadás, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911.

Kilényi Géza: Az alkotmányozás és a „kétharmados” törvények. In Jogtudományi Közlöny. 1994/4-5. szám, 201-209. o.

Hatschek, Julius: Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. Carl Heymanns Verlag, Berlin, 1912, 18-30. o.;

Hatschek, Julius: Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht. In Jahrbuch des öffentlichen Rechts III. kötet. J.C.B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen, 1909.

Jakab András: A magyar jogrendszer szerkezete. Doktori disszertáció, Miskolc, 2005.

Moór Gyula: A különböző jogforrások, azok egyensúlya és rangfokozata a magyar jogrendszerben. In Magyar Jogi Szemle 1932/5. szám, 145-153. o.

Pikler Kornél: Házaszabályok. Budapest, 1971.

Redlich, Joseph: The Procedure of the House of Commons: A Study of Its History and Present Form. Archibald Constable & Co. Ltd., London, 1903.

Redlich, Josef: Recht und Technik des englischen Parlamentarismus: die Geschäftsordnung des House of Commons in ihrer geschichtlichen Entwicklung und gegenwärtigen Gestalt. Duncker & Humblot, Leipzig, 1905.

Szászy-Schwarz Gusztáv: Parerga – vegyes jogi dolgozatok. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Részvénytársulat, Budapest, 1912.