Parlament

Szerző: SZABÓ Zsolt
Affiliáció: habilitált egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK; tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem ÁNTK
Rovat: Jogtörténet
Rovatszerkesztő: KOMÁROMI László
Lezárás dátuma: 2021.10.31
Idézési javaslat: SZABÓ Zsolt: „Parlament” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Jogtörténet rovat, rovatszerkesztő: KOMÁROMI László) http://ijoten.hu/szocikk/jogtortenet-parlament (2022). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

Az államfejlődés szerves részeként minden alkotmányos államban létrejött előbb rendi, majd népképviseleti formában parlament, így a nemzeti sajátosságok ellenére vizsgálható a parlamentek fejlődésének közös útja. A korai rendi gyűlések a királyi tanácsból fejlődtek ki, fő feladatuk az „adó- és újoncmegajánlás”, azaz a költségvetési és hadviseléssel összefüggő döntésekhez való hozzájárulás volt, e két tárgykör gyakran szorosan összefüggött egymással. Az abszolút monarchiák hatalomkoncentrációja a parlament hatáskörének rovására ment végbe. A parlament a XIX. században került a hatalom perifériájáról annak középpontjába, ekkor vált népképviseleti szervvé. Az állam egyre kiterjedtebb szerepvállalásával ebben az időszakban a parlamentek szervezete, eljárása is differenciáltabb és szabályozottabb lett.

Tartalomjegyzék

1. **Bevezetés**
2. **A korai rendi gyűlések kialakulása**
3. **A rendi képviselet fejlődése, megerősödése és alkonya**
4. **A népképviseleti parlamentek kialakulása**
5. **A parlament szervezetének fejlődése**
6. **A parlamenti eljárások kialakulása és fejlődése**
7. **A képviselői jogállás fejlődése**
8. **JEGYZETEK**

---

1. Bevezetés

[1] A parlament története, fejlődése minden nemzet sajátos, egyedi történelmének része, ezekből közös fejlődési tendenciák rajzolódnak ki, párhuzamos spontán és kölcsönhatásból adódó közös utak. Az összehasonlító parlamenttörténet megközelítése révén ezeket le lehet írni, fel lehet tárni. Ilyen ismétlődő, vissza-visszatérő kulcselem például a háborúk szerepe a parlamentek életében, hiszen az

uralkodó az „újoncmegajánlás” során rendszeresen rászorult a parlament segítségére. Ehhez hasonlóan a társadalmi tagozódás törésvonalai és rétegződése is kimutatható az országok parlamentjeinek összetételében.

[2] A parlamentek története szinte minden országban annak a története, hogyan került a parlament a hatalom perifériájáról annak középpontjába a XIX. századra, az alkotmányos monarchiák és a felelős kormányok időszakában. A fejlődési út a rendi parlamentek lárvaállapotától az abszolút monarchiák begubózásának látszólag haszontalan kitérője után elvezet a kifejlett lepkékig, azaz a valódi népképviseleti parlamentekig. A parlamenttörténetben a XIX. század fő eseménye az a „kopernikuszi fordulat”, amely után már nem a parlament forog az uralkodó körül, hanem a parlamentnek felelős kormány a törvényhozás körül. Ez hozta el a modern demokráciák korát. A parlamentek története nem mindenhol diadalmenet, mégis fejlődési tendenciát mutat: a hatalom perifériájától annak középpontja felé. A XIX. században a parlamentek győzelmét hozza, a XX. és a XXI. században azonban több válságjelenséget mutat (tömegdemokrácia, populizmus, modern diktatúrák, mímelt demokrácia).

[3] A parlament mai fogalma tehát a XIX. századra alakult ki, összefonódva a népképviseleti parlament jelenségével. A fogalomhoz hasonlóan a parlament szó jelentése is országonként és történelmi korszakonként változó volt. Már korai szakaszában általában törvényhozásban közreműködő kollegiális szervet jelentett. Franciaországban azonban 1789-ig a parlament bíróságot jelentett, amelynek nem volt kapcsolata a rendi országgyűléssel *(États Généraux).* A Németalföldön is az általános gyűlés elnevezés *(Staaten Generaal)* terjedt el. Az Egyesült Államokban a parlament kifejezés nem használatos a törvényhozó alkotmányos szervre (az ti. a Kongresszus – Congress), a *parliamentary procedure,* azaz a parlamenti eljárás bármely tanácskozó testület (egyesület, társaság) tanácskozási módját, eljárását jelenti.

[4] Magyarországon a rendi országgyűléseket diétának nevezték, 1848–1849-től a törvényhozó szerv Képviselőházból és Felsőházból, a kiegyezést követően pedig Képviselőházból és Főrendiházból tevődött össze. 1918 és 1927 között az egykamarás országgyűlés neve Nemzetgyűlés volt. 1927–1944 között a magyar országgyűlés Képviselőházból és Felsőházból állt. 1944-ben a törvényhozó szerv neve Ideiglenes Nemzetgyűlés lett, 1945-től pedig Országgyűlés a hivatalos elnevezés, megkülönböztetést téve a történelmi országgyűlésektől.[1]

[5] A parlamentek fejlődésének történeti szakaszolása több módon lehetséges, de mindegyikre igaz az, hogy nyugatról keletre haladva az egyes szakaszok időben eltolódnak. Szente Zoltán az alábbi tagolást adja:

- A *korai rendi gyűlések kialakulása* (XII–XV. század). Ebben az időben alakult ki a rendiség és a képviselet, valamint az elkülönült törvényhozó funkció, amely fokozatosan vált le az uralkodói tanácsokról.
- A *rendi képviselet fejlődése* (XV–XVI. század). Ekkor került sor az uralkodó és a parlamentek első erőpróbáira – jellemzően az uralkodói hatalom és a parlament hatalma között fordított arányosság állt fenn.
- A *rendi gyűlések hanyatlása* (XVII–XVIII. század). Az abszolút monarchiák megerősödése a parlamentek rovására (is) történt. A protestantizmus és a vallásháborúk okozta válságból egyedül Angliában került ki győztesen a parlament, máshol tipikusan az uralkodói hatalom megerősödésével találkozunk.
- A *népképviseleti parlamentek* kialakulása (XIX–XX. század). Ekkor, a polgári forradalmakat követően, az általános választójog kiteljesedésének idején kezdik a törvényhozó szerveket szerte a világon a „parlament” elnevezéssel illetni.[2]

[6] Christoph Schönberger némileg eltérő hangsúlyokkal az európai parlamentarizmustörténet három szakaszát különbözteti meg:

- rendi gyűlések a középkortól a XVIII. századig,

- hosszú XIX. század, forradalmak utáni gyűlések,
- XX. századi tömegdemokráciák.[3]

[7] Az alábbiakban elsőként Szente Zoltán fenti tagolása szerint mutatom be a parlamentek történetét a XX. század elejéig (nagyban támaszkodva Szente összefoglaló munkájára). A történeti fejlődés vizsgálata során azonban indokolt kitérni – a parlamentek hatásköre, a hatalmi rendszerben betöltött szerepük mellett – szervezetük (két-, három- vagy négykamarás szerkezet), működési és eljárásrendjük (házszabályok, törvényalkotási eljárás, szavazások), valamint tagjaik jogállása (kötött vagy szabad mandátum, mentelmi jog) fejlődésére is, ennek megfelelően épül fel ez a szócikk. Adottságként kell számolni azzal, hogy a történeti források és ennek megfelelően az elemző munkák eltérő mélységben tárgyalják e területeket. A parlamentek belső mikrovilágáról, azaz eljárásrendjükről csak az utóbbi századokból van biztos tudásunk, azelőtt inkább a parlamentek külső viszonyai, az uralkodóval való kapcsolatuk ismert. (Példa: nem tudjuk ma sem, pontosan hogyan, milyen lépéseken keresztül keletkeztek a középkorban a törvények, legfeljebb azt, hogy miért és mikor.)

2. A korai rendi gyűlések kialakulása

[8] A szervezett társadalmakkal egyidős a kollektív tanácskozás és döntés tevékenysége – különböző (törzsi, nemzetségi, nagycsaládi) szinteken, azaz kezdettől fogva léteznek parlamentre hasonlító testületek a történelemben. A szakirodalom azonban többnyire egységes[4] abban, hogy a modern parlamentek kialakulása a rendi gyűlésekig vezethető vissza, azaz az ókori tanácskozó testületek még nem tekinthetők valódi előképnek. Az athéni vagy római népgyűlés nem képviseleti intézmény volt, hanem a közvetlen hatalomgyakorlás formája. Emellett az ókori társadalmakban a képviselet alapját képező rétegződés is alapvetően különbözött a későbbi struktúráktól. Ugyanakkor van olyan nézet is, amely szerint a modern parlamenti struktúrák előképei megtalálhatók az ókori testületekben: a népgyűlés az alsóháznak, a szenátus, az ötszázak tanácsa pedig a felsőháznak feleltethető meg.[5]

[9] A parlament közvetlen előzménye a középkori királyi tanács[6] *(curia regis)* volt, amely szűkebb és tágabb összetételben is létezett a korai európai (szász, frank, normann) udvarban, eleinte kizárólag főnemesi tagokkal, majd lassanként köznemesek, polgárok is bekerültek. A szűkebb formáció, leegyszerűsítve a királyi titkos tanács *(privy council)* a kormány, a szélesebb a parlament előképének tekinthető. A döntő momentum Angliában éppen a kettő szétválása volt 1215-ben, amelyet az az évi Magna Charta is rögzített.

[10] Az uralkodó gyakran országos gyűléseket is összehívott, aminek két fő motívuma volt: a *consilium* (tanácsadás) és az *auxilium* (támogatás, például adómegajánlás, pénzügyi segélyek), ezek tipikusan háborúk idején bírtak nagy jelentőséggel. Az eleinte *ad hoc* jelleggel, majd a vallási ünnepekhez kapcsolódva összehívott gyűlések idővel – és részben az uralkodó kegyétől függően – rendszeressé váltak. A törvényhozás fő letéteményese ekkor még maga az uralkodó volt, a rendek csak fokozatosan, a parlament útján működtek közre a törvényhozásban. A bíráskodás szintén gyakori funkciója volt néhány korai parlamentnek, másutt inkább csak a bírói döntések kihirdetésének, megerősítésének helyszíneként szolgált. További funkcióként meg kell említeni még a trónutódlással kapcsolatos döntéseket (királyválasztás) vagy véleménynyilvánítást.

[11] Bár sokan angol eredetűnek tartják a parlament intézményét, az első parlamentek nem Angliában jöttek létre. A világ első parlamentje az izlandi Althing volt, amely 930-ban jött létre szabadokból álló törzsi gyűlésként, mindössze néhány évtizeddel a sziget meghódítása és betelepítése után. Mivel rendek e rövid idő alatt nem alakultak ki, az Althing nem a szokványos rendi fejlődést tükrözte. Az azonban vitathatatlan, hogy az angol parlament fejlődése jutott el legelőször az uralkodó és a parlament erőpróbájában az elkülönült, az uralkodót is korlátozó intézményig. 1258-ban jelent meg először a rendszeres parlamentek iránti igény, az ún. oxfordi províziók elfogadásakor. Eszerint háromévente össze kell hívni a parlamentet, amely a királyból és tanácsadóiból, valamint 12 választott báróból állt.[7] 1265-ben pedig az egy évvel korábban kirobbant nemesi felkelés vezetője, Simon de Monfort összehívta a megyei lovagokat (megyénként négy főt), azaz a köznemesség

képviselőit, valamint a városok követeit, akik először voltak jelen. Ezt követően harminc évig nem került sor hasonló gyűlésre, míg 1295-ben I. Edward össze nem hívta az ún. mintaparlamentet, amelynek összetétele (papság, nemesség, közrendűek) meghatározta a későbbi parlamentekét. Ezen a parlamenten először vett részt az alsópapság, valamint megyénként két lovag, grófságonként két nemes és városonként két polgár.

[12] Franciaországban az 1302-es párizsi gyűlést tartják az első általános rendi gyűlésnek, amelyet a pápával szemben támogatást kereső IV. Fülöp hívott össze. A francia királyok viszonya a parlamenttel váltakozó volt: a XIV. század második felétől 1420-ig alig hívták össze a rendi gyűlést (ez később is előfordult: 1484 és 1560 között szintén nem került sor általános rendi gyűlésre). Provinciális gyűlések azonban ebben az időben is üléseztek. Jellemző volt, hogy az országos szinten elmaradt erőpróbákra – és a király által szükségesnek tartott adók kiharcolására – helyi szinten került sor.[8] Szintén a pápa elleni szövetséghez kérte a rendek támogatását a bajor király, IV. Lajos, néhány évtizeddel később. Az uralkodó is kereste tehát a rendek kegyeit, de az ellentétes irányú folyamat is jellemző volt: a rendek kényszerítették a királyt a gyűlés összehívására, mint ahogy a nemesi jogokat rögzítő Magna Charta kiadásának előzményeként is történt.

[13] Az Ibériai-félszigeten az első rendi gyűlések a XII. és a XIII. században, az itáliai fejedelemségekben a XIII–XV. században jelentek meg. A Német-Római Császárság birodalmi szintű gyűlése (Reichstag) a XIII. századtól létezett, történetében jelentős esemény volt az 1356. évi gyűlés, amelyen elfogadták a császárválasztás módját rögzítő német Aranybullát. A Reichstag később – a területén lévő monarchiák önállósodásával párhuzamosan – fokozatosan eljelentéktelenedett, és 1806-ban Napóleonnak köszönhetően meg is szűnt. Észak-Európában a thingek, azaz a királyválasztásra is jogosult országos gyűlések a XII. századtól kezdve tanácskoztak, eközben bírósági feladatokat is elláttak.

[14] A magyar rendi gyűlések eredete a fehérvári törvénylátó napokban keresendő, ezek rendszerességéről rendelkezett az 1222-es Aranybulla is. Az Árpád-kor végére e gyűlések három rendi gyűlésként működtek és törvényhozó funkciót kaptak,[9] bár még évszázadokig fennállt az országgyűlések törvényhozó és bírósági szerepe egyaránt. A képviseleti elv ekkor még nem vált kizárólagossá: a XV. század folyamán többször is tömegesen jelentek meg a nemesek, például Hunyadi János kormányzóvá választásán 1446-ban.

[15] A szláv népeknél is ősidők óta létezett a népgyűlés, nemzetgyűlés, például a horvát Sabor („összegyűlni”), főleg a törvényhozás, béke megkötése, olykor a herceg megválasztása céljából. Ülésein az uralkodó (herceg, később király), a zsupánok, az egyháziak és „a nép” együtt ülésezett. Az orosz Zemszkij Szobor rendi gyűlés jellege azonban kétséges, hiszen a cár hatalma megkérdőjelezhetetlen volt.

3. A rendi képviselet fejlődése, megerősödése és alkonya

[16] 1500-ra Európában általánossá vált a parlamentek (rendi gyűlések) működése. Elterjedésük és megerősödésük több okból eredeztethető. Egyrészt az uralkodók a háborús szükségletek miatt rászorultak a rendek segítségére, másrészt a trónviszályok, idegen (azaz távol lévő) vagy kiskorú uralkodók idején a parlament töltötte ki a hatalmi vákuumot, így a legitimációja is erősebb volt.[10]

[17] A rendi gyűlések között azonban lényeges különbségek is akadtak. A gyűlések által képviselt társadalmi spektrum országonként eltérő volt: a kizárólag a városokat képviselő testületektől (Flandria, Kasztília) egészen a nemesség belső tagozódásait is megjelenítő (Skócia) vagy akár a parasztságot negyedik rendként képviselettel felruházó (Svájc, Svédország) gyűlésekig.

[18] A rendi privilégiumok védelmén túl a parlamentek hatáskörébe tartozott az adók megszavazása és a közreműködés a törvények elfogadásában. A parlament hatásköreit a rendek általában tágítani, az uralkodó szűkíteni akarta. Bár a törvények formálisan uralkodói dekrétumok voltak, a parlamentek a XV–XVI. században mindenhol beleszóltak a törvényhozásba, egyrészt a törvények jóváhagyása,

másrészt azok kezdeményezése által. Angliában VI. Henrik uralkodása alatt rögzült az a szokás, hogy a törvények jóváhagyásához a parlament két kamarája, a Lordok Háza *(House of Lords)* és a Közrendűek Háza *(House of Commons)* egyetértése is kellett, bár a király formálisan akár egyedül is kiadhatott volna törvényt.

[19] Formális törvénykezdeményezési jog hiányában is (ez alól kivétel Lengyelország) a törvények nagy része a rendek által felhozott sérelmek, benyújtott petíciók alapján született. Néhány országban e két funkció összekapcsolódott, azaz az adómegajánlás a sérelmek orvoslásának ellentételezéseként szolgált, másutt (Anglia, Franciaország) a kormányzat nem tette függővé a pénzügyi igények teljesítését a rendi sérelmek orvoslásától. A rendi parlamentek igyekeztek megkerülhetetlenné válni a külügyek (háború, béke kérdései) terén is. Emellett néhány parlament bíráskodási ügyekben is részt vett (Lengyelország, német államok), elsősorban a királyi tisztviselőkkel szembeni jogi eljárásokban, hűbérurak hatalmaskodási ügyeiben. A bírósági funkció azonban sok helyen, például Angliában fokozatosan visszaszorult, átadva helyét a törvényhozásnak.

[20] A parlamentek XVII. századi történetére a legnagyobb – negatív – befolyást az abszolút monarchiák megerősödése gyakorolta, hiszen az együtt járt az uralkodóval szembeni intézményi korlátok meggyengülésével. A parlament szerepe az adómegajánlás jelentőségének csökkenése miatt is kisebb lett, mivel az uralkodók sok esetben más forrásból is tudtak bevételhez jutni. Egyes rendek kiszorultak a parlamentből, amelyet esetenként sokáig (Franciaországban például 1614 és 1789 között) össze sem hívtak, így nem is válhatott belőle egységes, szuverén szerv[11] (hasonló volt a helyzet Portugáliában). A királyi hatalom erősödése ott is éreztette hatását, ahol a rendi gyűlések nem szűntek meg (Magyarország, német fejedelemségek). Kivételt jelent ezen általános tendencia alól Anglia, ahol két forradalom következtében a parlament a királyi hatalom fölébe emelkedett, és megmaradt a rendi gyűlés erős befolyása Lengyelországban is.

[21] A reformáció és a vallásháborúk következtében átalakult a parlament összetétele is: a protestáns államokban a klérus sok helyen kiszorult a rendi képviseletből. A harmadik rend szerepe ugyanakkor jellemzően megerősödött ebben az időszakban, hiszen a városok jelentették az uralkodók egyre fontosabb bázisát.

4. A népképviseleti parlamentek kialakulása

[22] A XIX. század folyamán a rendi gyűlések szinte kivétel nélkül eltűntek, és – a választójog szélesedésével párhuzamosan – népképviseleti parlamentek léptek a helyükbe. Az ipari forradalom eredményeként átalakult a gazdaság és a társadalom, a feudális függőségi viszonyokat felváltotta a kapitalista rendszer. Ez hozta el a parlamenttörténet „kopernikuszi fordulatát” is: már nem a parlament forog az uralkodó körül, hanem a kormány az egyre inkább a hatalom középpontjába kerülő, nép által választott parlament körül. A parlament súlya e változások ellenére többnyire megmaradt: ahol erős volt, ott tovább erősödött, ám ahol korábban a rendi képviselet nem alakult ki, ott később a népképviseleti parlament sem tudott igazán megerősödni. Kivételt talán csak az Egyesült Államok jelent,[12] hiszen a brit gyarmatokon rendi tagozódás nem alakult ki, a Kongresszus mégis jelentős intézményi szereplő az amerikai kormányzati rendszerben.

[23] A választójog körének szélesítése általános tendencia volt világszerte. Angliában a választójogot eredetileg az 1430-as törvény szabályozta (40 schilling éves földbirtok-jövedelemmel bíró szabadok), így az 1832-es (választókörzetek racionalizálása), majd 1867-es (ipari munkások) és 1884–85-ös (mezőgazdasági munkások) reformtörvények eredményeként többszörösére nőtt a választójogosultak száma, megközelítve az általános férfi választójogot (amelyet 1848-ban már Franciaországban és Svájcban is bevezettek). A nők választójoga azonban már mindenhol a XX. század vívmánya volt (Magyarország: 1920, Egyesült Államok: 1920, Svájc, szövetségi szint: 1979).

[24] A legfontosabb parlamenti funkció a XIX. századra a törvényalkotás lett, egyre professzionalizáltabb személyzettel és szervezettel (bizottságok, parlamenti könyvtár) és eljárásokkal.

Az állami feladatok növekedésével ugyanis megnőtt a törvényhozási tárgyak köre, ami alapos előkészítő munkát és megfelelő intézményi hátteret igényelt. Ezzel párhuzamosan fokozatosan erősödött a végrehajtó hatalom ellenőrzése, ami elvezetett a kormány vagy a miniszterek parlament előtti felelősségének elismeréséhez (a XVIII. század első felében történt először a House of Commonsben, hogy – az uralkodó támogatása ellenére – egy miniszterelnök lemondott, mert az alsóház nem támogatta a politikáját). Ezzel elismerést nyert, hogy a kétkamarás rendszerekben nem az öröklött előjogokon alapuló felső, hanem a demokratikus (alsó) kamara pozíciója erősebb.[13]

[25] A parlamentek ekkorra már a végrehajtó hatalommal egyenrangú törvénykezdeményezési jogot vívtak ki. Minél több lépcsőből állt a törvényjavaslatok vitája, annál nagyobb súlya volt a parlamentnek, hiszen az egy olvasatos tárgyalást a legkönnyebb uralkodói ellenőrzés alatt tartani. A plenáris és bizottsági szakaszok váltakozása is ekkor alakult ki az angol és francia parlamentekben. Megjelent a nyilvános tárgyalás igénye, bár ez inkább a plénumra korlátozódott, a bizottsági ülések nyilvánossága nem volt jellemző. A parlamenti ellenőrzés eszközei, a kérdés és az interpelláció, eleinte nem váltak el egymástól, és csak a XIX. század második felében intézményesültek. Az interpelláció eleinte a bizalmi kérdést is felvetette, és később vált „puszta" információszerzési eszközzé.

[26] A hatalommegosztás elvének meggyökeresedésével megerősödött és egyre inkább alkotmányos elismerést nyert a parlamenti autonómia, azaz a parlament joga saját működési szabályainak meghatározására, a fegyelmi jog tagjai felett vagy a mentelmi jog. A parlament autonómiájának egyik első forrása az 1689-es angol Bill of Rights 9. cikke, amely a képviselői szólásszabadság és az eljárási autonómia alapja. Autonómiájából következően a parlament nemcsak saját belső jogrendszert, hanem saját „bíróságot" is kialakított a falai között történt jogsértések vagy viták elöntésére. A „bíró", azaz a *speaker* ítéletei jogerősek, és bíróság előtt nem megkérdőjelezhetők.

[27] A korszak parlamenti életének és a formális házszabályok megszilárdulásának kísérője volt az obstrukció, azaz a tárgyalás és indítványozás képviselői jogának kiterjesztése a határozathozatal elodázása érdekében. Legismertebb megnyilvánulása ennek a brit parlamentben az ír képviselők obstrukciója az 1880-as években. Mindez visszahatott a házszabályokra, amelyek között megjelentek a beszédidő korlátozására és a vég nélküli viták lezárására (klotűr) irányuló szabályok.

[28] A XX. századra a nemzetállamok általános jellemzőjévé vált az általános választójog alapján álló népképviseleti parlament, több országban decentralizáció eredményeként megerősödtek a helyi, regionális parlamentek (Belgium, Egyesült Királyság) és megjelentek a szupranacionális, parlamentjellegű intézmények is.

5. A parlament szervezetének fejlődése

[29] A rendi gyűlések szervezete már kialakulásuk kezdetétől tükrözte a rendi tagozódást. Otto Hintze szerint a rendi gyűlések két alaptípusa különböztethető meg: a kétkamarás és az ún. háromkuriális rendszer aszerint, hogy a résztvevők milyen összetételben tárgyalnak a gyűléseken.[14] A kétkamarás rendszer (felsőház: egyházi és világi peerek, alsóház: megyék és városok követei) Angliából ered, a három klasszikus rend (papság, nemesség, harmadik rend) elkülönülése pedig Franciaországra és a német fejedelemségekre volt jellemző. A harmadik rend, azaz a városok és a kisnemesség egy része általában lassan vívta ki az önálló kamaraként való megjelenés jogát a gyűléseken. Kivételként említhető meg, hogy a lengyel Szejmben csak a nemesség volt képviselve.

[30] A XV–XVI. században egykamarás parlamentben közösen tanácskoztak a rendek Kasztíliában, Skóciában, Piemontban vagy Nápolyban. Kétkamarás parlament jött létre ott, ahol a harmadik rend eltűnt, például a protestáns német fejedelemségekben vagy Hollandiában. A legelterjedtebb azonban a háromkamarás rendi gyűlés volt, ahol a rendek elkülönülten tanácskoztak. Előfordult, hogy a három rend a papság nélkül, a fő- és köznemesség elkülönülésével alakult ki (Szilézia, Szászország).

[31] A parlamenti tisztségek (kamarák, házak elnöke) képviselők általi megválasztásának rendje a XIX.

századra alakult ki, szakítva a korábbi, uralkodó általi kinevezéssel, ami ellen a rendek már korábban is gyakran tiltakoztak. Míg a brit parlament *speakere* a semleges, pártatlan házelnök típusának példája, addig más országokban ez általában politikai pozíció volt, amelyet aktív (párt)politikusok töltöttek be.

[32] A XIX. században a korábbi három- vagy négykamarás parlamentek helyett a kétkamarás rendszer vált általánossá. A korábban is kétkamarás parlamenttel rendelkező országokban az alsóház népképviseleti alapúvá vált. Az arisztokratikus felsőházak átszervezésével néhol az uralkodó által kinevezett tagokból álló kamara jött létre (Piemont, Portugália). A szövetségi államokban ekkor állandósult a felsőház területi egységeket képviselő funkciója (USA, Svájc). Több országban azonban a második kamara is népképviseleti jellegűvé vált (Franciaország, Belgium, Dánia), ami a törvényhozás megkettőződését jelentette, azon az alapon, hogy egy testület zsarnokságát egy másik testület általi ellenőrzéssel lehet megakadályozni. Az e században függetlenséget nyert kelet-európai államok általában egykamarás parlamenttel alakultak meg (Szerbia, Montenegró, Bulgária).[15]

6. A parlamenti eljárások kialakulása és fejlődése

[33] A parlamenti tanácskozás a fejlett rendi képviselet megszilárdulásáig kiforrott eljárási szabályok nélküli, informális volt, amelyet a helyi szokások alapvetően meghatároztak. Néhány közös jellemzőn (például szabad ég alatti gyűlés) kívül nincs sok tudomásunk a gyűlések lefolyásának módjairól ebből az időszakból.[16] Később kialakultak olyan szokások, ceremóniák, amelyeket az uralkodók is figyelembe vettek, és lebonyolításukhoz speciális szakértelemre volt szükség.

[34] A rendi gyűlések összehívása (ezen belül a tanácskozás helyének, időpontjának kiválasztása) kezdettől fogva fontos uralkodói jog volt. Egyes közös parlamenti és uralkodói döntések írták elő ezek rendszereségét. A Magna Charta és az Aranybulla például évenkénti tanácskozást írt elő, de a gyakorlat ezt nem követte. A tanácskozás általában nem volt folyamatos: a gyűlések gyakran sokéves kihagyással ültek ismét össze, a rendszeresség folyton visszatérő követelés volt. A gyűlések általában az uralkodónak vagy a képviselőjének a rendekhez intézet nyitóbeszédével kezdődtek. A rendek ezután váltak külön tanácskozni és határozni. Minden rendnek konszenzusra kellett jutnia a többi renddel. Ritkán, de előfordult, hogy nem többségi szavazás, hanem teljes egyhangúság kellett a döntéshozatalhoz (ilyen volt a lengyel *liberum veto* vagy Aragónia megoldása). A gyűlések zárása szintén együttesen történt, az uralkodó jelenlétében, ekkor általában megerősítették az elfogadott döntéseket, egybeszerkesztett cikkek (artikulusok) formájában.

[35] A XV–XVI. században terjedt el a bizottságok megalakításának szokása a gyűlés munkájának megkönnyítése érdekében. A bizottságok részben a gyűlések idején működtek, a döntések előkészítése érdekében (Nápoly, Skócia), másutt a rendi gyűlések közötti időszakban, őrködve a rendi előjogok betartásán vagy a megszavazott adók felhasználásán (Szicília, Katalónia, Bretagne). A bizottságok a törvényhozáson túl a kormány ellenőrzésében is növekvő szerepet kaptak, a XVIII. század végén létrejöttek olyan (vizsgáló)bizottságok, amelyek kifejezetten e célból működtek (Egyesült Államok).

[36] A XIX. században általánossá vált a parlamentek folyamatos, állandó ülésezése, az azonos párthoz vagy csoporthoz tartozó képviselők frakcióba tömörülése, valamint a bizottságok működése. A francia parlamentben eleinte ún. osztályrendszer működött, azaz a képviselőket sorsolással osztották be az egyes törvényjavaslatok tárgyalására megalakított bizottságokba. Később ennek helyébe lépett a ma már mindenhol ismert szakbizottsági rendszer, amelyben a parlamenti bizottságok törvényhozási tárgykörök szerint alakulnak meg.

[37] Az első írott parlamenti eljárásrendek (házszabályok) a XVII. században jelentek meg: Svédországban 1617-ben adták ki a *Riksdagsordning*ot, amely részletesen szabályozta a parlamenti ülések rendjét. Skóciában 1612-ben jelent meg Sir Thomas Hamilton műve, az *Ordour and Progress of the Parlement*. Említhető Magyarország példája is: bár nem egységes házszabályról van szó, 1637-ben a nádor országgyűlés elé terjesztett javaslatai között szerepelt a tárgyalás módjára vonatkozó néhány

pont is (királyi propozíciók előzetes kiküldése, követek napidíja).[17]

[38] Egységes házszabály helyett Anglia az organikus fejlődés útját járta: a törvényjavaslatok három olvasatból álló, bizottsági szakaszt is tartalmazó tárgyalási rendje azonban szokásjogi alapon, írásos rögzítés nélkül fejlődött ki és rögzült a brit parlamentben. A brit House of Commons eljárása ugyanis nem egy egységes házszabályon, hanem négy pilléren fejlődött ki: az elfogadott szokásokon és gyakorlatokon, a határozatokon és házszabályokon *(standing orders),* a házelnök rendelkezésein, valamint a ház által elfogadott törvényeken. Számos lényeges kérdés, mint a kérdések előterjesztésének módja vagy a határozati javaslatok benyújtása és elfogadási rendje, mind szokásjogi alapú. A szokásjog pedig a precedensek feljegyzésén nyugszik, amelyek a Ház jegyzőkönyvébe *(Journals)* kerülnek, amelyeket a XVI. század második felétől rendszeresen vezetnek a Ház döntéseiről, és meg is maradtak az utókor számára. A XIX. század elején indult el a precedensek kategorizálására (indexálására), azaz rendszerezésére irányuló hatalmas munka, amely később lehetővé tette a parlamenti szokásjog kodifikációját is.

[39] Ez utóbbira 1844-ben kerül sor, amikor a parlamenti könyvtáros, majd *clerk,* Thomas Erskine May kiadta a parlamenti szokásjogot összegyűjtő művét,[18] amely a nemzetközösség parlamentjeiben a mai napig standard hivatkozási pont. Állandó szabályokat *(standing orders)* először 1747-ben fogadtak el, majd ez 1832 után egyre gyakoribbá vált. 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 sornyitól a több oldalasig.[19] Ezek már nem egyedi döntések voltak, amelyek egyedi helyzeteket oldottak meg, hanem határozatlan időre elfogadott normák.

[40] May művéhez hasonló tekintélynek örvendett az Egyesült Államokban az egykori szenátusi elnök, Thomas Jefferson által 1801-ben kiadott kézikönyv, a *Jeffersons' Manual,* amely máig meghatározza a Szenátus – ciklusról ciklusra elfogadott – eljárási szabályait.[20] A brit és amerikai házszabályi alapozás nagy hatással volt a francia Nemzetgyűlésre, valamint a belga és egyes német tartományi parlamentekre. Az 1848-as frankfurti nemzetgyűlés házszabályát kidolgozó Robert Mohl két évvel korábban fél évet töltött Angliában a parlament működésének tanulmányozásával. Az 1848-as első magyar népképviseleti országgyűlés mindkét háza francia befolyást tükröző házszabályt alkotott, az az évi törvényben foglalt önkormányzati jog alapján. A törvényjavaslatok tárgyalása két részből, általános és részletes vitából állt.

7. A képviselői jogállás fejlődése

[41] A rendi gyűlések fénykorában megszilárdult a kötött mandátum (követutasítás) elve és ezzel összefüggésben az az elv, hogy a rendek saját érdekeiket képviselik, annak ellenére, hogy magát a rendi gyűlést az egész nemzet képviseletének tartották. A rendi érdekképviselet garanciája volt a kötött (imperatív) mandátum, bár néhány erősebb uralkodó el tudta érni, hogy a városi és megyei követek teljes felhatalmazással *(plena potestas)* vegyenek részt a tanácskozásokon. Lengyelországban, Magyarországon és Poroszországban szokás volt, hogy a követek utólag beszámoltak delegálóiknak. A részvétel a parlament ülésein számos országban (Anglia, Skócia) kötelező volt, a távolmaradókat pénzbüntetés vagy akár a választójog elvesztése fenyegette.

[42] A polgári forradalmak korában a képviselet is átalakult: a képviselők (->parlamenti képviselő) már nem a rendjüket, hanem az egész nemzetet képviselték. Ezzel együtt járt a szabad mandátum térnyerése, a követutasításos rendszer megszűnése, legalábbis a parlamenti alsóházak esetében. Az általános és egyenlő ->választójog elterjedésével a XIX. századra a rendek szerepét a pártok és más tömörülések vették át.

[43] A mentelmi jog (immunitás) a zavartalan képviselői munkát és szólásszabadságot biztosította, gyökerei a XIV. századi Angliába nyúlnak vissza.[21] Werbőczi Hármaskönyve is elismerte ezt a jogot, és a követek megsértését hűtlenségnek tekintve jószágvesztéssel rendelte büntetni.[22] Angliában azonban a mentelmi ügyek már 1543-ban a House of Commons saját ellenőrzése alá kerültek, azaz

nem bírói hatáskörben voltak. A mentelmi jog általános elterjedése és a parlamenti szuverenitás részévé válása azonban csupán a XIX. században valósult meg.

8. JEGYZETEK

---

[1] TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba,* Budapest, HVG-ORAC, 2021, 48.

[2] SZENTE Zoltán: *A parlamentek története,* Budapest, Országház Könyvkiadó, 2018.

[3] Christoph SCHÖNBERGER: „Das Parlament: Geschichte einer europäischen Erfindung" in Martin MORLOK – Utz SCHLIESKY – Dieter WIEFELSPÜTZ (szerk.): *Parlamentrecht.* Baden-Baden, Prexishandbuch Nomos, 2016. 65.

[4] SZENTE (2. j.) 41.

[5] Darwin PATNODE: *A History of Parliamentary Procedure,* Haveford, Infinity Publishing, 2006.

[6] Encyclopaedia Britannica: *Parliament. United Kingdom government.*

[7] SZENTE (2. j.) 53.

[8] Georges DUBY: *The Three Orders: Feudal Society Imagined,* Chicago–London, University of Chicago Press, 1982.

[9] SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés funkciói a magyar közjogi hagyományban" *Jogtörténeti Szemle* 2005/2., 11.

[10] SZENTE (2. j.) 296.

[11] SZENTE (2. j.) 178.

[12] Az Egyesült Államokban a törvényhozás megnevezése nem parlament, hanem kongresszus, ez több más amerikai országban így van.

[13] MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet,* Budapest, Osiris, 2003, 2017–2018.

[14] Otto HINTZE: „Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes" in Otto HINTZE:*Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte,* Göttingen, Vandenhoek-Ruprecht, 1962.

[15] Részletesen lásd SZABÓ Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei,* Budapest, Gondolat, 2016.

[16] SZENTE (2. j.) 46.

[17] SALAMON Ferencz: *Rendi országgyűléseink jellemzéséhez,* Eggenberger Ferdinánd, Pest, 1869.

[18] *Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* May művének műfaja nehezen meghatározható: nem pusztán szabálygyűjtemény, hanem az eljárások, szokások fejlődésének részletes bemutatása és gyakorlati magyarázata, hasonlóan a XVI–XVII. században megjelent más angol munkákhoz Az első, 1844-es kiadása óta a House of Commons *clerk*jei a mai

napig rendszeresen kiegészítik – 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.

[19] Bernd MERTENS: „Die europäische Wurzeln parlamentarischer Geschäftsordnungen" *Parliaments, Estates & Representation* 2008/1, 87–101.

[20] *A manual of parliamentary practice for the use of the Senate of the United States*. A címben a *parliamentary* jelző nem a Kongresszus intézményére, hanem általában a szabályozott tanácskozásra, vitára utal. Ez a kifejezés használatos minden ilyen civil, magán vagy egyházi testület tárgyalásaira az amerikai szóhasználatban.

[21] POLT Péter: *Áldás vagy átok,* Budapest, Magyar Lap- és Közlönykiadó, 2010, 7.

[22] SZENTE Zoltán: „A mentelmi jog története Magyarországon 1990-ig" in SOLTÉSZ István (szerk.):*A képviselők jogállása. 1.* Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1996. 256-257.