

## RECENZÍÓ

SZABÓ ZSOLT

**Recenzió az *Essays on the History of Parliamentary Procedure: In Honour of Thomas Erskine May* című kötetéről (szerkesztette: Paul Evans)**

Igényes, és mind a parlamenti jog, mind a parlamenttörténet szempontjából hiánypótló, háromszorosan is angol tanulmánykötet jelent meg idén a Hart kiadó gondozásában: a kötet angol nyelven, angol szerzők által íródott, és az angol (pontosabban az egyesült királyságbeli) parlamentről szól. A tanulmányok a parlament eljárásainak és jogállásának kialakulását, fejlődését mutatják be. A szerkesztő, Paul Evans a House of Commons veterán tisztviselője, 1981 óta munkatársa, a magyar szakmai közönség a 2017-es Parlamentarizmus Napja rendezvény keretében találkozhatott vele az Országház Varga Béla termében tartott, az Egyesült Királyság parlamenti eljárásairól szóló előadása során.<sup>1</sup> A tanulmányok szerzői szintén a legtapasztaltabb parlamenti tisztviselők, azaz clerkek közül kerültek ki, ez – az angol nyelvű szakirodalomban is – mindeddig egyedülálló vállalkozássá teszi a kötetet.

A könyv az előszó tanúsága szerint eredetileg a brit parlamenti (szokás)jog első kodifikátora, a nagy hatású 19. századi parlamenti clerk, Erskine May születésének 200. évfordulójára, 2015-re jelent volna meg ám a megjelenés végül négy évet csúszott. May 16 éves korában állt – könyvtárosként – a Ház szolgálatába, majd megjárta a ranglétrát, és 1871 és 1886 között a House of Commons hivatalának vezetője volt. Nevét leginkább fő műve, a *Parliamentary Practice*<sup>2</sup>, a parlamenti gyakorlat máig legrészletesebb összefoglalása őrzi, amelyet mindössze 29 évesen írt. Bár nem ez volt az első, és nem is az utolsó kísérlet a brit parlamenti jog összefoglalására, a parlament folyamatosan bővülő intézményi emlékezetének rögzítésére, de kétségtelenül a legalaposabb és legsikeresebb. A vaskos kötet születése óta kvázi jogforrás, elismerten az angol történeti alkotmány része, ma is gyakran idézik clerkek és speakerek egyaránt. Jellegzetes zöld borítója gyakran észrevehető a House of Commons üléstermének asztalán a parlamenti közvetítések, videók során. A szakma, a BBC, és a recenzált mű egyaránt rendre a „parlamenti gyakorlat Bibliájaként” emlegeti.

May művének mífaja nehezen meghatározható: nem pusztán szabálygyűjtemény, hanem az eljárások, szokások fejlődésének részletes bemutatása és gyakor-

<sup>1</sup> Beszámoló az eseményről a Parlamenti Szemle 2017/2. számában (Pálfi Edina Parlamentek Európában: közös nyelv, eltérő gyakorlat) olvasható.

<sup>2</sup> Teljes cím: *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*

lati magyarázata. Az első, 1844-es kiadása óta a House of Commons clerkjei rendszeresen kiegészítik, naprakésszé teszik – maga a szerző kilenc kiadás során frissítette a könyvet –, így mindig naprakész leírását adja a parlamenti gyakorlatnak. Az első kiadás még három fő részből (könyvből) állt, ezek a parlament hatáskörét és szabadságait (privileges), a parlamenti eljárásokat és gyakorlatokat, végül a lokális, választókerületi témájú törvényeket (Private Bills) mutatták be. A legfrissebb kiadásban már hét könyvet találunk, az említett három mellett külön könyvet kapott a parlament szervezete, a bizottsági rendszer, a plenáris munka, és a pénzügyi eljárásrend is. A kötetet a Brit Nemzetközösség államaiban is használják, és kiindulópontként kezelik. Míg a formális házszabályok (standing orders) gyűjteménye egy vékonyka könyv formájában nyomtatva és az interneten is elérhető, Erskine May parlamenti gyakorlatot és szokást is átfogó művének jelenlegi, 25. szép kiállítású, kemény táblás kiadása több mint 1000 oldalas. Ennek megfelelően persze az ára is igen borsos, 329 fontba kerül. Ez a helyzet – joggal – sok kritikát váltott ki, mivel a (parlamenti) joghoz való hozzáférés sokáig a könyvtárak vagy tehetősek kiváltsága volt. 2019 júliusában, történetes során először, Erskine May alapműve online is elérhetővé vált, mégpedig ingyenesen, jól kereshető szócikkkel, a parlament honlapján.<sup>3</sup>

A recenzált mű öt könyve és 17 fejezete nemcsak May alapművének, hanem magának Maynek is emléket állít, és ezen keresztül tárja fel a mai parlamenti jog működését, annak erőteljes történeti háttérébe ágyazva. Az első könyv fejezetei May korát, az akkori parlamenti hivatalt és könyvtárat, valamint a clerkek mai munkáját, a parlamenti munka háttérét adó parlamenti hivatal kevésbé kutatott jelenlegi működését mutatják be. A második könyv a parlamenti jog kodifikációit és azok történeti változásait, külföldi hatását mutatja be. A harmadik a házszabályok, valamint az egyes parlamenti eljárások (kölségvetés, törvényalkotás) változásait írja le, a negyedik a bizottsági rendszer fejlődését, az utolsó, ötödik pedig a parlamenti jog természetét, a parlament és a bíróságok egykori és mai kapcsolatát mutatja be. Az alábbiakban ezek közül néhányról következzenek néhány szubjektív gondolat.

A clerkek munkáját bemutató fejezet címe (Mágusok vagy mandarinok?) igen beszédes: a plenáris ülések során a „szent” és „titkos” szabályokat egyedül ismerő és felettük őrökdő, mai napig talárt és csokornyakkendőt (és 2016-ig parókát!) viselő clerkek saját hazájukban is különlegesnek számítanak, munkájukat mitikus homály fedi. A parlamenti eljárásrend „művészet és nem tudomány” – írja a fejezet szerzője. A clerk évtizedek alatt tanulja meg a tradíciókban gazdag parlamenti eljárásokat, és válik egy életút alatt észrevétlenül nélkülözhetetlenné. A clerkeknek három fő feladatuk van: támogatni a plenáris ülések vezetését, működtetni a bizottságokat, és ellátni a parlamenti adminisztrációs, szervezési feladatokat. Bevett gyakorlat a rotáció a három között, így egy tapasztalt clerk mindhárom területen otthonosan mozog. Ők javítják a parlamenti beadványokat, törvényjavaslatokat, kérdéseket, tanácsukat minden politikai oldal képviselői kikérik és elismerik.

<sup>3</sup> Letölthető: <https://erskinemay.parliament.uk/>

A brit nemzetközösség parlamentjeiben rendre clerknek hívják őket, akik egy szakmai közösségnek tekintik magukat, saját folyóiratot is kiadnak *The Table*<sup>4</sup> címmel. A House of Commons clerkjeinek száma ma 100 fölött van, ami jóval több, mint May idején, de kevesebb, mint hasonló parlamentek hivatali létszáma. 70%-uk férfi, kivétel nélkül brit etnikumú, és változatos diszciplínákban, de többnyire magániskolákban, majd „Oxbridge-ben” (azaz a két híres történelmi egyetem valamelyikén) edukált, széles műveltségű személy, sokuk tudományos fokozattal is rendelkezik, rendszeresen publikál.

A második könyv parlamenti precedensekről szóló fejezete szerint a House of Commons jelenlegi eljárása négy pilléren nyugszik: az elfogadott szokáson és gyakorlaton, a határozatokon és házszabályokon (Standing Orders), a házelnök rendelkezésein, valamint a ház által elfogadott törvényeken. Bármilyen meglepő is, de a parlamenti eljárásrend olyan, lényeges elemei, mint a törvényjavaslatok elfogadása során az olvasatok száma, a kérdések előterjesztése, vagy a határozati javaslatok benyújtása és elfogadási rendje, mind az elsőként említett csoportba tartozik, azaz a szokáson alapul. A szokásjog pedig a precedensek feljegyzésén nyugszik, amelyek a Ház jegyzőkönyvébe (Journals) kerülnek, amelyeket a 16. század második felétől rendszeresen vezetnek a Ház döntéseiről, amelyek meg is maradtak az utókor számára. A 19. század elején, May munkásságát megelőzően indult el a precedensek kategorizálására (indexálására) azaz rendszerezésére irányuló hatalmas munka, amely később lehetővé tette a parlamenti szokásjog kodifikációját is.

A könyv harmadik része a legérdekesebb a parlamenti jog kutatói számára. „A fejlődés elve” című fejezet szerint a brit parlamentre a fontolva haladás, a folyamatos, de nem látványos újítás volt mindig jellemző. A May által 1844-ben kodifikált parlamenti szokásjog lényegében a „Hosszú Parlament” (1640–1660) eljárásrendje óta nem változott, ám egyre kevésbé felelt meg a 19. században a viktoriánus kor jogalkotási követelményeink: egyszerre kellett eleget tenni a kormány által diktált, egyre sűrűbb napirendnek és a parlamenti képviselői jogok védelmének. A fejezet bemutatja az 1747-ben megjelent, és 1832 után egyre gyakoribb állandó házszabályok (Standing Orders) térnyerését. 1835-ben nyolc, száz évvel később 92 ilyen szabály volt hatályban (számuk 1997-ben 163, 2016-ban pedig már 216 volt), terjedelmük igen eltérő, a néhány sornytól a többoldalasig. Ezek már nem egyedi döntések voltak, amelyek egyedi helyzeteket oldottak meg, hanem határozatlan időre elfogadott normák. Elterjedésük összefüggött a fegyelmi jogi szabályok szükségességével, és az ír képviselők obstrukciójával, amelynek hatására a kormány a 19. század második felére megkapta a parlamenti napirend és tárgyalási idő feletti – ma is meglévő – teljes kontrollt. A törvényalkotási eljárással mintegy 60 ilyen állandó házszabály foglalkozik, de koherens eljárásrendje a mai napig nincs a folyamatnak. A harmadik olvasat például csupán szokásjog alapján történik, és nincs semmilyen állandó eljárásrendben, Standing Orderben rögzítve.

<sup>4</sup> Elérhető: [http://www.societyofclerks.org/SCAT\\_Publish.asp](http://www.societyofclerks.org/SCAT_Publish.asp)

Ebben a részben kapott helyet a bizottsági eljárás fejlődéséről, a parlamenti és bíróságok ki-kiújuló, de a parlament szuverenitását mindaddig ki nem kezdő vitájáról, valamint a parlamenti jog természetéről szóló fejezet is. Ezek kifejtése történeti kontextusba ágyazva már csak azért is hasznos, mert May 1844-es műve óta lényegében nem változtak a brit parlament státuszával kapcsolatos kihívások: hogyan hozhatók összhangba, érdemi törvényi szabályozás nélkül, a Bill of Rights, a precedensek és szokások alapján a képviselők, a polgárok, a sajtó, a bíróságok és a két kamara jogai. Autonómiájából következően a parlament nemcsak saját belső jogrendszert, hanem saját „bíróságot” is működtet, a falai között történt jogsértések vagy -viták elöntésére. A „bíró”, azaz a Speaker ítéletei jogerősek, és bíróság előtt nem megkérdőjelezhetőek. A történet azonban nincs lezárva: a parlament és a bíróságok ütközőzónája legutóbb a Brexit kapcsán, a parlament külügyi hatásköretre tekintve ismét aktív – erről azonban a kötetben nem olvasunk, mivel azt azonban korábban lezárták, minthogy a vonatkozó bírósági döntések megszülettek volna.

A könyvet lapozgatva az olvasóban lassan összeáll a kép az első látásra archaikusnak, kaotikusnak, vagy avítnak tűnő brit parlamenti működéséről. A könyvből kiderül az is, hogy a számos hagyomány és konzervatív attitűd ellenére a brit parlamenti működés innovatív elemeket is tartalmaz; látványos reformok, egymást váltó házszabály-rezsimek helyett organikus fejlődés és folyamatos megújulás jellemzi. Ilyen közelmúltbeli változás volt a bizottsági rendszer 1979-es teljes újratervezése, a parlamenti vitaidő egy része elosztásának a kormány helyett a képviselők kezébe adása egy speciális bizottság (Backbench Business Committee) által 2005-ben, az „angol törvényhez csak angol szavazat” eljárás (amely a walesi, skót és északír képviselőket kizárja a kizárólag Angliát érintő törvényhozásból) 2015-ből vagy May művének frissített kiadása online formában 2019-ben. Az archaikus külsőségek mögött nagyon is élő, felelős parlamenti munka folyik, a demokrácia játékszabályai szerint.

A fejezetek néhol inkább laza, esetleges témagyűjtésről, mint szigorú szerkesztési koncepcióról tanúskodnak: a kötet nyilván jutalomjátékot, szabadon választott feladatot jelentett a parlamenti clerkeknek, akik ezúttal saját szakmai hagyományaikról és kultúrájukról írhattak, amelyre méltán lehetnek büszkéek. Ettől válhatott a fejezetek többsége kifejezetten élvezetes, regényes stílusú olvasmány, a könyv maga pedig hiánypótlóvá a brit parlamentarizmust tanulmányozó kutatók és érdeklődők számára.

SZABÓ ZSOLT

*egyetemi docens, tudományos főmunkatárs*

Károli Gáspár Református Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Alkotmányjogi Tanszék

Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék

szabo.zsolt@kre.hu