

## **Bevezetés**

A parlamenti ügyrend elemzéséről kevés összehasonlító szakirodalmat találunk annak ellenére, hogy mindezen szabályok nélkül elképzelhetetlen az Országgyűlés működése. Ez nem egyszerűen formai, intézményi kérdés, hanem olyan befolyásoló „eszköz”, amely szabályozza a parlamenti szereplők egymáshoz való viszonyát, a döntéseik menetét, a törvények létrejöttét. Ezért tanulmányom legfőbb célja, hogy egy olyan elméleti keretet/modellt mutassak be, amely mentén vizsgálhatóak a házszabályok és azokból releváns következtetések vonhatóak le azok változásainak lehetséges okaira, módosításaik következményeire.

Dolgozatom ezért leginkább elméleti jellegű, az első fele a házszabályok jelentőségére terjed ki, míg a tanulmány második felében a Sieberer–Müller–Heller modellt szeretném bemutatni és eddigi kutatásait röviden bemutatni.

## **A házszabályok jelentősége**

„A házszabályi rendelkezések jelentősége abban áll, hogy mindenkor kiszámítható »játékszabályokat« állapít meg.”<sup>1</sup> Olvasható az Országgyűlés honlapján, amely alapján – meglátásom szerint – ez a definíció fejezi ki a legjobban e téma jelentőségét. A parlament képviselőinek mindezen szabályok kereteiben kell dolgoznia, annak érdekében, hogy a demokratikus úton kapott feladataikat a lehető leghatékonyabban elláthassák. A szakmai munkájukhoz hozzájárulnak szakmai kabinetiek, a parlament tisztségviselői, szakmai, adminisztratív munkatársai, akiknek kiemelten fontos a szerepük, tudásuk és tapasztalatuk az országgyűlés zavartalan működésében. Nemcsak egy-egy parlamenti ciklus alatt, hanem annak váltásában is, a folyamatos működés érdekében.

Közvetve is, de a szabályok minősége és alakulása az állampolgárokat is érinti. Az Országgyűlés által meghozott törvények kötelező érvényűek mindenki számára, és annak működése kiemelten fontos, milyen rendelkezések alapján hozza meg a jogszabályokat.

A házszabályi rendelkezések feladata, hogy világos és áttekinthető szabályrendszert adjon. Ez a szabályrendszer biztosítja, hogy érvényesüljön a parlamenti többség akarata, de a kisebbség jogai is védelmet élvezzenek. A házszabályi rendelkezések minden parlamenti szereplő számára érthetővé, egyértelművé teszik, hogy milyen eljárás során milyen jogok illetik meg, illetve milyen kötelezettségek terhelik.”<sup>2</sup> Ezen megfogalmazás szerint a házszabály olyan rendelkezések halmaza, amely világosan tartalmazza a parlamenti munkára vonatkozó szabályokat, minden parlamenti szereplő számára: tehát a választások útján bekerültek képviselőkre, azok „szakértői gárdájára”, a parlament munkatársaira és a kormányzat tagjaira.

A házszabály lehet szokásjog is, olyan precedensek sora, amelyek a történelem során alakultak ki és később gyakorlattá váltak a parlamenti munka során.<sup>3</sup> Mindezt megerősítve a parlamenti jog fogalma „azon jogszabályok, jogszokások, szokásjogok, alkotmányos konvenciók és precedensek összessége, amelyek meghatározzák a parlament, mint törvény-

---

<sup>1</sup>[https://www.parlament.hu/aktual/2011\\_xcii/index/hazszabaly/hazszabaly/bev\\_hszab](https://www.parlament.hu/aktual/2011_xcii/index/hazszabaly/hazszabaly/bev_hszab) letöltés ideje: 2020.05.25

<sup>2</sup>[https://www.parlament.hu/aktual/2011\\_xcii/index/hazszabaly/hazszabaly/bev\\_hszab](https://www.parlament.hu/aktual/2011_xcii/index/hazszabaly/hazszabaly/bev_hszab) letöltés ideje: 2020.05.25

<sup>3</sup> Barabási 1907

hozás feladat- és hatásköreit, megalakulását, megszűnését, szervezetét, működését, fegyelmi rendjét és a képviselők jogállását.”<sup>4</sup>

A házszabály a parlamenti jog belső jogforrása, amely a politikai akaratképzés technikai eszköze. A benne foglalt szervezeti egységek és eljárásrendek alapján teljesülnek a parlament alapfunkciói, feladatai. Így a házszabályokból és közvetve a parlament működéséből a politikai intézményrendszer jellegére is jelentős következtetéseket lehet levonni.<sup>5</sup> Az ügyrendek módosításai minden esetben összefüggtek a „politikai hatalom változásaival” és ezek fontos alkotmányjogi módosításokat is vont maga után.<sup>6</sup>

Somogyvári István a házszabály jelentőségét abban látja, hogy biztosítja a képviselők működési szabadságát, védi az országgyűlés hatékonyságát, szervezettségét. Mindezen felül az ügyrendek tartalmazzák azokat a „megoldásokat”, amelyek hozzájárulnak az eredményes és hatékony feladatok ellátásához.<sup>7</sup> Pikler Kornél pedig egyenesen a parlamenti jog gerincének tartja a házszabályokat.<sup>8</sup>

Magyarországon a házszabályok írott formában a jelenlegi kutatásaim alapján már az 1700-as években megjelentek. Évszázadok óta szabályozzák a magyar országgyűlés rendelkezéseit, a kor és a politikai rendszerekhez mérten. Tehát, ahogy a politikai hatalom változott és a parlamentarizmus fejlődött, úgy módosultak a parlament szabályai, így egyfajta lenyomatot képeznek az ügyrendek az adott kor politikai viszonyairól és a parlamentjeiről.

Az 1989 utáni első módosítások megalapozták a demokratikus parlamenti rendszer kiépítését, megindulhatott a parlament állandó ülésezése, a politikai eszközök, technikák megteremtése a hatékony parlamenti munkához. Mindezen tapasztalások, egyeztetések után megalkották a rendszerváltás utáni első házszabályt 1994-ben. Az Alkotmánybíróság viszont több hiányosságra hívta fel az Országgyűlés figyelmét ezért, ennek megfelelően járva módosították az ügyrenden.

Először 1997-ben történt egy 53 paragrafusból álló módosítás, amelynek köszönhetően egyértelműbbé tette az országgyűlés és a bizottságok működésével kapcsolatos rendelkezéseket. Ilyen volt az ügyrendi javaslat szabályozása, a határidők megszabása, bizonyos indítványok tárgysorozatba kerülése, továbbá mindezek hatására megerősödött a kisebbségi jogok gyakorlása. Beleértve a független képviselőket is, akikre szintén hozott rendelkezéseket az 1997-es módosítás. Mindezekon felül megváltozott a napirend előtti felszólalások folyamata, ennek köszönhetően lehatárolt és egyszerűbbé vált az ülés tervezése. Innentől kezdve kizárólag a kormány tagjai válaszolhattak a napirend előtti felszólalásokra, 1997-ig az érvényben lévő szabályozás szerint az érintett bizottság elnökének, valamint bármelyik frakcióvezetőnek volt jogosultsága.<sup>9</sup> A következő ciklusban 1998-2002 között nem tudtak a kormányzó pártok házszabályt módosítani, ezért ebben a szakaszban legtöbbször az Alkotmányügyi bizottság házszabály-értelmezéseire hivatkoztak. Ennek jelentősége a kormánypártok és az ellenzék közötti konfliktus kezelésekor mutatkozott meg, egy-egy értelmezés során – például a rendkívüli időszak összehívásai – a (kormánypárti többségű) bizottság állásfoglalást fogadott el és amennyiben az ellenzék a parlamenthez fordult, akkor azt az országgyűlés megszavazta. Abban az értelemben folytatódott mindez a 2002-2006-os ciklusban, hogy ezeket az állásfoglalásokat nem helyezték hatályon kívül, viszont nem is alkalmazták őket. Házszabály módosításra az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt szükség

---

<sup>4</sup> Mezey-Szente 2003, 583

<sup>5</sup> Pesti 2002

<sup>6</sup> Pesti 2002, 84

<sup>7</sup> Somogyvári 1991, 61

<sup>8</sup> Pikler 1969

<sup>9</sup> Soltész 2018 139

volt, így először az országgyűlés törvényt fogadott el, arról, hogy európai ügyekben a kormány és az országgyűlés együttműködik, majd ennek a részlet szabályait vették bele a házsabályba.

A 2010-2014-es ciklusban a már fent említett állásfoglalásokat a kormány a 2/3-os többségével rögzítette az Országgyűlésről szóló 2012.évi XXXVI. törvényben, valamint a határozati házsabályban is a 10/2014. (II. 24.) OGY határozatban. Hivatkozva a megelőző három ciklusban ezek az állásfoglalások érvényben voltak.<sup>10</sup> Az elmúlt évek törvényi és határozati formában is rögzítik a magyar országgyűlés házsabályait. Mindezen módosítások lehetővé teszik, hogy mindenkire érvényes szabályokat alkossanak meg, azaz a törvényi szinten kötelezővé válik egy-egy szabály betartatása az országgyűlésen kívül eső állampolgároknak is. A határozati forma pedig csakis a parlamenti szereplők számára rögzít kötelező rendelkezéseket.

Az eddigiek alapján elmondható, hogy a politikai környezet jelentős hatással bír a házsabályok alakulására. A dolgozat egyik kérdése is erre vonatkozik, azaz, hogy melyek lehetnek a kiváltó okai az ügyrendek módosításainak. Ez a tanulmány kutatási kérdéseiben lesz kifejtve, ahol többek között az egyik szempont az itt említett politikai környezet lesz.

Összességében látható, hogy a házsabályok rendszeresen és visszatérően megjelennek a parlamenti munka szervezésében, emiatt lehetséges, hogy a kor politikai viszonyairól jelentős következtetéseket lehet levonni.<sup>11</sup> Dolgozatom az ügyrendek stabilitásának vizsgálatára, azok módosításaira, változtatásaira fókuszál. Az 1. ábra/táblázat rögzíti, hogy melyek voltak a legjelentősebb házsabály módosítások az elmúlt harminc évben.

Jelentősebb házsabályváltozások 1989-2020
8/1989. (VI. 8.) OGY határozat
46/1994. (IX. 30.) OGY határozat
5/2001. (II. 15.) OGY határozat
47/2004. (V. 18.) OGY határozat
103/2007. (XII. 6.) OGY határozat
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házsabályi rendelkezésekről

1. táblázat Jelentősebb házsabályi módosítások 1989-2020 (saját szerkesztés)

## Sieberer – Müller – Heller modell

Ulrich Sieberer, Wolfgang Müller és Maiko Heller kutatásai a házsabályok változásának lehetséges okaira, azok körülményeire terjednek ki, Európa országaiban. Magyarország parlamenti szabályai ez alól kivételt képeznek, ezért majdani disszetációm célja, hogy ezen a modellen keresztül vizsgálatra kerüljön.

Az intézményi változások kérdéseinek kutatásában egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a parlamenti szabályok folyamatainak vizsgálatára és az azok okozta eredmények kiértékelésére.<sup>12</sup> A házsabályokat formális szabályként definiálják, tehát irányítja a parlamenti magatartást valamint, annak kapcsolatát a különböző bizottságokkal és testületekkel. Általánosságban az országok kétfajta jogi dokumentumban deklarálják a parlamentek szabályait, az alkotmányban és más eljárásjogi törvényekben, rendeletekben. A Sieberer–Müller–Heller 2011-es tanulmánya<sup>13</sup> két nagy elméleti keretet emel ki a parlamenti szabályainak változásának magyarázatára, a racionális választási és a történelmi institucionalizmust. Ezek szerint a

<sup>10</sup> Soltész 2018

<sup>11</sup> Pesti 2002

<sup>12</sup> Sieberer–Müller–Heller: 2011; <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.591079>

<sup>13</sup> Sieberer–Müller–Heller: 2011; <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.591079>

racionális irány a tervezésre összpontosít, a politikai szereplők ésszerű döntéseire, míg a másik megközelítés, azon alapszik, hogy hogyan is alakították, korlátozták a történelmi a folyamatok az intézmények változásait.<sup>14</sup> A racionális, választási institucionalizmusra szerint az intézményeket olyan szabályok alkotják, amelyek szisztematikusan befolyásolják a folyamatokat és a szereplők tevékenységeit. Mindezek tekintetében három fő hipotézisre térnek ki a kutatók, amelyek a házsabályok módosításának lehetséges okai lehetnek:

1. az európai integráció következményeként
2. a demokratikus reformok iránti közígény,
3. a parlamentek munkaterhének megnövekedése és annak összetettsége miatt.<sup>15</sup>

Végül pedig egy modell felállítására vállalkoztak, amely a fenti állításokat egy kezdeti empiriával támasztják alá. A modell célja a parlamenti házsabályok változásainak mérése, azok gyakorisága és mértékének vizsgálata. Mindezt kétfajta – de egymást kiegészítő – megközelítéssel tették, először is megvizsgálták a parlamenti folyamatokat és eredményeket, amelyek az elméleti és empirikus munka szempontjából fontosnak találtak.

<b>VÁLTOZÓK</b>	
napirend meghatározására vonatkozó szabályok	szavazásra vonatkozó eljárások
kérdésjog	a bizottsági hatáskörök
választási hatáskörök	frakciójogok

2. táblázat Sieberer – Müller – Heller modell változói (saját szerkesztés)

Mindezen változóknak releváns hatásai vannak a parlamenti életben, viszont nem teljes egészében fedi le. Ezért kiegészítették egy kevésbé kutatott megközelítéssel, amely szerint a parlamenti házsabályoknak a teljes szövegét *menyiségileg* elemzik. Az egymást követő parlamenti szabályokat összehasonlítják, ennek köszönhetően a modell az összes változást felismeri, amelyet az évek során tettek.<sup>16</sup>

*Ez a módszer alkalmas a stabilitás mérésére és a változások azonosítására.* Az összes szabályt tartalmuk szerint tovább kódolták és így alkalmassá vált magas és alacsony stabilitású területek megismerésére. Viszont hátrány, hogy nem képes megragadni a szabályváltozások részletes tartalmát. Ennek alapján vizsgálták Ausztria, Németország és Svájc házsabályait, 1945-2010-ig.<sup>17</sup>

További kutatásaikban a modell szereplői a politikai pártok voltak, amelyekről azt feltételezték, hogy alapvetően politikai, hivatali és szavazatszerzési célok motiválják. Viszont ez a házsabályok függvénye is, ugyanis azok eltérő befolyást biztosítanak a képviselők számára a politika kialakításában.<sup>18</sup>

A már meglévő kutatások alapján a szabályok nem állandóak, tehát többször változnak, így kiemelten fontos kérdés, hogy a házsabályok módosításai egyformán érinti-e a politikai pártokat?<sup>19</sup> Elméletük szerint a résztvevők saját preferenciákat állítanak fel, amelyeket viszont korlátozhatja három tényező is:

1. reformköltségek, amely a tranzakciós költségeket is tartalmazzák,
2. az intézmények rendezése (a vétőjogok meghatározása, alternatívák kizárása),

<sup>14</sup> Sieberer–Müller–Heller: 2011; <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.591079>

<sup>15</sup> Sieberer–Müller–Heller: 2011; <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.591079>

<sup>16</sup> Sieberer–Müller–Heller: 2011; <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.591079>

<sup>17</sup> Sieberer–Müller–Heller: 2011; <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.591079>

<sup>18</sup> Sieberer–Müller 2015; <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1045321>

<sup>19</sup> Sieberer–Müller 2015; <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1045321>

### 3. valamint az intézményi status quo.

A kutatás kétféle utat kínál az informális modellből az empirikusan tesztelhető hipotézisekhez való eljutáshoz. Az első szerint az érintett szereplők intézményi preferenciát és a korlátozó tényezőit intézményesíti és így formális eredmények kaphatók. Ez olyan paramétereiből figyelhető meg, mint például a párt jelenlegi és várható kormányzati státusza, célok, időbeli preferenciák, reformköltségek, továbbá az intézményi status quo hatása a szereplők döntéseire, valamint azok elhatározásainak módosulásai. Ennek viszont hátránya az, hogy túl sok paramétert és szereplőt tartalmaz, amelyek miatt nehezebb a megfelelő következtetéseket levonni.

A másik megközelítés szerint olyan rendszerszintű tényezőket azonosít, amelyek többé-kevésbé valószínűsítik a kisebbségi jogok kiterjesztését vagy annak elnyomását. Ez kevésbé szigorúbb, mint az első, és a hipotézisek is jobban alkalmazhatóak az empirikus tesztek során. A hipotéziseket a többség és a kisebbség szemszögéből vizsgálja, így többek között a politikai konfliktust kisebbség a többség között. Az empirikus tesztelésüket az osztrák Nationalrat házszabályai alapján tették, 1945-től.<sup>20</sup>

2016-ban egy átfogó kutatási programot vázoltak fel a kutatók<sup>21</sup>, annak érdekében, hogy megmagyarázzák, miért módosítja az elmúlt tíz évben, egyre több európai állam parlamentje oly sokszor a szabályait. Ez a kutatás legalább három okból is releváns, ugyanis az első szerint a parlamenti szabályok befolyásolják a belső folyamatokat és azok módosításai a parlamenti frakciók tagjai számára is egyértelmű stratégiát biztosít, a céljaik elérése érdekében. Másodszor, a házszabályok tanulmányozása kiválóan alkalmas a képviselők viselkedésének vizsgálatára, hiszen a szabályok elfogadását és azok újra tervezését általában ugyanaz a szereplők, azaz a képviselők végzik. Továbbá ezzel magukra is érvényes szabályokat fogadnak el illetőleg változtatnak meg. A fentebb említett modellt ennek tanulmányozására hoztak létre, így harmadszorban a kutatók számára jelentős forrást halmoztak fel. Ugyanis e tanulmány 15 Nyugat-Európai ország házszabályaira terjed ki több, mint 60 éves időtartamra.<sup>22</sup>

15 EURÓPAI PARLAMENT HÁZSZABÁLYAINAK VÁLTOZÁSA				
Ország	Időszak	Reformok száma	Reformok száma/ év	Hosszarány
Ausztria	1945-2010	13	0,20	3,01
Belgium	1946-2010	45	0,72	3,18
Dánia	1945-2010	35	0,55	2,09
Franciaország	1959-2010	35	0,69	1,46
Németország	1949-2010	38	0,64	3,85
Izland	1945-2010	19	0,43	1,85
Olaszország	1949-2010	45	0,75	2,95
Luxemburg	1965-2010	19	0,43	1,85
Hollandia	1945-2010	60	0,92	1,35
Norvégia	1946-2010	63	0,99	1,38
Portugália	1976-2010	12	0,39	1,53
Spanyolország	1977-2010	10	0,31	1,67
Svédország	1945-2010	110	1,72	1,64
Svájc GVG / ParlGc	1945-2010	45	0,69	5,52
Svájc GRNc	1946-2010	24	0,38	1,17
Egyesült Királyság	1951–2010	161	2,78	3,48

3. táblázat 15 Európai Parlament Házszabályainak Változása (Sieberer - Meißner - Keh - Müller; 2016)

<sup>20</sup> Sieberer–Müller 2015; <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1045321>

<sup>21</sup> Sieberer–Meißner– Keh–Müller 2016; <https://doi.org/10.1111/lsq.12106>

<sup>22</sup> Sieberer–Meißner– Keh–Müller 2016; <https://doi.org/10.1111/lsq.12106>

Mindezekből azt a konklúziót vonták le, hogy az európai demokráciák házszabályai nem stabilak. továbbá a szabályváltozások gyakoriságából, átláthatóságából az következtethető hogy a házszabályi reformok a frakciók és így a képviselők stratégiáját képezi.<sup>23</sup> A kutatásaik során három alapvető különbséget vázolnak fel:

1. a reformok (módosítások) formális típusait (kiegészítések, törlések, módosítások)
2. valószínűsíthető hatásaikat
3. és érdemi jelentőségüket.

<b>REFORMOK FORMÁLIS TÍPUSAI</b>	
<i>Kiegészítések</i>	olyan albekezdések, amelyek teljesen újak a szövegben
<i>Törlés</i>	olyan albekezdések, amelyek eltűnnek az új verzióban
<i>Módosítások</i>	olyan albekezdések, amelyek mindkét verzióban léteznek, de különböző módon

4. táblázat Reformok formális típusai (saját szerkesztés)

A hatásaik alapján a reformokat „hatékony” és „elosztó” kategóriákban sorolják. A hatékony reformok minden szereplő érdekeit szolgálja, ennek eredményeképpen a helyzetüket az Európai Unió ügyekben is megszilárdítják. Az elosztó reformok csakis egyes parlamenti szereplők érdekeit szolgálják, ezáltal az intézményi hatalom újra elosztásra kerül.

Az érdemi jelentőséget pedig a reformok „minőségében” tesz különbséget a modell, ugyanis a bizottságok számának vagy azok eljárásának módosítása kiemeltebb jelentőséggel bír, mint például az 1968-as németországi reform, amely lehetővé tették a képviselők számára a mikrofonok használatát.

## Összefoglalás

A dolgozat leginkább azt a célt szolgálta, hogy bemutassa a házszabályok jelentőségét, és rávilágítson arra, hogy milyen fontos politikatudományi szempontból kutatása. Erre kiválóan alkalmazható és az eddigi kutatások is azt támasztják alá, hogy alkalmas a Sieberer – Müller – Heller modell a házszabályok ilyen jellegű vizsgálatára. Kutatásaik több európai ország házszabályaira kiterjedtek, megvizsgálták egy-egy állam összes szabálmódosításait makro és mikro szinten is. Majd következtetéseket vontak le a szabályok módosításainak, valamint a parlamenti szereplők döntéseinek lehetséges okaira.

---

<sup>23</sup> Sieberer–Meißner– Keh–Müller 2016; <https://doi.org/10.1111/lsg.12106>

## Felhasznált irodalom

- Barabási dr. Kun József: A Parlamenti Házsabályok, Franklin társulat, Magyar irodalmi intézet és könyvnyomda, Budapest, 1907.
- Mezey Barna - Szente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet Osiris; Budapest 2003
- Ulrich Sieberer, Wolfgang C. Müller & Maiko Isabelle Heller: Reforming the Rules of the Parliamentary Game: Measuring and Explaining Changes in Parliamentary Rules in Austria, Germany, and Switzerland, 1945–2010, 02 Aug 2011  
<https://doi.org/10.1080/01402382.2011.591079>
- Ulrich Sieberer & Wolfgang C. Müller: Explaining Reforms of Parliamentary Minority Rights: A Theoretical Framework with Case Study Application; 08 Jun 2015;  
<https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1045321>
- Ulrich Sieberer, Peter Meißner, Julia F. Keh, Wolfgang C. Müller: Mapping and Explaining Parliamentary Rule Changes in Europe: A Research Program; 1, February 2016;  
<https://doi.org/10.1111/lsq.12106>
- Pikler Kornél: A parlamenti ellenőrzés formáiról, Jogtudományi Közlöny XIII. évfolyam (1968
- Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament, Osiris kiadó, Budapest, 2002
- Soltész István előadása a Házsabályról (1986-2010) (In: „A házsabályon túl” – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről, szerk.: Módos Mátyás, Országgyűlés Hivatala, Bp. 2018.)

## **Renáta Rontó: The Transformation of Standing Orders in Hungary**

There is little comparative literature on the analysis of parliamentary rules of procedure, despite the fact that without all these rules the operation of the National Assembly is inconceivable. This is not simply a formal, institutional issue, but an influential “tool” that regulates the relationship between parliamentary actors, the course of their decisions, and the enactment of laws. Therefore, the main goal of my study is to present a theoretical framework / model along which the house rules can be examined and the relevant causes of their changes and the consequences of their modifications can be deduced from them. Therefore, my dissertation is mostly theoretical, the first half covers the significance of house rules, while in the second half of the study I would like to present the Sieberer - Müller - Heller model and briefly present its previous research.