

ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont



**MTA Law Working Papers
2026/1**

**A jogalkotói indokolás szabályozása és
jogalkalmazásban betöltött szerepe az angolszász
jogrendszerekben**

Kiss Rebeka

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

*ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
ELTE Centre for Social Sciences – MTA Centre of Excellence*

A jogalkotói indokolás szabályozása és jogalkalmazásban betöltött szerepe az angolszász jogrendszerekben

A tanulmány a jogalkotói indokolás szabályozását és a jogalkalmazásban betöltött szerepét vizsgálja az angolszász jogrendszerekben. Öt országtanulmány keretében elemzi, hogyan alakult ki és milyen funkciót tölt be a jogalkotói indokolás az Egyesült Királyság, Ausztrália, Új-Zéland, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok központi törvényhozásában, különös tekintettel a jogalkotói indokolás normatív keretére, tartalmi követelményeire és a bírói jogértelmezésben betöltött szerepére. A kutatás rámutat, hogy a vizsgált jogrendszerek eltérő intézményi modelleket képviselnek: az Egyesült Királyságban és Ausztráliában kötelező, kormányzati felelősségkörben készülő indokolás kíséri a törvényjavaslatokat, amelynek bírói felhasználását a joggyakorlat fokozatosan legitimálta. Új-Zéland hasonló irányba fejlődött, de a magyarázó dokumentumok tartalmi mélysége elmarad a brit modelltől, az érdemi háttérinformációk egy része pedig különálló dokumentumokban található. Kanadában elsősorban a módosító, valamint a pénzügyi és adójogi tárgyú javaslatokhoz készül részletes, szakaszonkénti indokolás, de egységes, minden törvényre kiterjedő rendszer nem alakult ki. Az Egyesült Államokban nincs egységes indokolási dokumentum, a jogalkotói szándék különböző jogi státuszú kongresszusi iratokból rekonstruálható, amelyek bírói felhasználását a textualista irányzat vitatja.

I. Témafelvetés

A jogösszehasonlító szakirodalom hagyományosan markáns különbséget tesz a kontinentális és az angolszász jogrendszerek között. E rendszertani eltérések egyik jellegzetes megnyilvánulása a jogalkotói indokolások normatív megítélése, valamint ezek bírói jogértelmezésben betöltött szerepe. Míg előbbiben a jogszabályelőkészítő anyagok vizsgálata a jogalkalmazás bevett eszköze, utóbbi évszázadokon át – az ún. kizárási szabály (*exclusionary rule*) jegyében – nem engedte a normaszövegen kívül más törvényhozási dokumentum felhasználását a jogértelmezés során.¹ Ez a merev elzárkózás az elmúlt évtizedekben fokozatosan oldódott, a kontinentális és az angolszász jogrendszerek ma már egyre inkább konvergálnak.² Az angolszász jogrendszerekben is felismerték, hogy a jogalkalmazó és a tágabb nyilvánosság egyaránt igényli a jogszabályok céljának és hatásainak részletesebb magyarázatát,³ amely az átláthatóság mellett a jogalkotás

* A szerző PhD-hallgató, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola; tudományos segédmunkatárs, ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont.

A tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium Kooperatív Doktori Program Doktori Hallgatói Ösztöndíj Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

¹ Vogenauer, S. (2022) Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent I/II. In: *Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen*. Tübingen: Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, 5–6, 1208–1210.

² Zweigert, K. and Kötz, H. (1998) *Introduction to Comparative Law*. 3rd edn. Oxford: Oxford University Press., Del Duca, L.F. (2007) 'Developing global transnational harmonization procedures for the twenty-first century: the accelerating pace of common and civil law convergence', *Texas International Law Journal*, 42(3), 625–660.

³ Hansard Society Commission (1992) *Making the law: the report of the Hansard Society Commission on the legislative process*. London: Hansard Society for Parliamentary Government, 112.

hatékonyaságát is növeli.⁴ A jogalkotói indokolások fejlesztését idővel eredményesebb iránynak tekintették a jogszabályok közérthetőségének növelése szempontjából, mint a törvényszövegek nyelvezetének további egyszerűsítését,⁵ ami fontos szerepet játszott abban, hogy az indokolások fokozatosan intézményesültek, és a jogszabályok értelmezésében betöltött szerepük is megerősödött.

Az intézményesülés módja és mértéke, valamint a jogalkotói indokolásnak tulajdonított funkció ugyanakkor jogrendszerenként eltérő fejlődési utat mutat. A Commonwealth országokban a jogalkotói indokolások több funkciót töltenek be: biztosítják a jogalkotási folyamat átláthatóságát és a végrehajtó hatalom parlamenti elszámoltathatóságát,⁶ hozzáférhetővé teszik az összetett jogszabálytervezetek tartalmát a szélesebb nyilvánosság számára,⁷ valamint a jogalkalmazásban is meghatározott szerepük van – rávilágítanak a jogszabály kontextusára és az orvosolni kívánt problémára,⁸ megerősíthetik a rendelkezés értelmét, kétértelműség vagy homályosság esetén pedig segíthetik annak meghatározását.⁹ Az Egyesült Királyságban ma már minden törvényhez kötelezően készül magyarázó jegyzet (*explanatory notes*), Ausztráliában kodifikálták a céltételező értelmezést és az indokolások (*explanatory memoranda*) bírói alkalmazását, Új-Zélandon és Kanadában pedig bevett gyakorlattá vált a külső anyagok (*extrinsic materials*) – kormányzati anyagok, magyarázó jegyzetek, bizottsági jelentések, parlamenti viták – figyelembevétele. Az Egyesült Államokban ezzel szemben nem alakult ki hasonló konszenzus, a jogalkotástörténeti források (*legislative history*) bírói alkalmazása elméleti vita tárgya, amelyben a textualista irányzat megkérdőjelezi azok alkotmányos legitimációját, míg a céltételező értelmezés hívei a jogalkotói szándék feltárásának fontos eszközét látják bennük.

Jelen tanulmány az angolszász jogrendszerekben az indokolások intézményesítésének eltérő megoldásait vizsgálja az Egyesült Királyság, Ausztrália, Új-Zéland, Kanada és az Amerikai Egyesült Államok szabályozásának, valamint bírósági döntéseinek elemzésén keresztül. Ezek a dimenziók történetileg gyakran összefonódnak: az intézményesülés nem ritkán éppen a bírói gyakorlat hatására következett be, amely fokozatosan formálta az indokolások státuszát és funkcióját. A kutatás a központi törvényhozásra korlátozódik – az Egyesült Királyságban a Westminster Parlament jogalkotására, így a devolúciós folyamatok eredményeként létrejött parlamentek megoldásait nem vizsgálja –, és az alacsonyabb szintű jogforrások nem képezik a vizsgálat tárgyát.

II. A jogalkotói indokolás szerepe a vizsgált jogrendszerekben

2.1. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban a jogalkotói indokolás intézményesülése egy évszázados, organikus fejlődési folyamat eredménye, amely a parlamenti szokásjogból és eseti döntésekből

⁴ Kelso, A. (2007) 'The House of Commons Modernisation Committee: Who Needs It?', *The British Journal of Politics and International Relations*, 9(1), 153.

⁵ Hansard Society Commission (1992) *Making the law: the report of the Hansard Society Commission on the legislative process*. London: Hansard Society for Parliamentary Government, 112.

⁶ Hickman, A. (2025) 'Explanatory memorandums for proposed legislation in Australia: Are they fulfilling their purpose? – a revisitation', *Australasian Parliamentary Review*, 40(2), 121.

⁷ Cabinet Office (2025) *Guide to Making Legislation*. London: Cabinet Office, <https://bit.ly/4jgcjpe>, 78–79.

⁸ R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service [2002] UKHL 38, 5.

⁹ Department of the Prime Minister and Cabinet (2025) *Legislation Handbook*. Canberra: Australian Government, <https://bit.ly/4sbn8wZ>, 47.

kristályosodott ki. A szabályozás gyökerei a 19. század végére nyúlnak vissza. Az 1881. március 31-i parlamenti vitában felvetődött a törvényjavaslatok érthető, de nem argumentatív magyarázatának szükségessége, miután kritika érte a törvényekhez fűzött, gyakran elfogult összefoglalókat.¹⁰ Ennek a vitának a hatására a Házelnök 1882. március 9-én utasítást adott ki, ami előírta a törvényhozási dokumentumok szerkesztésének felügyeletét végző iroda (*Public Bill Office*) számára, hogy a törvényjavaslatokhoz magyarázó jegyzeteket készítsenek.¹¹

A 20. század folyamán ez a gyakorlat sajátos kettős rendszerként működött. Egyrészt léteztek a nyilvános indokolások (*explanatory memorandum*) – ezeket elsősorban a két ház tagjainak tájékoztatására készítették, és nagyon rövid összefoglalást adtak a törvényjavaslatok tárgyról –,¹² másrészt a minisztériumok a kormányzat és a parlamenti képviselők számára készítettek részletesebb, nem nyilvános jegyzeteket is (*notes on clauses*), amelyek általános háttérinformációt nyújtottak a javaslatról, elmagyarázták az egyes szakaszok célját és hatását, gyakran példákkal illusztrálva azok alkalmazását.¹³ Ezt a gyakorlatot számos kritika érte, hiszen a nyilvános, rövid indokolások túl általánosak voltak, így a jogalkotó céljának mélyebb megismerésére nem voltak alkalmasak, a részletesebb, szakaszokhoz fűzött indokolások pedig nem voltak nyilvánosak, mivel bizalmas információkat is tartalmaztak, így a bíróságok szintén nem tudták alkalmazni a jogértelmezés során. Ebből kifolyólag 1969-ben a jogi reformbizottságok egy új típusú indokolás (*explanatory statement*) használatát sürgették,¹⁴ amely megkönnyítette volna a bíróságok számára a normaszöveg értelmezési kontextusának feltárását azáltal, hogy egyesíti a korábbi preambulákat, a törvényjavaslatokhoz csatolt összefoglaló indokolások és az egyes rendelkezéseket magyarázó indokolások funkcióit.¹⁵

A reformjavaslat ellenére a korábbi gyakorlatot csak az 1997–98-as parlamenti ülésszak szüntette meg. A képviselőház modernizációs bizottságának jelentése¹⁶ alapján egységesítették a rendszert,¹⁷ így 1999-től (a költségvetési előirányzatokról, az államkincstári alapról, a pénzügyekről, valamint a jogszabályok egységes szerkezetbe foglalásáról szóló törvények kivételével) minden kormányzati törvényjavaslatához kötelező a nyilvánosság számára is elérhető jogalkotói indokolást (*explanatory notes*) csatolni.¹⁸ Az önálló képviselői indítványokhoz is készülhet ilyen dokumentum, de ez nem kötelező, és rövid javaslatok esetén gyakran nem is szükséges. A jegyzetet elkészítheti maga a képviselő, bizonyos esetekben azonban a minisztériumok is összeállíthatják az indítványt benyújtó képviselő hozzájárulásával.¹⁹

A jogintézményre vonatkozó hatályos szabályozás a parlamenti eljárási szabályokon és kormányzati előírásokon alapul. Ezt egészítik ki a jogalkotási útmutatók, valamint a parlamenti szokásjogot és gyakorlatot összegző Erskine May kézikönyv. A jogalkotói indokolás a kormány

¹⁰ House of Commons (1881) Hansard: HC Deb, vol. 260, cc. 417–426., <https://bit.ly/4qkzh0K>.

¹¹ Natzler, D. and Hutton, M. (eds.) (2019) *Erskine May: Parliamentary Practice*. 25th edn. London: LexisNexis, [26.15].

¹² R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service [2002] UKHL 38, 3.

¹³ Law Commission and Scottish Law Commission (1969) *The interpretation of statutes*. (Law Com. no. 21; Scot. Law Com. no. 11). London: HMSO, <https://bit.ly/3YdR39T>, 38–43.

¹⁴ Uo. 40–41.

¹⁵ Zander, M. (2004) *The Law-Making Process*. 6th edn. Cambridge: Cambridge University Press., 179–180.

¹⁶ House of Commons. Select Committee on Modernisation of the House of Commons (1997) *Explanatory material for bills. Second report*. (HC (1997-98) 389). London: The Stationery Office., <https://bit.ly/4beMfsm>.

¹⁷ House of Lords (1997) Hansard: HL Deb, vol. 583, cc. 1484–1495., <https://bit.ly/4sfFLzz>.

¹⁸ R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service [2002] UKHL 38, 4; House of Lords (2024) *A Guide to Public Bills in the House of Lords*. London: House of Lords., <https://bit.ly/3Ye59Is>, 1.

¹⁹ House of Lords. Legislation Office (2022) *A Guide to Private Members' Bills in the House of Lords*. London: House of Lords., <https://bit.ly/3NhHYdM>, 9.

által benyújtott törvényjavaslatokhoz készített, a jogszabály szövegét kísérő háttérmagyarázat. Nem része a törvényjavaslatnak, egyik ház sem hagyja jóvá, és csak a szöveggel együtt értelmezhető. Célja a javaslat tartalmának és hátterének közérthető bemutatása, szakmai vitáktól és érveléstől mentes formában. Röviden kitér a várható pénzügyi hatásokra, a közszolgálatra gyakorolt következményekre és a magánszektorra érintő megfelelési költségekre is.²⁰

Az indokolások szövegét a minisztérium a törvényjavaslat elfogadásának különböző szakaszaiban frissíti, és a végleges változatot a királyi jóváhagyás után a törvény mellett teszik közzé.²¹ A jogalkotási útmutató hangsúlyozza, hogy az olyan indokolás, amely csupán más szavakkal megismétli a törvényjavaslat szövegét, nem hasznos, ehelyett arra kell törekedni, hogy megfelelő kontextusba helyezze a javaslatot és elmagyarázza mindazt, ami a normatív rendelkezésekből önmagában nem nyilvánvaló. Amennyiben egy rendelkezés egyértelmű nem szükséges feleslegesen megismételni, elegendő jelezni, hogy adott rendelkezés önmagáért beszél. A magyarázó szöveg célja, hogy hozzáadott értéket nyújtson, így hasznos lehet a ténybeli háttér feltüntetése, magyarázat arra, hogy a rendelkezés hogyan kapcsolódik más jogszabályokhoz (akár a törvényjavaslat más rendelkezéseihez, akár a meglévő joganyagokhoz), a törvényjavaslatban használt szakszavak meghatározásainak részletesebb kifejtése, és szemléltető példák a törvényjavaslat gyakorlati működésére.²²

Egy jól megírt indoklás több funkciót is betölt. Közérthető nyelvezetének köszönhetően a törvényjavaslatot hozzáférhetővé teszi olyan olvasók számára, akik nem rendelkeznek jogi végzettséggel vagy az adott szakterület speciális ismeretével. Segíti a minisztérium üzeneteinek kommunikálását, ugyanakkor semleges hangnemet tart és nem népszerűsíti a törvényjavaslat mögötti politikát. Emellett értékesebb visszajelzéseket eredményez a konzultációs folyamatban, elősegíti a törvényjavaslat parlamenti tárgyalását és annak gördülékeny elfogadását, a törvény hatálybalépése után pedig segíti a polgárokat a rájuk vonatkozó szabályok megértésében.²³

A jogalkotási útmutató sablonokat is tartalmaz, az indokolást ezek segítségével, a meghatározott struktúrában kell elkészíteni. A dokumentumnak tartalmaznia kell egy a magyarázó jegyzet funkcióját leíró bevezetőt, a tartalomjegyzéket, a törvényjavaslat áttekintését, a szakpolitikai és jogi háttérrel, a területi hatály bemutatását, a rendelkezésekhez fűzött kommentárt, a hatálybalépés ismertetését, a pénzügyi vonatkozásokat, költségekhez szükséges parlamenti jóváhagyást, az emberi jogi egyezményekkel való összeegyeztethetőséget, a környezetvédelmi jogi nyilatkozatot és a kapcsolódó dokumentumok listáját. Gyorsított parlamenti eljárás esetén külön szakaszban kell indokolni ennek szükségességét.²⁴ A kormány által benyújtott módosító indítványokhoz kötelező rövid, legfeljebb ötven szavas magyarázó nyilatkozatot (*explanatory statement*) csatolni,²⁵ képviselők számára ez önkéntes és gyakran nem is szükséges. A nyilatkozatban – a törvényjavaslat indokolásához hasonlóan – semleges módon kell leírni a módosítás szándékolt hatását vagy benyújtásának célját, és nem fogalmazható meg

²⁰ Natzler, D. and Hutton, M. (eds.) (2019) *Erskine May: Parliamentary Practice*. 25th edn. London: LexisNexis, [26.15].

²¹ Cabinet Office (2025) *Guide to Making Legislation*. London: Cabinet Office., <https://bit.ly/3LfFRGV>, 78.

²² Uo. 93.

²³ Uo. 78–93.

²⁴ Uo. 85–86.

²⁵ Cabinet Office (2025) *Guide to Making Legislation*. London: Cabinet Office, <https://bit.ly/4jgcipe>, 178, 188–189.

sem a módosítás elfogadása melletti, sem a törvényjavaslat meglévő szövege vagy más módosító indítvány elleni érvként.²⁶

A jogalkotói indokolások bírói jogértelmezésben betöltött szerepének kereteit az angol jog fokozatosan alakította ki. A kiindulópontot a parlamenti anyagok figyelembevételére vonatkozó évszázados kizárási szabály képezte, amely nem engedte a Hansard (a parlamenti viták hivatalos jegyzőkönyve) alkalmazását a jogértelmezés során.²⁷ E tilalom feloldásának első lépése a *Pepper v Hart* döntés volt, amelyben a Lordok Háza enyhítette a korábbi abszolút tilalmat és lehetővé tette a parlamenti vitaanyagok korlátozott felhasználását három együttes feltételhez kötve: a jogszabályszöveg kétértelmű vagy homályos, a hivatkozott anyag miniszteri nyilatkozat, és a nyilatkozat egyértelműen feltárja a jogalkotói szándékot.²⁸ Bár a döntés nem közvetlenül a jogalkotói indokolásokra vonatkozott, megnyitotta az utat a külső értelmezési segédeszközök korlátozott igénybevétele előtt. A szakirodalom is rámutat, hogy nincs megalapozott ok eltérő szabályt alkalmazni a magyarázó jegyzetekre, mint a parlamenti vitákra, így a döntés a jogalkotói indokolások bírói értelmezése szempontjából is iránymutató jelentőségű.²⁹

Ezt az elvi alapvetést egy évtizeddel később kifejezetten kiterjesztették a jogalkotói indokolásokra is, a *Westminster City Council v National Asylum Support Service* ügyben.³⁰ Lord Steyn bíró indokolásában kimondta, hogy amennyiben a magyarázó jegyzetek fényt vetnek a jogszabály objektív kontextusára és az orvosolni kívánt problémára (*mischief*), megengedett értelmezési segédeszköznek minősülnek.³¹ Lényeges eltérés a *Pepper v Hart* szabályától, hogy a jogalkotói indokolás figyelembevételéhez nem szükséges a szöveg kétértelműsége – a kontextus vizsgálata megelőzheti a kétértelműség megállapítását, sőt éppen a külső anyagok tárhatják fel azt.³² Lord Steyn ugyanakkor kritikus korlátot is rögzített, kimondva, hogy az indokolásban kifejezett kormányzati szándék nem azonosítható a parlament akaratával.³³ Ez a megkülönböztetés a mai napig meghatározó, hiszen a jogalkotói indokolás ugyan megvilágíthatja a kontextust, de nem helyettesítheti a törvényt szöveget, és nem szolgálhat a parlamenti akarat közvetlen bizonyítékeként. Ezt a megközelítést a későbbi esetjog következetesen megerősítette, hangsúlyozva, hogy a jogalkotói indokolás másodlagos, kontextusmegvilágító szerepet tölt be, segítheti az értelmezést, de ahol tartalma ellentétes az egyértelmű törvényt szöveggel, a normatív rendelkezéseknek kell érvényesülniük.³⁴

A gyakorlatban a kormányzati törvényjavaslatokhoz csatolt jogalkotói indokolások a parlament honlapján nyilvánosan elérhetők. Terjedelmük általában a javaslat összetettségéhez igazodik, egyszerűbb normaszövegek esetén néhány oldalasak, míg komplexebb törvényeknél terjedelmesebbek, ahol példákat hoznak fel a rendelkezések gyakorlati alkalmazására, definíciókat fejtenek ki, valamint más jogszabályokkal való kapcsolatokat vizsgálják meg. Minőségük megítélése vegyes képet mutat: egy parlamenti jelentés szerint az indokolások gyakran csupán a törvényjavaslat összefoglalásaiként funkcionáltak, esetenként pedig

²⁶ House of Lords (2024) *A Guide to Public Bills in the House of Lords*. London: House of Lords., <https://bit.ly/3Ye59Is>, 9.; Natzler, D. and Hutton, M. (eds.) (2019) *Erskine May: Parliamentary Practice*. 25th edn. London: LexisNexis, [29.26].

²⁷ Vö. *Millar v Taylor* (1769) 4 Burr 2303.; *Caird v Sime* (1887) 12 AC 326.; *Davis v Johnson* [1979] AC 264.

²⁸ *Pepper (Inspector of Taxes) v Hart* [1993] AC 593.

²⁹ Buley, T. (2003) 'Using notes on clauses/explanatory notes to interpret statutes', *Judicial Review*, 8(1), 7–11.

³⁰ *R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service* [2002] UKHL 38.

³¹ *R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service* [2002] UKHL 38, 5.

³² *Investors Compensation Scheme Ltd v West Bromwich Building Society* [1998] 1 WLR 896, 912–913.

³³ *R (Westminster City Council) v National Asylum Support Service* [2002] UKHL 38, 6.

³⁴ *Flora v Wakom (Heathrow) Ltd* [2006] EWCA Civ 1103, 15–17.; *R (on the application of O) v Secretary of State for the Home Department* [2022] UKSC 3, 29–31.; *Brown v Ridley* [2025] UKSC 7, 38.

félrevezetők is voltak, mivel nem nyújtottak elegendő magyarázatot vagy kontextust a normaszöveg kapcsán, helyette különféle szakpolitikai dokumentumok újraírt változatai voltak.³⁵ Később egy parlamenti bizottsági jelentésben az évek során bekövetkezett érzékelhető javulásról számoltak be, például a tartalom közérthetőségének és részletességének növekedése kapcsán, bár kritikák továbbra is fennálltak a szövegismétlések és az indokolások késedelmes közzététele miatt. A konzisztencia biztosítása érdekében a bizottság egy jogalkotási standardokat felügyelő testület felállítását javasolta, amely ellenőrizte volna az indokolások tartalmát és minőségét, nyomást gyakorolva a kormányra a hiányosságok korrigálására. Ezt a javaslatot végül nem ültették át a gyakorlatba, így a minőségi javítások a meglévő kormányzati mechanizmusokon keresztül valósulnak meg.³⁶

2.2. Ausztrália

Az ausztrál szövetségi jogalkotásban 1980-ig nem volt kötelező jogalkotói indokolást készíteni a törvényjavaslatokhoz,³⁷ és ha készült is ilyen dokumentum,³⁸ annak funkciója, formája és tartalma nem volt egységesen szabályozva.³⁹ A 20. század első felében a törvényjavaslatokhoz csatolt magyarázó dokumentumok alapvetően eltértek a mai jogalkotói indokolásoktól. Az úgynevezett összehasonlító memorandum (*comparative memorandum*) nem tartalmazott érdemi jogpolitikai indokolást, funkciója technikai volt, csupán a hatályos törvényszöveget jelenítette meg, tipográfiai eszközökkel jelölve benne a korábbi normaszöveghez képest eszközölt módosításokat.⁴⁰

Az 1950-es évektől fokozatosan jelentek meg a magyarázó jellegű memorandumok, de a rendszeres közzététel csak 1980-tól vált bevett gyakorlattá, amikor a jogalkotási kézikönyv előírta, hogy minden kormányzati törvényjavaslatához jogalkotói indokolást kell készíteni.⁴¹ Emellett 1975-ben a képviselőház ügyrendi bizottsága is felismerte, hogy szükség van egy az Erksine May-hez hasonló, a parlament gyakorlatát tükröző szövegre, amelyben bemutatják a képviselőház eljárásainak részleteit és a fontos precedenseket is ismertetik.⁴² Az útmutató rögzítette, hogy a törvényjavaslatokhoz készülhetnek olyan kísérő dokumentumok, mint a normaszöveg szakaszaihoz fűzött, a jogalkotói szándékot magyarázó megjegyzések (*notes on clauses*) és jogalkotói indokolás (*explanatory memorandum*) is.⁴³ A dokumentum elkészítését kötelezettségként azonban csak később, a képviselőház 1994-es eljárási szabályzata írta elő a kormány által benyújtott javaslatok vonatkozásában.⁴⁴ A hatályos eljárási szabályzat ezt a

³⁵ Office of Parliamentary Counsel (2013) *When laws become too complex.*, <https://bit.ly/3MTLGKB>.

³⁶ House of Lords Select Committee on the Constitution (2019) *The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament*. 24th Report of Session 2017-19 (HL Paper 393), <https://bit.ly/4sfEbxJ>.

³⁷ MacDowall, F. (2018) 'Legislative History Research and Data Visualisation', *Australian Law Librarian*, 26(2), 124.

³⁸ Elvértve már 1905-től készültek modern típusú jogalkotói indokolások, de 1950-ig az összehasonlító memorandumok domináltak.

³⁹ O'Neill, P. (2005) 'Was there an EM? Explanatory memoranda in the Commonwealth Parliament 1901-82', *Australian Law Librarian*, 13(1), 7.

⁴⁰ Uo. 7., 11–13.

⁴¹ Uo. 17.

⁴² Pettifer, J. A. (ed.) (1981) *House of Representatives Practice*. Canberra: Australian Government Publishing Service, <https://bit.ly/4aBxkZg>, vii–viii.

⁴³ Uo. 312.

⁴⁴ House of Representatives (1994) *Standing and sessional orders as at 9 November 1994*. Canberra: Australian Government Publishing Service, <https://bit.ly/44JOrEr>, 215. §.

rendelkezést csak azzal egészíti ki, hogy hasonló indokolást az önálló képviselői indítványok esetében is be lehet nyújtani.⁴⁵

A kormányzati jogalkotási útmutatók részletes iránymutatást tartalmaznak az indokolás funkciójáról és annak tartalmi követelményeiről. Ezek szerint a jogalkotói indokolás célja, hogy a normaszöveget kísérő dokumentumként segítse a parlamenti képviselőket, a tisztviselőket és a nyilvánosságot a törvényjavaslat céljainak és működésének megértésében.⁴⁶ Emellett fontos szerepet játszhat a jogszabály értelmezésében is,⁴⁷ hiszen a bíróságok felhasználhatják a normatív rendelkezés jelentésének megerősítésére, illetve kétértelműség esetén, vagy ha a szó szerinti értelmezés nyilvánvalóan abszurd eredményre vezetne, a jelentés meghatározására is.⁴⁸ Az útmutatók felhívják a figyelmet arra, hogy a dokumentum elkészítésének folyamata feltárhatja a politikai javaslatok hibáit vagy gyengeségeit, illetve a jogszabálytervezet hibáit, ezért célszerű, ha a dokumentum előkészítését már a tervezési folyamat korai szakaszában megkezdik.⁴⁹

Az indokolásnak tartalmaznia kell egy borítólapot, amely feltünteti a parlamenti ülészak évét, a benyújtó ház nevét, a törvényjavaslat rövid címét és a felelős miniszter nevét, akinek felhatalmazásával az indokolás közzétételre kerül. Az érdemi tartalmat egy általános áttekintés nyitja, amely röviden és világosan megfogalmazza a javaslat célját, indokolja a jogalkotás szükségességét, bemutatja a főbb rendelkezések hatását és a szakpolitikai hátteret. Ezt követi a pénzügyi hatásnyilatkozat, amely számszerűsíti a javaslat közvetlen és közvetett költségvetési hatásait, ideértve a megtakarításokat, kiadásokat, bevételekieséseket vagy -növekedéseket. Ahol szükséges, hatáselemzést is csatolni kell, ugyanakkor szorosan összefüggő, egyidejűleg benyújtott javaslatok esetén – amennyiben azok rövidek és egyszerűek, így egyetlen áttekintés, valamint pénzügyi hatásnyilatkozat elegendően magyarázza működésüket – közös dokumentum is készíthető. A dokumentum legterjedelmesebb része a szakaszonkénti indokolás, amelynek a törvényjavaslat minden egyes rendelkezését magyaráznia kell. A jogalkotási kézikönyv kifejezetten előírja, hogy a jó indokolás nem csupán átfogalmazza a normaszöveget, hanem bemutatja a javaslat céljait, magyarázza az egyes szakaszok működését, példákat hoz a tervezett hatásra vagy arra a problémára, amelyet orvosolni kíván, valamint ismerteti a rendelkezés illeszkedését a hatályos jogrendszerbe. Mivel a dokumentum a benyújtást követően nyilvánosan hozzáférhető a szövetségi jogszabály-nyilvántartásban,⁵⁰ bizalmas információt nem tartalmazhat.⁵¹

Az indokolások minőségét több parlamenti bizottság is figyelemmel kíséri. A képviselőház ügyrendi bizottsága korábban kritikát fogalmazott meg az indokolások általános színvonalával kapcsolatban, mivel azok gyakran csupán átfogalmazták a törvényt szöveget ahelyett, hogy magyarázták volna azt, a minőségellenőrzés pedig számos minisztériumban nem

⁴⁵ House of Representatives (2022) *Standing orders as at 2 August 2022*. Canberra: Department of the House of Representatives, <https://bit.ly/4phh6rR>, 141. § (b) bekezdés.

⁴⁶ Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet (2025) *Legislation Handbook*. Canberra: Department of the Prime Minister and Cabinet, <https://bit.ly/3MYXQlq>, 47.

⁴⁷ Acts Interpretation Act 1901, 15 AB §, <https://bit.ly/4swYmrg>; Soliman Hunter, T. (2023) 'An Introduction to Australian Legal Culture', In: Koch, S. and Kjølstad, M.M. (eds.) *Handbook on Legal Cultures*. Cham: Springer, 55.

⁴⁸ Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet (2025) *Legislation Handbook*. Canberra: Department of the Prime Minister and Cabinet, <https://bit.ly/3MYXQlq>, 47–48.

⁴⁹ Office of Parliamentary Counsel (2025) *Instructor Guidance Note — Explanatory memorandums, explanatory statements and other supporting documents*. Canberra: Office of Parliamentary Counsel, <https://bit.ly/4jf94OF>.

⁵⁰ Legislation Act 2003, 15A § (3) bekezdés e) pont, <https://bit.ly/49f0lrc>.

⁵¹ Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet (2025) *Legislation Handbook*. Canberra: Department of the Prime Minister and Cabinet, <https://bit.ly/3MYXQlq>, 48–52.

megfelelő és hatástalan volt.⁵² A szakirodalom rámutat, hogy bár törekvések történtek a következetesség és a minőség javítására, mindkettő továbbra is megoldásra váró kérdésnek tűnik.⁵³ Előremutató fejlemény ugyanakkor a korrekciós eljárások formalizálása. Ennek megfelelően amennyiben a törvényjavaslat elfogadása előtt hibát fedeznek fel az indokolásban, helyesbítést, kiegészítést vagy teljes egészében új dokumentumot kell kiadni. Kiegészítés akkor is szükségessé válhat, ha a szenátus törvényellenőrzési bizottsága vagy az emberi jogi parlamenti bizottság a törvényjavaslat vizsgálata során aggályokat fogalmaz meg.⁵⁴

A gyakorlatban a parlamenti honlapon közzétett jogalkotói indokolások valóban követik a jogalkotási kézikönyvben előírt struktúrát, minőségük azonban változó. Míg egyes indokolások részletesen kifejtik a jogalkotói szándékot – például megnevezik a szabályozni kívánt problémát vagy magyarázatot adnak a kivételekre –, mások (főként az önálló képviselői indítványok esetében) csupán a normaszöveg átfogalmazására szorítkoznak. Ez utóbbi összhangban áll a szenátus törvényellenőrzési bizottságának korábbi kritikáival, és a jogalkotási kézikönyvben is kifogásolt egyszerű összefoglalás kategóriájába esnek.

Az 1980-as évek elején az ausztrál jogértelmezési gyakorlatban paradigmaváltás következett be. A Legfelsőbb Bíróság korábbi álláspontja – hasonlóan az angol kizárási szabályhoz – elzárkózott a parlamenti anyagok bírói felhasználásától, e merev megközelítés feloldására azonban a szövetségi főügyészség 1981-ben és 1983-ban szakmai szimpóziumokat szervezett.⁵⁵ A céltételező értelmezés és a külső anyagok használatának törvényi rendezését előkészítő tanácskozások nyomán 1984-ben módosították a jogszabály-értelmezési törvényt, amely mindkét megközelítést törvényi szintre emelte.⁵⁶

A bírói gyakorlat sajátos egyensúlyt keres a külső anyagok szabadabb felhasználása és a szövegközpontúság között. A Legfelsőbb Bíróság a *CIC Insurance Ltd v Bankstown Football Club Ltd* ügyben megfogalmazta, hogy a kontextust – beleértve a külső anyagokat, így a jogalkotói indokolást is⁵⁷ – már a jogértelmezés kezdeti fázisában figyelembe kell venni, nem csupán akkor, ha a szöveg kétértelmősége bebizonyosodott.⁵⁸ Az *Alcan (NT) Alumina Pty Ltd v Commissioner of Territory Revenue* döntés ugyanakkor a jogszabály elsődlegességét hangsúlyozta. A bíróság rámutatott, hogy ha az értelmezés csupán az általános jogalkotói célra támaszkodik, fennáll a veszélye, hogy a normatív szöveg nem kapja meg a kellő figyelmet.⁵⁹ A *Saeed v Minister for Immigration and Citizenship* ügy tovább erősítette ezt a korlátot. Bár az indokolás egyértelműen kifejezte a kormányzati szándékot, a bíróság megállapította, hogy a törvénytörvény nem volt kellően világos ahhoz, hogy ezt az értelmezést alátámassza, és rögzítette, hogy hibás külső anyagokra támaszkodni mielőtt kimerítenék volna a jogszabály szövegére, kontextusára és céljára építő, szokásos értelmezési szabályokat.⁶⁰

⁵² Senate Standing Committee for the Scrutiny of Bills (2004) *Third Report of 2004: The Quality of Explanatory Memoranda Accompanying Bills*. Canberra: Parliament of Australia, <https://bit.ly/4pe3EF2>.

⁵³ Dharmananda, J. (2018) 'Using parliamentary materials in interpretation: Insights from parliamentary process', *The University of New South Wales Law Journal*, 41(1), 13.

⁵⁴ Commonwealth of Australia, Department of the Prime Minister and Cabinet (2025) *Legislation Handbook*. Canberra: Department of the Prime Minister and Cabinet, <https://bit.ly/3MYXQlq>, 56–57.

⁵⁵ O'Neill, P. (2005) 'Was there an EM? Explanatory memoranda in the Commonwealth Parliament 1901-82', *Australian Law Librarian*, 13(1), 17.

⁵⁶ Acts Interpretation Act 1901, 15 AA–15 AB §§, <https://bit.ly/4swYmrg>.

⁵⁷ Geddes, R.S. (2005) 'Purpose and Context in Statutory Interpretation', *University of New England Law Journal*, (2005)2, 5–48.

⁵⁸ *CIC Insurance Ltd v Bankstown Football Club Ltd* [1997] 187 CLR 384.

⁵⁹ *Alcan (NT) Alumina Pty Ltd v Commissioner of Territory Revenue* [2009] 239 CLR 27.

⁶⁰ *Saeed v Minister for Immigration and Citizenship* [2010] 241 CLR 252.

2.3. Új-Zéland

A törvényjavaslatok indokolásának mai rendszere Új-Zélandon az 1990-es évek házsabály-reformjainak eredményeként jött létre, felváltva a korábbi gyakorlatot, amelyben a felelős miniszter a javaslatot ismertető beszédben (*minister's notes*) foglalta össze annak tartalmát és célját. Az 1992-es házsabály-felülvizsgálatot végző bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a miniszteri beszéd ugyan hasznos információkat tartalmaz a javaslat tartalmáról és a kormány jogalkotási indokairól, azonban kívánatos lenne ezeket írásban is rögzíteni, ezért javasolta közzétételüket az indítvány előterjesztéskor.⁶¹ Az így létrejött indokolások a normaszöveg előtt technikai jelleggel jelentek meg és az egyes rendelkezések rövid leírására szorítkoztak. Az 1995-ös házsabály-reform rámutatott, hogy az indokolásnak ennél többet kellene nyújtania, így tartalmaznia kellene a miniszter vagy az előterjesztő képviselő által megvalósítani kívánt szakpolitika ismertetését, valamint azokat a kérdéseket, amelyekre a jogalkotás megoldást kíván nyújtani.⁶² E követelményeket a hatályos házsabály is rögzíti, amely előírja, hogy a jogalkotói indokolásnak (*explanatory notes*) meg kell határozni a javaslat által elérni kívánt szakpolitikai célt, emellett ismertetetheti az egyes rendelkezések tartalmát is.⁶³

Az indokolás elsődleges funkciója, hogy a törvényjavaslat célját a jogszabálysövegnél közérthetőbb formában ismertesse, így az a törvényjavaslat – majd a kihirdetett törvény – szövegének értelmezéséhez rendkívül fontos támpontot tud nyújtani.⁶⁴ Tartalmi követelmény, hogy az indokolás tényszerű, ne érvelő jellegű legyen, valamint, hogy kormányelőterjesztés esetén hivatkozzon a szabályozási hatásvizsgálat (*regulatory impact analysis*) eredményeire és a javaslatához kapcsolódó minisztériumi nyilatkozatra (*departmental disclosure statement*). Utóbbi nem a törvényjavaslat tartalmát magyarázza, hanem a javaslat előkészítésének folyamatáról nyújt áttekintést, így összegzi a szabályozási hatásvizsgálat főbb megállapításait, a lefolytatott konzultációkat, valamint azokat a jogi teszteket, amelyek a jogállami, alapjogi és nemzetközi kötelezettségekkel való összhangot vizsgálják. A minisztériumi nyilatkozat a jogalkotói indokolást kiegészítő, de attól független dokumentum. Első részében szó szerint megismétli az általános indokolást (*general policy statement*), ugyanakkor egységes, kérdés-válasz alapú szerkezetben további információkat is szolgáltat, amelyekhez a törvényjavaslat indokolása hivatkozásokkal irányítja az olvasót.⁶⁵

Az Egyesült Királysággal ellentétben Új-Zélandon az indokolást nem módosítják a parlamenti vita során elfogadott változtatások tükrében, de amennyiben a felelős miniszter ténybeli hibát észlel, köteles a parlamentet tájékoztatni és a helyesbítést benyújtani. A bizottsági

⁶¹ Standing Orders Committee (1992) *Report on its Review of the Operation of the Standing Orders: Second session, forty-third Parliament*. Wellington: House of Representatives, <https://bit.ly/49t5c9z>, 12.

⁶² Standing Orders Committee (1995) *Review of Standing Orders: First session, forty-fourth Parliament*. Wellington: House of Representatives, <https://bit.ly/490H0eF>, 54.

⁶³ House of Representatives (2023) *Standing Orders of the House of Representatives 2023*. Wellington: House of Representatives, <https://bit.ly/3MTNg41>, 74.

⁶⁴ Legislation Act 2019, 10. § (4) bekezdés, <https://bit.ly/3Ln7E8k>; Interpretation Act 1999, 5. § (3) bekezdés, <https://bit.ly/4qAEtOi>; Legislation Design and Advisory Committee (2021) *Legislation Guidelines: 2021 Edition*. Wellington: Legislation Design and Advisory Committee, <https://bit.ly/491iI4d> 62–63.

⁶⁵ The Treasury (2013) *Disclosure Statements for Government Legislation: Technical Guide for Departments*. Wellington: Ministry for Regulation, <https://bit.ly/49CNRdp>; Cabinet Office (2013) *Disclosure Requirements for Government Legislation*. Cabinet Office Circular CO (13) 3. Wellington: Cabinet Office, <https://bit.ly/4ji6rvz>.

szakaszban a szakbizottság jelentése az újranyomtatott javaslatban felváltja az eredeti indokolást és az indokolás nem kerül közzétételre a kihirdetett törvénnyel együtt.⁶⁶

Az új-zélandi jogértelmezési gyakorlat egyik fontos mérföldkövét a *Commerce Commission v Fonterra Co-operative Group Ltd* döntés jelentette. Ítéletében a Legfelsőbb Bíróság megerősítette a jogértelmezési törvényben foglalt megközelítést, amely szerint a jogszabály jelentését a normaszöveg és annak célja alapján, egymás fényében kell meghatározni, nem pedig pusztán a nyelvtani értelemről kiindulva. Tipping bíró megfogalmazása szerint még ha a szöveg jelentése önmagában világosnak is tűnik, azt mindig ellenőrizni kell a jogszabály célja alapján,⁶⁷ vagyis a cél nem pusztán másodlagos megerősítő tényező, hanem a vizsgálat kezdetétől jelen lévő értelmezési szempont. A szakirodalom ezt a fordulatot úgy értékeli, hogy a korábbi, szigorúan nyelvtani-szövegközpontú értelmezési hagyománnyal szemben a szöveg, a cél és a tágabb kontextus egymást kölcsönösen kiegészítő tényezőkké váltak a jogértelmezésben.⁶⁸

Szemben az Egyesült Királyság *Pepper v Hart* döntésében kialakított szigorú feltételrendszerrel Új-Zélandon nincsenek hasonló, tételes „kapuőr-szabályok”. A jogalkotási törvény a szöveg, a cél és a kontextus együttes mérlegelését írja elő,⁶⁹ és a bírói gyakorlat elsősorban azt vizsgálja, mennyire meggyőzőek a parlamenti anyagokból levonható következtetések, nem pedig azt, hogy egyáltalán felhasználhatók-e. Ezek az anyagok segítenek feltárni a szabályozás háttérét és a választott megoldás indokait, de nem írhatják felül a jogszabály szövegét.

Az új-zélandi törvényjavaslatok indokolásai a parlament hivatalos honlapján szabadon hozzáférhetők, és a normaszöveg előtt jelennek meg. A dokumentum struktúrája több elemből épül fel, követve a jogalkotási útmutatók előírásait: először egy általános szakpolitikai nyilatkozat (*general policy statement*) foglalja össze a jogalkotói célokat, majd hiperhivatkozások biztosítják a hozzáférést a minisztériumi nyilatkozathoz és a hatásvizsgálathoz, végül a szakaszonkénti indokolással (*clause by clause analysis*) zárul. Míg az általános szakpolitikai nyilatkozat általában világosan megnevezi a jogalkotási célokat és tematikus pilléreket alkot a főbb változtatások köré, addig a szakaszonkénti elemzés inkább technikai változásnaplóként funkcionál, amiben rögzítik ugyan, hogy a korábbi törvényhez képest mi módosult, ám a változtatások indokait vagy a szabályozni kívánt problémák természetét ritkán fejti ki. Az érdemi szakpolitikai háttér, a konzultációs folyamat dokumentációja és az alkotmányos megfelelés elemzése nem az indokolásban, hanem a hivatkozott mellékdokumentumokban található, amelyek így a bírói jogértelmezés szempontjából fontosabb forrásnak bizonyulhatnak, mint maga a szakaszonkénti elemzés.

2.4. Kanada

Kanadában a szövetségi törvényjavaslatok indokolásának nincs olyan egységes, kötelező rendszere, mint az Egyesült Királyságban vagy Ausztráliában. A képviselőház eljárási szabályzata csak bizonyos, a mintaklauzuláktól eltérő rendelkezések esetében ír elő indokolási kötelezettséget, de általános szabályként nem követeli meg, hogy a törvényjavaslatokhoz átfogó

⁶⁶ Wilson, D. (ed.) (2023) *McGee's Parliamentary Practice in New Zealand*. 5th edn. Wellington: Clerk of the House of Representatives, <https://bit.ly/45mlvCB>, 432.

⁶⁷ *Commerce Commission v Fonterra Co-operative Group Ltd* [2007] NZSC 36, 22.

⁶⁸ Nijman, C. (2007) 'Ascertaining the Meaning of Legislation - A Question of Context', *Victoria University of Wellington Law Review*, (2007)38, 629–667.

⁶⁹ Legislation Act 2019, 10. § (1) bekezdés.

magyarázó dokumentumot fűzzenek.⁷⁰ Ezt 1972. március 29-én Lucien Lamoureux házelnök kifejezetten megerősítette egy parlamenti vitában, amikor eljárási kifogást fogalmaztak meg egy vitára benyújtott javaslattal kapcsolatban azzal az indokkal, hogy az formailag hiányos, mert nem fűztek hozzá jogalkotói indokolást. A házelnök kimondta, hogy az eljárási szabályzat semmilyen módon nem teszi kötelezővé magyarázó jegyzet csatolását, az legfeljebb hasznos, de nem kötelező gyakorlati eszköz.⁷¹

Ma már a kormányzati jogalkotási útmutató előírja, hogy kormányzati törvényjavaslatok esetén, amennyiben azok meglévő törvényt módosítanak, magyarázó jegyzeteket (*explanatory notes*) kell készíteni. Ennek elkészítéséért az igazságügyi minisztérium jogalkotásért felelős osztálya felel, és azok az első olvasatkor jelennek meg a törvényjavaslat szövegéhez fűzve.⁷² Ezt a gyakorlatot a képviselőház eljárásait és gyakorlatát ismertető gyűjteménye is részletezi: a jegyzetek csak az eszközölt változtatásokat írják le, illetve a módosított törvények érintett rendelkezéseit idézik – így új rendelkezések esetében nem találunk jogalkotói indokolást, csak arra való utalást, hogy a megjelölt szakasz nem módosítás –, nem minősülnek a törvényjavaslat részének, és a későbbi olvasatok szövegéből kikerülnek.⁷³ Tartalmuk szerint ezek inkább technikai jellegű rövid kivonatok, mintsem valódi magyarázatok, jogpolitikai indokolást nem tartalmaznak. Ettől eltérően a pénzügyi és adójogi tárgyú javaslatok esetében a pénzügyminisztérium külön, részletes (*clause by clause*) magyarázó dokumentumokat tesz közzé. Ezek deklarált célja, hogy segítséget nyújtsanak a jogalkotási javaslatok megértéséhez a képviselők, az adózók és szakmai tanácsadók számára. Ez a gyakorlat tartalmilag közelebb áll a brit és ausztrál indokolási modellhez, azonban alkalmazása az adó- és pénzügyi jogalkotásra korlátozódik, nem terjed ki a szövetségi jogalkotás egészére.⁷⁴

Az indokolásokon kívül minden kormányzati törvényjavaslat elején kötelezően szerepel egy legfeljebb két oldalas összefoglaló (*summary*), ami világos, tényyszerű, pártatlan áttekintést ad a javaslat céljáról és főbb rendelkezéseiről,⁷⁵ hogy segítse a parlamenti képviselőket és a nyilvánosságot a törvényjavaslat megértésében. Fontos különbség azonban az indokoláshoz képest, hogy ha a törvényjavaslatot elfogadják, az összefoglalót a végleges törvény elején közzé kell tenni.⁷⁶

A szövetségi jogalkotási útmutató arra ösztönzi a tárcaikat, hogy készítsenek további, a törvényjavaslat képviselőknél és a nyilvánosságnak történő ismertetésére szolgáló anyagokat, ezek azonban kommunikációs jellegű háttéranyagok, nem jogalkotói indokolások.⁷⁷ Ennek megfelelően bevett gyakorlat, hogy a parlament könyvtárának kutatószolgálat a bizottsági szakaszba utalt fontosabb javaslatokhoz összefoglalót (*legislative summary*) készít, amelyek

⁷⁰ House of Commons (2025) *Standing Orders of the House of Commons: Including Appendices* (Consolidated version as of June 5, 2025). Ottawa: House of Commons, <https://bit.ly/4pYOYuz>, 152.

⁷¹ House of Commons (1972) *House of Commons Debates*, 28th Parliament, 4th Session, Ottawa: Library of Parliament, <https://bit.ly/3KTxnVX>, 1267–1268.

⁷² Privy Council Office (2001) *Guide to Making Federal Acts and Regulations*. 2nd edn. Ottawa: Privy Council Office, <https://bit.ly/4qx7Ocm>.

⁷³ Janse, E. and LeBlanc, J. (eds.) (2025) *House of Commons Procedure and Practice*. 4th edn. Ottawa: House of Commons, <https://bit.ly/49hjOYq>, [16.26].

⁷⁴ Ehhez lásd pl.: Department of Finance Canada (2025) *Explanatory Notes Relating to the Income Tax Act and Other Legislation*. Ottawa: Department of Finance Canada, <https://bit.ly/4jh5XWJ>.

⁷⁵ Janse, E. and LeBlanc, J. (eds.) (2025) *House of Commons Procedure and Practice*. 4th edn. Ottawa: House of Commons, <https://bit.ly/49hjOYq>, [16.27].

⁷⁶ Privy Council Office (2001) *Guide to Making Federal Acts and Regulations*. 2nd edn. Ottawa: Privy Council Office, <https://bit.ly/4qx7Ocm>, 132–133.

⁷⁷ Uo. 14.

ismertetik a javaslat jogpolitikai hátterét, a korábbi szabályozást és a főbb rendelkezéseit. A könyvtár azonban kifejezetten hangsúlyozza, hogy ezek az elemzések nem hivatalos parlamenti vagy kormányzati dokumentumok és nem minősülnek jogalkotói indokolásnak, funkciójuk leginkább a parlamenti munka támogatása, mintsem a jogértelmezés segítése.⁷⁸

A kanadai bírói jogértelmezés mai kiindulópontját a Legfelsőbb Bíróság a *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd* ügyben rögzítette, ahol Iacobucci bíró a jogértelmezés során Driedger professzor „modern elvét” tekintette irányadónak, amely szerint a törvény szavait teljes kontextusukban, nyelvtani és szokásos értelmükben kell olvasni, összhangban a törvény szerkezetével, a törvény céljával és a parlament szándékával.⁷⁹ Ez a céltételező, kontextus-alapú megközelítés hozzájárult ahhoz, hogy a bíróságok egyre szélesebb körben támaszkodjanak jogalkotástörténeti anyagokra, így a parlamenti vitákra, bizottsági jelentésekre, reformjavaslatokra és a jogalkotói indokolásokra mint külső értelmezési segédeszközökre.⁸⁰ A szakirodalom ugyanakkor rámutat, hogy a kormányzati háttéranyagokhoz kellő óvatossággal kell viszonyulni, mivel tartalmuk nem feltétlenül tükrözi a parlament által végül elfogadott szövegváltozatot, ezért csak másodlagos, mérlegelendő bizonyító erővel bírnak.⁸¹

A parlamenti honlapon közzétett jogalkotói indokolások vegyes képet mutatnak. A pénzügyi vagy adójogi tárgyú és egyéb nagyobb horderejű javaslatok esetében ezek a dokumentumok valóban hozzáadott értékkel rendelkeznek és érdemben magyarázzák a normaszöveget, míg a többi esetben az indokolás inkább a módosítások közötti navigálást segíti elő mintsem a normaszöveg értelmezését és a jogalkotói szándék megértését. A jogszabályok elején található összefoglalók pedig egy tömör általános kivonatként funkcionálnak.

2.5. Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államokban nincs olyan egységes, kötelező jogalkotási indokolási rendszer, mint az Egyesült Királyságban vagy Ausztráliában. A jogalkotói szándékot több, eltérő jogi státuszú kongresszusi dokumentum rögzíti, amelyeket összefoglalóan jogalkotástörténetnek (*legislative history*) neveznek. Ezek közül a jogértelmezés szempontjából kiemelkedő szerepe van a bizottsági jelentéseknek (*committee reports*), valamint annak a közös magyarázó nyilatkozatnak (*joint explanatory statement*, gyakran *statement of managers* formájában), amelyet akkor adnak ki, amikor a két kamara a törvényjavaslatot eltérő szövegváltozatban fogadta el, és az egyeztető bizottság (*conference committee*) dolgozza ki a végleges normaszöveget. A jogalkotástörténet részét képezik továbbá a kamarák plenáris vitái (*floor debates*), a bizottsági meghallgatások és módosító ülések anyagai (*hearing statements*, *markup statements*), illetve a törvénymódosítások előélete (*history of amendment*).⁸² A bírói és szakirodalmi álláspont szerint e források nem azonos súllyal esnek latba. Általánosnak tekinthető az a hierarchia, amely a szakbizottsági jelentéseket tekinti a legmegbízhatóbb támpontnak, ezt

⁷⁸ Ehhez lásd a parlamenti könyvtár Legislative Summaries keresőjét: <https://bit.ly/49amMOK>.

⁷⁹ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)* [1998] 1 SCR 27. 21.

⁸⁰ Mancini, M. and Feldman, C. (2025) 'Revisiting the Use of Legislative History in Statutory Interpretation', *Alberta Law Review* [Forthcoming].

⁸¹ Barker, S. and Anderson, E. (2015) 'Cinderella at the Ball: Legislative Intent in Canadian Courts', *Canadian Parliamentary Review*, 38(2), 15–21.

⁸² Brannon, V.C. (2023) *Statutory Interpretation: Theories, Tools, and Trends*. CRS Report R45153. Washington, DC: Congressional Research Service, <https://bit.ly/490EbKz>, 44.

követik a bizottsági elnökök és rangidős tagok nyilatkozatai, majd a meghallgatási és módosítási anyagok, míg a többi plenáris felszólalás a sor végére kerül.⁸³

A képviselőház eljárási szabálya szerint az állandó bizottságokból kikerülő törvényjavaslatokat írásos bizottsági jelentésnek (*committee reports*) kell kísérnie, ami az 1880-as átfogó házszabály-reform óta fennálló követelmény. A jelentésnek egyrészt egyetlen kötetben kell megjelenie, és tartalmaznia kell minden határidőben benyújtott kisebbségi, kiegészítő vagy eltérő véleményt, másrészt fel kell tüntetnie a javaslat elfogadásáról és az ahhoz kapcsolódó módosításokról tartott név szerinti szavazások eredményét, beleértve a mellette és ellene szavazók számát és névsorát. Emellett külön ki kell térnie a bizottság felügyeleti megállapításaira és ajánlásaira, a kongresszusi költségvetési hivatal által készített költségbecslésre, ha az időben rendelkezésre áll, a javasolt programokhoz kapcsolódó általános teljesítménycélokra, valamint egy olyan nyilatkozatra, amely jelzi az esetleges párhuzamos, más szövetségi programokkal való átfedéseket. Ha a javasolt szabályozás hatályos jogszabályt helyez hatályon kívül vagy módosít, a jelentésnek a módosítandó szakasz teljes szövegét, valamint annak összehasonlító, a törlendő és beillesztendő részeket tipográfiailag elkülönítő változatát is tartalmaznia kell (*comparative print*).⁸⁴ A szabályok ugyanakkor csak a kötelező tartalmi elemeket határozzák meg, egységes fejezetcím-struktúrát nem írnak elő a bizottsági jelentések számára. A gyakorlatban a jelentések rendszerint olyan, mára konvencióvá vált fejezetekre tagolódnak, mint a javaslat célját és tartalmát bemutató rész (*purpose and summary*), a szabályozási háttér és a javasolt szabályozás indokoltságát ismertető fejezet (*background and need for legislation*), az egyes rendelkezéseket részletesen magyarázó szakasz (*section-by-section analysis*), valamint a kisebbségi vagy eltérő véleményeket rögzítő rész (*supplemental, minority, or additional views*).

A két ház közötti egyeztetés lezárásakor az egyeztető bizottsági jelentéshez külön magyarázó dokumentumot kell csatolni. A magyarázó nyilatkozat (*joint explanatory statement*) kellően részletesen és egyértelműen kell, hogy tájékoztassa a szenátust arról, hogy a jelentésben szereplő módosítások vagy javaslatok milyen hatással vannak a vizsgált törvényjavaslatra.⁸⁵ A szakirodalom rendszerint kiemeli, hogy ezek a nyilatkozatok – mivel közvetlenül a kompromisszumos, végleges szöveg elfogadásához kötődnek – a jogalkotói szándék rekonstruálásakor a bizottsági jelentésekkel együtt a legerősebb súlyú történeti források közé tartoznak.⁸⁶

A Legfelsőbb Bíróság a 20. század jelentős részében széles körben, sokszor döntő érvként támaszkodott a kongresszusi jogalkotástörténeti anyagokra, különösen a bizottsági jelentésekre, jóllehet a textualizmus térnyerésével ez a gyakorlat egyre inkább vitatottá vált.⁸⁷ A *Church of the Holy Trinity v. United States* ügyben Brewer bíró azt hangsúlyozta, hogy egy norma a törvény szövegének ugyan megfelellhet, mégsem alkalmazható, ha ellentétes a jogszabály szellemével és a jogalkotók szándékával. A történeti anyagokat kifejezetten arra használta, hogy a szövegben rejlő

⁸³ Eskridge, W.N., Frickey, P.P. and Garrett, E. (2006) *Legislation and Statutory Interpretation*. 2nd edn. New York: Foundation Press, 317.

⁸⁴ U.S. House of Representatives (2025) *Rules of the House of Representatives*. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, <https://bit.ly/49dW8nF>, XIII. szabály 3. pont (House Rule XIII, Clause 3).

⁸⁵ U.S. Senate Committee on Rules and Administration (2013) *Standing Rules of the Senate: Revised to January 24, 2013*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, <https://bit.ly/4pWAueJ> XXVIII. szabály 7. pont (Senate Rule XXVIII, Clause 7),

⁸⁶ McKinney, R.J. and Sweet, E.A. (2019) *Federal Legislative History Research: A Practitioner's Guide to Compiling the Documents and Sifting for Legislative Intent*, Law Librarians' Society of Washington, D.C., <https://bit.ly/4skwRB2>.

⁸⁷ Brannon, V.C. (2023) *Statutory Interpretation: Theories, Tools, and Trends*. CRS Report R45153. Washington, DC: Congressional Research Service, <https://bit.ly/490EbKz>, 39–43.

általános megfogalmazást egy szűkebb, ésszerű alkalmazási körre szorítsa.⁸⁸ A modern textualista irányzat viszont kifejezetten szkeptikus a kongresszusi jogalkotástörténeti források használata kapcsán, és a bírói szerepfelfogás, valamint a demokratikus legitimáció szempontjából is problematikusnak tartja az ilyen anyagokra épülő értelmezést. Scalia bíró több ügyben is markánsan bírálta a bizottsági jelentésekre és más kísérő dokumentumokra támaszkodó érvelést. A *Blanchard v. Bergeron* ügyben ezeket fiatal stábtagek által írt, elsősorban a bíróságok befolyásolását célzó szövegekként írta le,⁸⁹ míg a *Conroy v. Aniskoff* ügyben amellet érvelt, hogy a jogalkotástörténeti anyagok legfőbb hibája az, hogy nem tekinthetők legitim jogforrásnak, mert a bíróságoknak a törvényhozás által elfogadott szöveghez, nem pedig a törvényhozók feltételezett szándékához kell igazodniuk. Ezeket a forrásokat meghatározhatatlan, a jogszabály értelmezését inkább elbizonytalanító, mint tisztázó eszköznek minősítette.⁹⁰ Ebből a szempontból a textualista kritika gyakran arra mutat rá, hogy a kongresszusi jogalkotástörténeti anyagokból válogató, eseti jellegű érvelés növeli a bírói mérlegelés terét, míg a szöveghez kötött, egységes értelmezési keret a döntések kiszámíthatóságát és átláthatóságát hivatott erősíteni.⁹¹

Összességében az amerikai modell sajátossága, hogy a törvényhozói szándéokra és a szabályozás céljaira vonatkozó magyarázatok nem egyetlen, egységesen szerkesztett indokolásban, hanem különböző kongresszusi iratokban – mindenekelőtt a bizottsági jelentésekben és az egyeztető bizottsági jelentésekhez csatolt magyarázó nyilatkozatokban – jelennek meg, amelyek súlyát és felhasználását a bírói gyakorlat alakítja.

III. Összegzés

A vizsgált angolszász jogrendszerek elemzése alapján megállapítható, hogy a jogalkotói indokolások intézményesülése a Westminster-hagyományon belül eltérő utakat járt be. Az Egyesült Királyság és Ausztrália modellje tekinthető a leginkább kidolgozottnak: mindkét jogrendszerben kötelező, kormányzati felelősségkörben készülő, strukturált indokolási dokumentum kíséri a törvényjavaslatokat, amelynek bírói felhasználását a joggyakorlat fokozatosan legitimálta. Új-Zéland hasonló irányba fejlődött, bár az indokolás tartalmi mélysége elmarad a brit és ausztrál modelltől, és az érdemi háttérinformációk jelentős része külön mellékdokumentumokban található.

Kanada sajátos középutat képvisel: a kormányzati útmutatók bizonyos – különösen módosító – törvényjavaslatoknál magyarázó jegyzetek készítését írják elő, a pénzügyi, főként adójogi tárgyú javaslatokhoz pedig a gyakorlatban rendszerint részletes, szakaszonkénti indokolás kapcsolódik, noha a brit jogalkotói indokoláshoz hasonló, minden törvényre kiterjedő egységes rendszer itt nem alakult ki. Az Egyesült Államok a többi vizsgált országtól eltérő utat járt be, egységes indokolási dokumentum helyett a jogalkotói szándéokra vonatkozó információk különböző jogi státuszú kongresszusi iratokban – mindenekelőtt a bizottsági jelentésekben és az egyeztető bizottsági jelentésekhez csatolt magyarázó nyilatkozatokban – szétszórtan jelennek meg, melyek bírói felhasználhatóságát a textualista irányzat vitatja.

⁸⁸ Church of the Holy Trinity v United States (1892) 143 US 457.

⁸⁹ Blanchard v Bergeron (1989) 489 US 87.

⁹⁰ Conroy v Aniskoff (1993) 507 US 511.

⁹¹ Brostoff, D. (2025) 'Text, Context, or Both?: Considering When and How to Use Statutory History in the New Textualist Framework', *Fordham Law Review*, 93(6), 2147–2182.

Az 1. táblázat az országtanulmányok főbb megállapításait foglalja össze, áttekintve a vizsgált jogrendszerekben használt dokumentumtípusokat és azok bírói jogértelmezésben betöltött szerepét.

1. táblázat: A jogalkotói indokolások a vizsgált angolszász jogrendszerekben

Jogrendszer	Dokumentum megnevezése	Kidolgozásért felelős szerv/személy	Felhasználása a bírói jogértelmezésben
Egyesült Királyság	Explanatory Note	Felelős minisztérium / előterjesztő képviselő / minisztériumok a képviselő hozzájárulásával	Rávilágíthat a jogszabály céljára és az orvosolni kívánt problémára, de nem írhatja felül a normaszöveget
Ausztrália	Explanatory Memorandum	Felelős minisztérium / előterjesztő képviselő	A jogértelmezési törvény alapján felhasználható a rendelkezés jelentésének megerősítésére, illetve kétértelműség, homályosság, vagy nyilvánvalóan abszurd és ésszerűtlen eredmény esetén a jelentés meghatározására
Új-Zéland	Explanatory Note	Felelős minisztérium / előterjesztő képviselő	A céltételező értelmezés keretében, a szöveg, a cél és a kontextus együttes mérlegelése alapján felhasználható
Kanada	Explanatory Note*	Igazságügyi minisztérium jogalkotásért felelős osztálya	A céltételező értelmezés keretében felhasználható
Amerikai Egyesült Államok	Joint Explanatory Statement; Committee Report**	Egyeztető bizottság; Szakbizottságok	A legerősebb súlyú jogalkotástörténeti források, de a textualista irányzat vitatja a felhasználhatóságukat

* Csak kormányzati módosító törvényjavaslatok esetén kötelező.

** Egységes indoklási dokumentum nincs; a jogalkotói szándékot eltérő státuszú jogalkotástörténeti források rögzítik.

Az elemzett országok gyakorlata azt mutatja, hogy a jogalkotói indokolás intézménye minden vizsgált jogrendszerben – eltérő mélységben és formalizáltsággal – egyszerre szolgálja a parlamenti elszámoltathatóságot, a jogszabály tartalmának közérthető bemutatását és a bírói jogértelmezés támogatását. Közös vonásuk, hogy az bármilyen formában és mélységben készüljön is, az indokolás nem írhatja felül a normaszöveget, szerepe a jogalkotói szándék megvilágítása, nem pedig annak helyettesítése.

Nyilatkozat a generatív mesterséges intelligencia használatáról:

A szerző a Claude Sonnet 3.7 [Anthropic (2025) Claude Sonnet 3.7 (hozzáférés: 2025. december 26.), nagy nyelvi modell (LLM), elérhető: API-n keresztül ("claude-3-7-sonnet-20250219")] segítségével készítette el a cikk absztraktjának első vázlatát, biztosítva a tanulmány legfontosabb megállapításainak tömör és koherens összefoglalását.

© Kiss Rebeka

MTA Law Working Papers

Kiadó: ELTE Társadalomtudományi Kutatóközpont (MTA
Kiválósági Kutatóhely)

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Boda Zsolt főigazgató

Felelős szerkesztő: Kecskés Gábor

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Lux Ágnes, Mezei Kitti

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

E-mail: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515