

AMI AZ ALAPTÖRVÉNYBŐL KIMARADT: A MÁSODIK KAMARA MINT A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZAT ELLENSÚLYA

A parlamentáris kormányzati rendszer alapja az, hogy a kormánynak bírnia kell a törvényhozó hatalom bizalmát. Abban az esetben, ha a parlamentben a kormánynak stabil többsége van, a kormánypárt törvényjavaslatai minden nehézség nélkül elfogadásra kerülnek. A rendszerváltás óta ugyanakkor ez az első alkalom, hogy egy párt egyedül szerezte meg a kétharmados többséget az Országgyűlésben, és ezzel alkotmányozó hatalommá vált. Az „új többség” hatalomra kerülésével súlytalanná váltak azok az alkotmányos biztosítékok, amelyek a kerekasztal-tárgyalásokon születtek meg. Az ellenzék bátyájának számító kétharmados törvények módosításának kompromisszumkényszere semmivé foszlott, az Alkotmánybíróság mindenhatósága hamvaiba hullt, és a neutrális köztársasági elnöki székbe a kormánypárt politikusa ült. Éppen ezért szükséges, hogy újragondoljuk a magyar alkotmányos berendezkedés hiányosságait és anomáliáit. Sorra kell venni a legfontosabb fékeket, ellensúlyokat, és átgondolni azok működésének hibáit. Az ellensúlyok közül ebben a tanulmányban a kétkamarás parlamentet járom körül a hatalommegosztásban betöltött szerepét illetően, vagyis azt, hogy milyen ellensúlyt képezhetne egy esetleges második kamara a magyar alkotmányos-politikai rendszerben.

• • • • •

„Az általános választójog nem biztosítja az egyéni és testületi szabadságjogokat, ha a népfelséget egyedül az Országgyűlés képviseli, és a kormány túlzottan nagy hatalommal van felruházva.” Kossuth Lajos

BEVEZETŐ

Hazánkban egykamarás a törvényhozó hatalom szerkezete, és ezen az sem változtatott. Felmerülhet ezért bennünk a „mi lenne, ha” kérdése, vagyis hogy szükségünk van-e kétkamarás törvényhozásra, és milyen szerepet tölthet be a hatalommegosztásban, milyen ellensúlyt jelenthet egy esetleges bikamerális parlament.

A többség zsarnokságának korlátozását egy második kamara segítségével már John Stuart Mill is felveti,¹ de megemlíthetjük az Amerikai Egyesült Államok alkotmányát is, amelyben a szenátus nemcsak a tagállami képviselőket hivatott szolgálni, hanem a korlátozás nélküli demokrácia elkerülésének intézménye is, hiszen az alapító atyák joggal tartottak az egyedüli kamara mindenhatóságától.²

A parlamentáris kormányzati rendszer alapja, tudjuk jól, az, hogy a kormánynak bírnia kell a törvényhozó hatalom bizalmát. Abban az esetben, ha a parlamentben a kormánynak stabil többsége van, a kormánypárt törvényjavaslatai minden nehézség nélkül elfogadásra kerülnek. A kormánytöbbség és parlamenti többség tehát ugyanazt jelenti, ezért nem is lehet eldönteni, hogy a kormánynak van-e parlamenti többsége, vagy pedig a parlamenti többségnek van kormánya.³

A 2010-ben lezajlott „fülkeforradalom” átrendezte hazánkban a rendszerváltás óta működő parlamentarizmust. A rendszerváltással létrejött kormányzati rendszer azonban lényegében semmiben nem különbözik a jelenlegitől. Az alkotmányjogi szabályok nem változtak meg jelentősen,⁴ mégis sokan a kormányzati rendszer prezidenciálódásáról, a jogállam csődjéről, autoriter politikai rendszerről⁵ vagy az ellenzéki jogok kiüresedéséről beszélnek. Meglátásom szerint az 1989–1990-es rendszerváltás során elkövetett alkotmányozási-törvényhozási hibák a 2010 májusában megalakult új kormány hatalomra kerülésével felszínre törtek. A rendszerváltás óta ez az első alkalom, hogy egy párt egyedül szerezte meg a kétharmados többséget az Országgyűlésben, és ezzel alkotmányozó hatalommá vált. Ez a kijelentés persze két okból is némi kiegészítésre szorul. Egyrészt 1994-ben az akkori MSZP–SZDSZ-kormány együtt megszerezte ugyan a kétharmadot, de az egy koalíciós kormány volt, súrlódásokkal és kényszerű kompromisszumokkal terhelten. Másrészt a jelenlegi kormány nem koalíciós, hiszen ugyan a KDNP része annak, de valójában véleményem szerint inkább szimbolikus jelentősége van a kormányban való szereplésének.

Az „új többség” hatalomra kerülésével súlytalanná váltak azok az alkotmányos biztosítékok, amelyek a kerekasztal-tárgyalásokon születtek meg. Az ellenzék bátyájának számító kétharmados törvények módosításának kompromisszumkényszere semmivé foszlott, az Alkotmánybíróság mindenhatósága hamvaiba hullt, és a neutrális köztársasági elnöki székbe a kormánypárt politikusa ült. Mindezek egyesekben az előbb már említett félelmeket vetik fel

1 „Az a rossz hatás, melyet a hatalom birtokosainak, legyen az egy egyén vagy egy gyűlés, szellemére gyakorol az az öntudat, hogy magán kívül senkit sem kell kérdeznie, vagy tekintetbe vennie, az ilyen többség ugyanis könnyen lesz erőszakos és elbizakodott.” John Stuart MILL: *A képviselői kormány*. Pest, 1867. 241 p.

2 SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 192. p.

3 KILÉNYI Géza: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. In: *Magyar Közigazgatás* 1994/5. 268. p.

4 Rixer Ádám felhívja a figyelmet, hogy az új Alaptörvény rendelkezéseinek mintegy egyharmada egyezik szó szerint a korábbi Alkotmánnyal. További egyharmada lényegében megegyezik, míg csupán a maradék egyharmad jelent új tartalmat. RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012. 89. p.

5 Egy külön tanulmányra lenne szükség a magyar demokrácia elemzéséhez, de az biztos, hogy nem autoriter politikai rendszer a jelenlegi, hanem demokratikus. Az autoriter rendszernek megvannak a kritériumai a politikatudományban, amely politikai berendezésünket nem jellemzi.

a magyar demokrácia „megszűnéséről”. Számomra azonban pusztán annak szükségességét, hogy újragondoljuk a magyar alkotmányos berendezkedés hiányosságait és anomáliáit. Sorra kell venni a legfontosabb fékeket, ellensúlyokat, és átgondolni azok működésének hibáit. Az ellensúlyok közül ebben a tanulmányban a kétkamarás parlamentet járom körül a hatalommegosztásban betöltött szerepét illetően, vagyis azt, hogy milyen ellensúlyt képezhetne egy esetleges második kamara a magyar alkotmányos-politikai rendszerben.

A KÉTKAMARÁS TÖRVÉNYHOZÁS A MAGYAR ALKOTMÁNYTÖRTÉNETBEN

A 17. század kezdetéig egykamarás törvényhozó testület működött hazánkban. Ennek ellenére már a 15. századi tömeges országgyűléseket is jellemezte valamiféle elkülönülés, ugyanis a királyi tanács általában a gyűléssel együtt tanácskozott, amit a későbbi felsőtábla előzményének tekinthetünk.⁶ A királyi tanácsnak ez a szerepe az 1495. évi XXV. törvényekben hivatalosan is rögzítésre került.⁷ Az 1608. évi I. törvények által felállított kétkamarás törvényhozás pedig lényegében a 20. század közepéig a magyar bikamerális parlamentarizmus alapja lett. Nem is kérdésjeleződött meg létjogosultsága, leszámítva talán Hajnóczy József elképzelését, amelyben a francia forradalom hatását érezhetjük. A francia egykamarás nemzetgyűlés gondolata jelenik meg ugyanis Hajnóczy javaslatában, amely egykamarás országgyűlést jelentett.⁸

Ami a magyar kétkamarás parlament házainak – vagyis az alsó- és a felsőtábla – kapcsolatát jelenti, az leginkább az egyenjogúsággal fejezhető ki. Az 1848. évi április törvények nem változtattak a második kamara szerepén, és a két tábla viszonyát közjogilag – az 1608-as törvényekhez hasonlóan – továbbra is az egyenjogúság jellemezte. Ettől kezdve azonban a politikai súlypont a népképviselői alapon szerveződő kamarára helyeződött át, és a feudális jellegű karok és rendek táblája helyett a képviselőház megnevezést kapta. Ennek okát egyrészt az alsótábla erősebb politikai legitimitációjában láthatjuk, másrészt abban, hogy a főrendek számára kedvezőtlenül alakuló politikai események is a képviselőházra helyezték a politikai aktivitás súlypontját. Nem véletlenül a szabadságharc alatt csak a képviselőház ülésezett.

A második kamara, eltérően az átalakuló alsóháztól, egészen 1885-ig változatlan maradt, a katolikus egyházra és arisztokráciára épülve egyértelműen konzervatívabb intézmény volt. A kormánynak figyelembe kellett vennie a főrendi tábla álláspontját is, ugyanakkor nem volt jellemző, hogy a főrendiház megakadályozta volna a törvények megszületését, ami-

vel összhangban állt önmeghatározása is, amely pártokfelettséget jelentett. A legismertebb politikai fellépésre az 1880-as évek elején került sor, amikor az „egyház-politikai ellenzék” megakadályozta a kényszerbeli polgári házasság törvénnyé válását.⁹ Ennek következtében az 1885. évi VII. törvényekkel megszületik a főrendiház reformja. A főrendiház politikai irányvonala a kiegyezés után már nagyon elütött a képviselőház politikai összetételétől, és a 834 fős taglétszám sem volt alkalmas a korszerű törvényalkotási munkára.¹⁰ A reform első sorban a főrendiház összetételén változtatott, az egyházi képviselő bizonyos mértékű háttérbe szorításával. Az összetételt érintette az is, hogy a kormányzat javaslatára az uralkodó ötven tagot élethossziglan főrendiházi taggá nevezhetett ki. A kormány a képviselőháznak (illetve az uralkodónak) tartozik felelősséggel, és nem a főrendiháznak,¹¹ ezért ritka kivételnek tekinthető a dualizmus időszakában a kormány és a főrendiház közötti összecsapás. Kivételként megemlíthető a gróf Zichy Nándor és gróf Esterházy Miklós Móric által létesített „frakció” esete a főrendiházban, amikor egyfajta „képviselőházi magatartást” vesznek fel, és a beterjesztett egyház-politikai törvények elleni tiltakozásul már azt fontolgatják, hogy nem fogadják el a költségvetést, tehát lényegében bizalmatlanságot szavaznak a kormánynak.¹²

Az első világháborút követő forradalom következtében a főrendiház beszüntette tevékenységét, és csak évekkel később kerül sor visszaállítására. 1920-ban nem valósulhatott meg a főrendiház restaurációja, mert sem a külső, sem a belső feltételek nem tették ezt lehetővé. Az antant nem akarta olyan törvényhozás legitimitását elismerni, amely a történeti Magyarország politikai rendszerét szimbolizálta volna, ugyanakkor a nemzetgyűlés sem akarta megosztani a hatalmát egy újjászervezett felsőházzal.¹³ A második kamara megalakításakor az antanti elvárásnak meg kellett felelni, vagyis létrehozásakor a Monarchia felélesztésének a látszatát is el kellett kerülni. A Habsburg-ház detronizálása¹⁴ a második királypuccs után, az 1921. évi XLVII. törvényekkel 1921. november 6-án megtörtént, ugyanakkor a Habsburg-ház arisztokratái tagságot kaptak a későbbi felsőházban. A detronizálás, a jogfolytonosság és a korporatív jellegű felsőház olyan megoldást jelentett, amely jól reprezentálja a „király nélküli királyság” furcsa államformáját.

A bethleni konszolidáció egyik fontos lépése volt a második kamara visszaállítása, amely az 1926. évi XXII. törvényekkel történt meg. A Bethlen-kormány eredetileg a két ház teljes egyenjogúságának álláspontjára helyezkedett, de mind a kormánypárti, mind az ellenzéki képviselők elutasították ezt. A pártok ugyanis saját mozgásterük korlátozását látták ebben,

6 BÓDINÉ BELIZNAI Kinga–MEZEY Barna: Az Országgyűlés. In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 99. p.

7 1495. évi XXV. tc, 3. §: „...jövőre midőn ő felsége valamely országgyűlést találna hirdetni... miután előbb a főpap és báró urakat meg többi tanácsosait egybehívta... naponkint minden egyéb tanácskozás mellőzésével, mindenk előtt azokat az ügyeket s körülményeket s az ő meg az ország ama szükségleteit terjessze e főpap és báró urak s ő felsége tanácsosai elébe, a melyek végett az országgyűlés megtartását elrendelte.”

8 HOMOKI-NAGY Mária: A Magyar Országgyűlés fejlődéstörténete az egy és két kamara vonatkozásában. In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága*, Budapest, 2011

9 BOROS Zsuzsanna–SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Korona Kiadó, Budapest, 1999. 96. p.

10 KAZÁRI Mónika: *A dualista rendszer*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2005. 107. p.

11 „...a főrendiház a dolog természeténél fogva kormányt nem támogat és kormányt nem buktat; a főrendiház, mint olyan, egyes javaslatokat elfogad, vagy nem fogad el, de igénytelen nézetem szerint a kormánnyal szembeni bizalom, vagy bizalmatlanság álláspontjára nem helyezkedik.” Tisza István

12 BOROS–SZABÓ i. m. 99. p.

13 PÜSKI Levente: *A Horthy rendszer*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2006. 142. p.

14 Bár Horthy Ferenc József szárnysegédjeként hűséggel tartozott a korona iránt, de Magyarország évszázadok óta harcolt függetlenségéért a Habsburgok ellen, és Horthynak kellett volna a felelősséget vállalnia azért, hogy a háborús pusztítás egyetlen pozitív következményét (mármint a trónfosztást – Sz. A.) eltörölje. ORMOS Mária: *Magyarország a két világháború korában*. Csokonai Kiadó, Debrecen, 1995. 90. p.

és kifejezésre akarták juttatni a képviselőház primátusát a felsőházzal szemben.¹⁵ A felsőház eredetileg abszolút vétőjogot kapott volna, amelynek értelmében csak olyan törvényjavaslatok kerülhettek volna a kormányzóhoz, amelyeket a felsőház is támogat. Nemcsak a képviselőház nyomására változtatott ezen Bethlen, hanem belátta azt, hogy a két kamara közötti elhúzódozó konfliktus a kormányzatot is megbéníthatja.¹⁶ Mivel a sikeres konszolidáció következtében Bethlen és a kormány helyzete szilárdnak bizonyult, a miniszterelnök nem ragaszkodott a felsőház abszolút vétőjogához. A felsőház jogkörét a korábbi főrendiházhoz képest tehát szűkebben vonták meg. A dualizmus kori szabályozáshoz képest csak kétszer küldhette vissza a törvényjavaslatot, és ha a képviselőház ezután is ragaszkodott változatlan formában a törvényhez, azt a kormányzó elé lehetett terjeszteni. A költségvetés részleteinek megállapításában is korlátozták a felsőházat, mivel azt egészében fogadhatta vagy vethette el. Az egyenjogúságot lerontó szabály alapjául az 1911. évi angol minta szolgált, amely Illés József budapesti jogászprofesszor javaslatára került a törvénybe.¹⁷ Az új kormány bemutatkozására, a törvényjavaslatok beterjesztésére a képviselőházban került először sor, bár közjogilag bármelyik házban benyújtható volt. Mindezek mellett azonban a felsőház előnyt élvezett abban a tekintetben, hogy a kormány nem tudta Horthyn keresztül felosztatni, mint az alsóházat, vagyis az intézményre gyakorolható nyomás korlátozottabb volt.¹⁸

Az 1937. évi XXVII. törvénycikk módosította a felsőház jogkörét. A háború előtti időszakban a titkos választójogra történő áttérés készítette a kormányzatot a törvény elfogadására. Ennek értelmében a felsőház törvénykezdeményezési jogot kapott, és a két kamara ellentétes törvényalkotói akarata esetén együttes ülésen kellett dönteni a javaslatról. Leginkább a kiegyezési 1867. évi XII. törvénycikkben szabályozott Reichsratra és a magyar országgyűlés által kiküldött közösügyi bizottságokra emlékeztetett ez a megoldás.¹⁹ Lényegében az 1608-ban törvénybe foglalt két tábla viszonyában is ez volt a gyakorlat, mert ha az üzenetváltások nem hoztak eredményt, akkor vegyes ülést (sessio mixta) tartottak.²⁰

A Horthy-rendszer felsőháza tehát nem a kormány ellensúlyára, hanem éppen ellenkezőleg, biztonsági fékként annak segítésére volt hivatott. Egyfajta kiegyensúlyozó, kompromisszumteremtő funkciója volt, a felsőházi képviselet ugyanis az arisztokráciát, az egyházakat, az ipari és pénzügyi világot, a korporatív elemeket, a tudomány és a helyi közigazgatás képviselőit tömörítette. Így elmondhatjuk, hogy a felsőházi törvény XIII. Leó pápa Rerum Novarum című enciklikájában ajánlott hivatásrendi képviselet bevezetésében is szerepet játszott.²¹ Alapvető rendeltetése az volt, hogy elősegítse a Monarchia felbomlását követő megváltozott politikai viszonyokban a kormány iránti lojalitás és konszolidáció megteremtését. Sikeres döntésnek bizonyult a második kamara felállítása, mert a legitimista ellenzék elveszí-

tette érveinek nagy részét.²² Politikailag kezdetben a baloldali ellenzékkel szembeni fék szerepét kellett hogy betöltse, de a világháború közeledtével már a szélsőjobboldal megerősödése jelentett új kihívást.

Összességében elmondható, hogy a felsőház a törvényhozás menetét és a politikai döntéseket alig, a kormányok sorsát pedig egyáltalán nem befolyásolta.

A KÉTKAMARÁS PARLAMENT A RENDSZERVÁLTÁS ALKOTMÁNYOZÁSÁBAN

A második világháborút követő csaknem negyven évig egykamarás országgyűlés működött, bár a második kamara felállításának gondolata az ötvenes években felmerült. Egy 1956-ban született tervezet értelmében az egyes gazdasági szektorok önkormányzati testületeiből álló Termelői Tanácsa lett volna a száztagú második kamara alapja.²³ A szocialista államjog a kétkamarás törvényhozó hatalmat alapvetően a nemzetiségi kérdések föderatív jellegű megoldásaként ismerte el, ezért hazánkban a kétkamarás parlament felállítására nem volt reális lehetőség.²⁴

A rendszerváltás alkotmányozásának folyamatában napirendre került a bikamerális parlament felállításának gondolata. Az 1987 júniusában megjelenő Beszélő című szamizdat kiadványban felmerült egy lehetséges második kamara létrehozásának lehetősége. A Társadalmi szerződés kompromisszumos javaslatot jelentett az állampárt számára egy kétkamarás törvényhozó hatalom által. Ennek értelmében a központi bizottság kül- és biztonságpolitikai ügyekben kvázi második kamaraként garanciát jelentett az MSZMP részére, mert ezekben a tárgykörökben az Országgyűléstől függetlenül dönthetett volna.²⁵ Mindez azonban igen nehezen lett volna beilleszthető az Alkotmányba, ezért nem valósulhatott meg.

Az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon az MSZMP számára a „hatalomátmentésre” két közjogi biztosíték kínálkozott. Az egyik az erős köztársasági elnöki tisztség, a második pedig a felsőház felállítása. A második kamara kompromisszumos elképzelése 1989-ben Lengyelországban is napirendre került a Lengyel Egyesült Munkáspárt (LEMP) és a Szolidaritás Szabad Szakszervezet vezetői közötti tárgyalásokon. Ennek alapján a szejmben a mandátumok 65 százaléka az állampárté lett volna, cserébe viszont elismerték volna a szabad választásokat és a szenátus restaurálását. A LEMP azonban – különösen a szenátusi választásokon – nagy vereséget szenvedett el, hiszen itt a helyek 99 százalékát az ellenzék szerezte meg. A szenátus múltból visszahozása és tényleges demokratikus megválasztása azt eredményezte, hogy va-

15 PÜSKI Levente: *A magyar felsőház története 1927–1945*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2000. 21. p.

16 PÜSKI (2006) i. m. 145. p.

17 RUSZOLY József: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1949*. Püski Kiadó, Budapest, 2002. 288. p.

18 PÜSKI (2000) i. m. 152. p.

19 RUSZOLY (2002) i. m. 289. p.

20 ASZTALOS László–CSIZMADIA Andor–KOVÁCS Kálmán: *Magyar állam- és jogtörténet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002. 161. p.

21 TAKÁCS Imre: A felsőház a két világháború között. In: *Állam és Igazgatás* 1989/10. 534. p.

22 TAKÁCS Imre: A törvényhozás második kamarája In: *Társadalmi Szemle* 1995/10. 66. p.

23 BRUSZT László: Parlamenti reformlehetőségek: kétkamarás parlamentek. In: *HVG* 1988/36. 6. p.

24 TAKÁCS Albert: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben. In: *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 177. p.

25 TORDAI Csaba: A Társadalmi szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. In: *Politikatudományi Szemle* 1998/4. 63. p.

lói jogköreinél nagyobb politikai súlya lett, és a kormányra is nyomást tudott gyakorolni.²⁶ Tordai Csaba szerint az MSZMP meg volt győződve arról, hogy – ellentétben a lengyel állampárttal – legerősebbként kerül ki a küzdelemből, ezért inkább csak egyfajta további biztosítékként volt szüksége a köztársasági elnökre és a felsőházra, hogy mindenképpen meg tudja állítani a radikális változásokat.²⁷

Más szempontok jelentek meg Csehországban, ahol a szenátus létrehozásakor azt akarták elérni, hogy a két kamara összetétele ne legyen azonos, vagyis eltérő választást, megbízási ciklust tartottak szükségesnek. Mindezek mellett azért is kapott nagy támogatottságot a második kamara felállításának gondolata, mert a föderatív Csehszlovákia megszűnésével a politikai elit állástalanná vált volna, ezért tovább élési lehetőséget próbált kiharcolni magának.²⁸ Olyan naiv elképzelés is napvilágot látott ebben az időben, amelyben a szenátus közjogi kérdésekkel nem foglalkozott volna, kizárólag a büntető-, polgári és kereskedelmi jogi törvények tökéletesítése lett volna a feladata.²⁹

Hazánkban a kerekasztal-tárgyalások során az ellenzék számára elsősorban a köztársasági elnök megválasztásában betöltött szerepe, illetve a nemzetiségek képviselével összefüggésben jelent meg a második kamara gondolata. A korporatív jellegű második kamarával szemben azonban nagy volt a bizalmatlanság. Félték attól, hogy a korporatív jellegű második házban képviselőhez jutó szervezetek nagy része a régi rend szövetségeként felülírja a demokratikus választásokon győztes többségi akaratot.³⁰ Ennek eredményeképpen az ellenzék alapvetően szabad választásokat és egykamarás parlamentet tartott elfogadhatónak.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója (1988. november 30.) is úgy foglalt állást, hogy „a politikai pluralizmus keretei között a második kamara nem használható fel eszközül a monolitikus hatalmi berendezkedés egyes elemeinek konzerválására, mert ez esetben a második kamara létrejöttének pillanatától »rendszeridegen« szervként funkcionálna, s ez beláthatatlan káros következményekre vezetne”.³¹ Ugyanígy nem támogatta a bikamerális Országgyűlés felállítását az 1989. január 30-án kelt koncepció sem.³² Az Igazságügyi Minisztérium szakértői és az MSZMP vezetése a kétkamarás parlament bevezetését fontolgatta 1989 tavaszán, de ezt május 26-án a politikai bizottság a szabályozási koncepció érveit hangoztatva a magyar hagyományoktól idegennek és az ország méreteihez viszonyítva indokolatlannak tartotta. Felmerült azért annak a lehetősége is, hogy két választójogi tör-

26 HALÁSZ Iván: *A parlamentarizmus formái a közép-európai államokban. Az egy- vagy kétkamarás parlament dilemmái a rendszerváltás után.* 202. p. In: *Ratio legis – ratio iuris: Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére* 70. születésnapja alkalmából. Szent István Társulat, Budapest, 2011

27 TORDAI Csaba: A harmadik köztársaság alkotmányának születése. In: Bozóki András (főszerk.)– Elbert Márta–Kalmár Melinda– Révész Béla– Ripp Erzsébet– Ripp Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás foratókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* Budapest, Magvető, 1999. 7. kötet, 482. p.

28 HALÁSZ (2011) i. m. 210 p.

29 HALÁSZ (2011) i. m. 208–209 pp.

30 SALAMON László: A kétkamarás parlamentről. In: *Magyar Szemle*, 2008/ 9–10.

31 A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója, 1988. november 30. In: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai.* I. kötet. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 136 p.

32 Magyarország Alkotmánya szabályozási koncepciója, 1989. január 30. In: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai.* II. kötet. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 224. p.

vényt fognak alkotni, amelyből az első az átmeneti időszakra szólna, a második pedig a későbbi valódi versengő választásokra.³³

A kompromisszumos megoldások a közjogi irodalomban is megjelentek, amelyek közül különösen Pokol Béláé érdemel figyelmet, aki egy korporatív kamarára alapozott Országgyűlés elképzelését vetette fel. Pokol átmeneti megoldásként kikerülve a tömegek közvetlen választását, érdek-képviselési szervekből álló második kamarát létesített volna.³⁴ Elképzelése szerint a kormány és annak tagjai – a külügy, illetve a honvédelmi miniszter kivételével – felelősséggel tartoztak volna az érdek-képviselési kamarának, az állampárthoz kötődő első kamara viszont csak közvetett módon, az államfőn keresztül gyakorolható volt kontrollt a kormány felett.³⁵

A második kamara felállításának azonban nem volt meg a reális lehetősége, mivel egyrészt az állampárt nem ragaszkodott hozzá, másrészt – ahogyan már említettem – az ellenzék részéről nagyfokú bizalmatlanság volt tapasztalható az intézménnyel szemben. A nosztalgikus második kamara létrehozását például maga Antall József azzal utasította el, hogy a civil társadalom és az egyetemeken olyanokkal vannak feltöltve, akik a régi rend hívei, és szabotálnák a demokratikusan megválasztott kormány munkáját.³⁶

Mivel a második kamara felállítását mind a szakmai, mind a politikai megfontolások egyaránt kizárták, ezért az MSZMP számára felértékelődött a köztársasági elnök szerepe, ettől fogva a második kamara helyett a pártállam által jelölt államfői tisztség megerősítésére helyezték a hangsúlyt.

A KÉTKAMARÁS PARLAMENTEK TÍPUSAI

Egy lehetséges második kamara gondolatának felvetésekor elkerülhetetlen, hogy ha vázlatosan is, de áttekintsük a legfontosabb típusokat. A kétkamarás parlamenteket a szakirodalom funkciójuk szerint csoportosítja. Fontos ugyan röviden áttekintenünk ezeket a modelleket, de szükségesnek tartom leszögezni, hogy vegytiszta típusok nemigen léteznek, mert olyan sokfajta elv létezik a második kamarák megalakításánál, hogy ezek gyakran együttesen jelennek meg.

Történeti-tradicionális felsőház

A második kamara történetileg elsőként az arisztokratikus felsőházakban jelent meg. Ilyen volt például az angol, a francia, az osztrák és a magyar második kamara is. A születési vagy más (különösen egyházi) előjogon szerveződő felsőházak célja az volt, hogy bizonyos társadal-

33 BOZÓKI András (főszerk.)–ELBERT Márta–KALMÁR Melinda–RÉVÉSZ Béla–RIPP Erzsébet–RIPP Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás foratókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* Budapest, Magvető, 1999. 6. kötet 252. p.

34 POKOL Béla: Kétkamarás országgyűlés és politikai reform – Egy korporatív kamarára alapozott politikai reform részletei. *Mozgó Világ* 1989/ 2. 3. p.

35 POKOL (1989) i. m. 8–9. p.

36 JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? In: *Politikatudományi Szemle* 2011/ 1. 7. p.

mi csoportok (rendek), valamint az uralkodó megőrizték a kiváltságos helyzetüket a közne-mességgel, majd a polgársággal szemben. A 18. századtól kezdődően a második kamarának a népképviselőt ellensúlyozásának funkcióját szánták, amely a mérsékelt, érett törvényhozással a közvetítő szerepet látja el az uralkodó és a képviselői kamara között.³⁷ A 19. század harmin-cas éveitől kezdve Nagy-Britanniában a Lordok Házának védelmezői paradox módon éppen a képviselői elv támogatójának nevezték a felsőházat, hiszen álláspontjuk szerint csak akkor vé-tőzza meg az alsóházi javaslatot, ha a nép nem „őszintén” akarja a törvényt.³⁸

Ennek a típusnak a jelenleg megmaradt alakja már csak a Lordok Háza. Megszüntetése több alkalommal felmerült, azonban ez idáig sikerült túlélnie ezeket a támadásokat. 1911-ben a pénzügyi törvényjavaslatok vonatkozásában korlátozták vétőjogát, ugyanis a felsőházi reform értelmében az ilyen törvényjavaslatok alsóházi elfogadásuk után egy hónappal törvényerőre emelkedtek. Egyéb törvények tekintetében a legfeljebb háromszori vétőra volt lehetséges. Az 1949-es Parliament Act egy évre csökkentette a House of Lords felfüggesztő vétőjogát, leg-feljebb kétszer küldhette vissza a törvényjavaslatokat. 1999-ben nagyrészt megszüntették az örökletes peerség intézményét. A tradíciók megőrzésének szerepét látja el ez a modell, ma már a politikai súlya az említett reformok következtében szimbolikus jelentőségű. A brit kétkama-rás parlament tehát nem a hatalommegosztást, a politikai és a törvényhozási funkció megosz-tását jelenti, hiszen a polgárság és az arisztokrácia egyensúlya végérvényesen a polgárság javá-ra dőlt el, ezzel kiüresítve a Lordok Házának tradicionális funkcióját is.³⁹

Egy egészen másfajta értelmezésben a történeti felsőházak közé sorolható a volt kommu-nista országok (Csehország, Lengyelország, Románia) szenátusa is, amelyeket a korábbi ha-gyományokhoz való visszanyúlás, a kontinuitás iránti igény teremtett meg.⁴⁰

Népképviselői jellegű második kamarák

A második rendező elvet a közvetlenül nép által választott második kamara jelenti, amelyre Csehország, Románia és Olaszország hozható fel példaként. Ebben a típusban tehát nemcsak az alsóházat, hanem a második kamarát is választják, ezért hasonló legitimitása van mindkét kamarának. Ez a kamara azonban nem pusztán az elsőnek a duplikációját jelenti, mert meg-választása esetén általában a passzív választójog eltér az alsóházi választójogi szabályokhoz képest. A magasabb korcenzus általában azt a szimbolikus jelleget fejezi ki, hogy a második kamara megfontoltabb, bölcsőbb.⁴¹

37 DEZSŐ Márta: Üres marad-e a felsőházi terem? In: *Társadalmi Szemle* 1991/3. 91. p.

38 SAJÓ i. m. 194. p.

39 TAKÁCS Albert: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben. In: *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 167. p.

40 NAGY Csongor István: *Felsőházak, második kamarák*. In: Nagy Csongor István–Papp Imre–Sepsi Tibor (szerk.): *Parlamentek Európában: összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003

41 SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 2010. 101. p.

A népképviselői második kamarák melletti érv általában az, hogy az egyik kamara választási rendszeréből eredő torzulást kompenzálja a második.⁴² Ennek meglátásom szerint akkor van különösebb jelentősége, ha valamilyen etnikai, vallási vagy egyéb más törésvonal határozza meg a politikai rendszert. Ilyen népképviselői alapon szerveződött a belga másod-ik kamara az 1993-as alkotmánymódosításig. Csehország ugyanakkor etnikailag és kultu-rálisan is egyaránt viszonylag homogén, ennek ellenére – ahogyan azt láthattuk – felállítot-ták a szenátust. Romániában viszont a 2009-es véleménynyilvánító népszavazáson úgy dön-töttek a választópolgárok, hogy nincs szükség második kamarára. Ennek oka abban keres-hető, hogy mind hatáskörileg, mind a politikai összetételt tekintve minimális a különbség a két kamara között.⁴³

Szövetségi kamarák

A föderatív államszerkezetből következően a tagállamok képviselői a második kamarában kell hogy megjelenjen. Következésképpen a szövetségi államokban rendszerint találunk má-sodik kamarát.⁴⁴ A szövetségi államok felsőházában a tagállamok két fő szempont szerint képviseltetik magukat. Az egyik az egyenlő képviselő elve, amelynek értelmében minden tagállam lakosságszámtól függetlenül küldheti képviselőjét a szövetségi törvényhozásba. A második ennek az ellenkezője, vagyis az arányos képviselő elvének megfelelően a népes-ség arányában küldenek tagokat a tagállamok.⁴⁵ Az USA kongresszusa a „nagy kompromisz-sum eredményeként” népeségszámon alapuló képviselőházból és a tagállamok egyenlősé-ge alapján szerveződő szenátusból áll, amely utóbbiba lakosságszámtól függetlenül minden tagállam két szenátort küldhet.⁴⁶ A föderációkban az osztott szuverenitásból, a területi hata-lommegosztásból következik, hogy a tagállamok képviseltetni tudják magukat a szövetségi törvényhozásban. Éppen ezért csak ritka kivétel az egykamarás parlament szövetségi állam-ban, ilyen St. Kitts és Nevis, Mikronézia,⁴⁷ illetve Venezuela.⁴⁸

Szólni kell még néhány szót a szövetségi államok típusairól is. Az összehasonlító politika-tudomány három föderációs modellt különbözteti meg. Ezek az organikus (szövetségi szint a legfontosabb), a kooperatív (együttműködésre van szükség a szövetség és a tagállamok között) és az ordinatív föderáció (a tagállami szinten van a hangsúly). Ebből következik, hogy a szövet-ségi törvényhozás két házának egymáshoz való viszonya annak a függvénye is, hogy melyik tí-pusba sorolhatjuk az adott államot. Ausztriában a felsőház nem kap széles jogkört, míg az USA és Németország kooperatív föderáció, éppen ezért fontos szerephez jut a második kamara.

42 JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? In: *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 18. p.

43 HALÁSZ (2011) i. m. 201. p.

44 Európában: Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Németország, Svájc, Oroszország.

45 SZENTE (2010) i. m. 82. p.

46 Kenneth JANDA– Jeffrey M. BERRY– Jerry GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 269. p.

47 Ehhez hozzátenném, hogy St. Kitts és Nevis, illetve Mikronézia lakossága 50 és 100 ezer körül van, ezért példaként ugyan felhozható, de ilyen kis lakosságszám esetén nyilván elég egy kamara is.

48 Louis MASSICOTTE: Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7. No. 1., January 2001. 152.

Területi alapon szerveződő kamarák

Külön modellt jelent a területi egységek, a helyi közösségek képviselése a második kamarában. A föderatív második kamarák esetében nem területi, illetve önkormányzati képviselőről beszélhetünk, hanem az osztott szuverenitás következtében a tagállamok (tartományok, kantonok) képviselétéről.

Spanyolország, Hollandia, Franciaország hozható fel példaként, illetve az 1993, a föderáció létrehozása előtti Belgium.

Korporatív kamarák

A két világháború között volt „divatos” a korporatív második kamara (olasz fasiszta rendszer és Ausztria példája). A második világháború után azonban nagyfokú bizalmatlanság volt ezzel a típussal szemben, mivel antidemokratikus országokban alkalmazott megoldás volt. Jelenleg kifejezetten parlamenti kamaraként az ír szenátust hozhatjuk fel példaként. A modern demokráciákban a munkavállalók és munkaadók érdek-képviselési szervei nem parlamenti keretek között működnek, éppen ezért nem jellemző ez a modell. Gyakori érvként hangzik el, hogy a pártosodással szemben jelenthet megoldást a korporatív jellegű felsőház. Írországban a Seanad azonban ugyanúgy pártpolitikai alapon működik, mint az alsóház.⁴⁹

Szlovéniában az alkotmányozáskor nagy viták voltak, hogy egy- vagy kétkamarás parlamentre van szükség. Ennek eredményeképpen létrejött a korporatív alapon szerveződő államtanács. A szlovén „második kamara” az 1946-os bajor szenátus mintájára került be 1991-ben a szlovén alkotmányba, de a bajorországi példával ellentétben fenn is maradt.⁵⁰

Kvázi kétkamarás parlamentek

A kvázi kétkamarás parlamentek lényege, hogy a választások után kettéválik a törvényhozó hatalom. Norvégiában a képviselők negyedét a felsőházba, a Lagtingbe választják, a többi képviselőt pedig az Odelstingbe, de az együttes ülés a jellemző, ahogyan a döntéshozatalhoz mindkettőjük hozzájárulása szükséges. Idesorolhatjuk az izlandi Althingot is, és lényegében hasonló logikával épül fel a finn parlament is.

A MÁSODIK KAMARA VISZONYA AZ ALSÓHÁZHOZ

A második kamarák típusai arra adnak választ, hogy milyen politikai célt szolgál, mit fejez ki a felsőház, de ez csak az egyik alapvető kérdés a második kamara felállításának vonatkozásában. Álláspontom szerint még lényegesebb a két ház egymáshoz való viszonyának kialakítása. Ezzel kapcsolatosan szimmetrikus és aszimmetrikus bikameralizmusról beszélhetünk.

49 R. L. BORTHWICK: Methods of Composition of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7. No. 1., January 2001. 23.

50 JAKAB (2011) i. m. 14. p

Amennyiben az alsóház dominál, akkor aszimmetrikus a parlament, amennyiben a két kamara hatalma között hozzávetőlegesen egyensúly van, szimmetrikus parlamentről beszélhetünk.⁵¹ A két ház viszonyában nagy jelentőségű kérdés, hogy melyiknek felelős a kormányzat, illetve, hogy milyen módon vesz részt a felsőház a törvényhozás folyamatában, azaz milyen jellegű vétót gyakorolhat.

Amennyiben a kormány mindkét háznak felelős, rendkívüli módon megnehezül a végrehajtó hatalom helyzete, éppen ezért nem ez az elterjedt. Problémát jelenthet ugyanis, ha a két kamarában eltérő összetételű többség jön létre. Még az elnöki rendszerekben is nehézséget okozhat mindez, hiszen a második kamara közreműködik a végrehajtó hatalomhoz tartozó döntéshozatalban (például tisztviselők kinevezésének megerősítése).⁵² A parlamentáris kormányzati rendszerben pedig egyenesen lehetetlennek tűnik, hogy eltérő politikai összetételű kamarának legyen felelős a kormány, hiszen ebben az esetben mindkét ház bizalmát élveznie kellene, vagyis mindkét házban többséget kellene szereznie ahhoz, hogy stabilan tudjon kormányozni.⁵³ 1975-ben például Ausztráliában a képviselőházban a munkáspárt, a szenátusban pedig az agrár-liberális pártszövetség volt többségben, így a szenátus nem fogadta el a kormány által benyújtott költségvetési törvényt, hogy ezzel kikényszerítse a kormány lemondását.⁵⁴

A kormányok elsősorban az alsóháznak felelősek, az alsóházban lehet megvonni tőlük a bizalmat. A konszenzusos demokrácia alapmodelljének tekintett Belgiumban⁵⁵ az 1993-as alkotmányreform következtében a kormány már nem felelős a szenátusnak, hanem csak a képviselői kamarának. Ennek ellenére az alkotmánymódosítás előtt is szokás szerint a kormány a képviselőházban mutatkozott be, az alsóházat a szimmetrikus bikameralizmus ellenére a napi politikához közelebb állónak tekintették.⁵⁶ A szimmetrikus parlament mintapéldjaként említhetjük meg Olaszországot. Amikor a második világháború után visszatérnek a kétkamarás rendszerre, nem a 19. századi gyenge szenátust állították fel, hanem egy lényegében szimmetrikus törvényhozó hatalmat, amelyben a kormány létrehozásában és felelősségre vonásában mindkét kamarának szerepe van.⁵⁷ Ehhez hasonló az olyan megoldás is, ahol a két ház együttes ülésén vonható meg a bizalom a kormánytól, ilyen a román alkotmány.⁵⁸

51 Sartori megkülönbözteti ezenkívül a *tökéletes* kétkamarás rendszert, arra az esetre, ha a két ház között teljes az egyenlőség. (Sartori, GIOVANNI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2003. 214. p.

52 ÁDÁM Antal-CHRONOWSKI Nóra-DRINÓCZI Tímea-ZELLER Judit: Az alkotmányozó hatalomról és az Országgyűlés szerkezetéről. In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága*, Budapest, 2011. 38. p.

53 SZENTE (2010) i. m. 99. p.

54 Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2003. 216. p.

55 A konszenzusos demokráciában a szimmetrikus bikameralizmus jellemző.

56 DEZSŐ Márta-BRAGYOVA András: *Második kamarák*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1989. 11. p.

57 *A bizalmat mindkét kamara indokolással ellátott és név szerint megszavazott indítvánnyal adja meg vagy vonja vissza*. Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 94. cikk (2). In: Trócsányi László-Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005. 798. p.

58 Románia alkotmánya 113. § (1).

Ugyanakkor a holland alkotmány szövegében szinte egyenlőnek tűnik a két ház, azonban az első kamara (felsőház)⁵⁹ a kormány összetételébe nem avatkozik bele, a bizalmi szavazásra a második kamarában (alsóház) kerül sor. A kormány összetétele a második kamara pártmegosztásához igazodik, míg ettől némileg eltér a felsőház, ezért a parlamenti ellenőrzés a kormány felett jobban érvényesülhet itt, amelyet más országokban a párturalom kiüresített.⁶⁰

A második kamara jelentősége a kormányzat felelősségre vonásán kívül leginkább a vétójogban mutatható ki. Míg a kormányzat megbuktatása elsősorban az alsóház hatásköre, addig a vétójog lényegében minden második kamarát valamilyen mértékben megilleti.

Szente Zoltán négy csoportba sorolja a felsőházi vétó típusait.⁶¹ Az abszolút vétó esetében a második kamara meg tudja akadályozni az alsóház döntését. Ez lényegében szimmetrikus bikamerális parlamentet jelent, amelynek példája az Amerikai Egyesült Államok kongresszusa. A részben abszolút vétójog Szente csoportosításában azt jelenti, hogy csak bizonyos törvényhozási tárgyak esetében rendelkezik a felsőház ilyen jogkörrel. Például a Bundesrat bizonyos tárgykörökben tudja megakadályozni a törvény elfogadását. Csehországban a szenátus jóval nagyobb befolyást gyakorol az alkotmányerejű és más törvények elfogadásánál, az alkotmány pontatlan fogalmazása miatt. A cseh alkotmány ugyanis nem határolja el minden esetben az alkotmányerejű törvényeket és más törvényeket, és nem határoz meg határidőt a szenátus számára. Ebből pedig az alkotmánybíróság is azt a következtetést vonta le, hogy a szenátus lényegében megbéníthatja a jogalkotási folyamatot.⁶² A következő csoportba tartoznak azok a törvényhozó testületek, amelyekben az erős felfüggesztő hatályú vétó érvényesül. Ennél a típusnál a második kamara elutasító döntését az alsóház csak minősített többséggel tudja felülbírálni. Végül a negyedik csoport a gyenge, felfüggesztő vétót jelenti, amellyel késleltetni lehet a döntés megszületését, de megakasztani nem. Véleményem szerint azonban ezt sem kell lebecsülnünk, mert a vétó egyrészt figyelemfelkeltő lehet, és megfontolásra készítheti a kormányzatot, másrészt az esetleges jogtechnikai hibák reparálására is alkalmas.

EGY- VAGY KÉTKAMARÁS PARLAMENTET?

Magyarországon a kétkamarás országgyűlés gondolata nem tűnt el a rendszerváltást követően. A kilencvenes évek közepén az FKGP indítványozta, hogy az Országgyűlés kétkamarás legyen.⁶³ Ugyan az 1994-ben hatalomra került koalíció kétharmados többséggel alkotmányozási lehetőséget kapott, de nem támogatta a második kamara felállítását. Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága továbbra is egykamarás törvényhozó hatalmat tartott indokolt-nak.⁶⁴ A kétkamarás parlament koncepciója éppen ezért elsősorban csak az egyetemi és kutatóintézeti viták szintjén jelent meg, reális lehetőség nem volt a megvalósítására. A tudomány

59 Eerste Kamer a felsőház, Tweede Kamer az alsóház Hollandiában.

60 SAJÓ i. m. 197. p.

61 SZENTE (2010) i. m. 102. p.

62 HALÁSZ (2011) i. m. 212 p.

63 SOMOGYVÁRI István: Alkotmányozás Magyarországon 1994–1996. In: *Társadalmi Szemle* 1996/10. 45. p.

64 SOMOGYVÁRI István (szerk.): *Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai, 1994–1998 1. kötet*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998. 53. p.

képviselőinek javaslatai közül kiemelném Pokol Béla alkotmánytervezetét, amelyben erős el-lensúlyt jelentett volna a második kamara. Az elképzelés szerint az Országgyűlés képviselő-házból és területi tanácsból áll, amelynek tagjait a megyei, illetve a fővárosi közgyűlés választja meg, vagyis ebben az esetben a területi alapon szerveződő kamaráról beszélhetünk.⁶⁵ Pokol Béla a két ház együttes ülésének többségi támogatásához köti a miniszterelnök megválasztását. Más alkotmánytervezetek is születtek ebben az időszakban és később is a tudomány képviselőinek tollából, de Pokol javaslata témánk szempontjából azért érdemes kiemelésre, mert ő korlátozta volna leginkább az egyetlen kamara–egyetlen többség logikáját.

A második kamara felállításának gondolatát Medgyessy Péter a 2001. évi választási kam-pányban vetette fel, amelyben a civil szféra, az egyházak, a régiók, a kisebbségek és a szak-szervezetek kaptak volna helyet.⁶⁶ Néhány képviselő pozitív reagálásán kívül azonban vissz-hang nélkül maradt ekkor is a bikameralizmus visszaállításának lehetősége.

A 2010 tavaszán hatalomra került második Orbán-kormány stabil kétharmados támo-gatással alkotmányozásba tudott kezdeni, s ennek következtében felmerült koncepcionális szinten is a kétkamarás országgyűlés intézménye, de végül nem került be a 2010. december 20-án benyújtott határozati javaslatba. A tudományos vitában a második kamara támogatói mellett nagy számban megtalálhatjuk annak ellenzőit is. A kormányzat részéről markáns po-litikai szándék nem volt a második kamara felállítására, ráadásul a tudomány meghatározó képviselőinek egy jelentős része sem támogatta a felsőház visszaállítását.⁶⁷ Úgy is mondhat-juk, hogy a kormányzat számára mind a belső, mind a külső kényszer hiányzott ahhoz, hogy támogassa a második kamara felállítását.

A második kamaráról szóló tudományos diskurzusban nagy hangsúlyt kapott, hogy mi-lyen összetételű legyen a felsőház. Anélkül, hogy ezeket a vitákat ismertetném, elmondha-tó, hogy elsősorban a nemzeti-etnikai kisebbségek, a határon túli magyarok, az önkormány-zatok képviselete, valamint egy korporatív, vegyes összetételű második kamara javaslata is felmerült. A szerzők egy része a felsőház visszaállítását a közjogi hagyományainkkal indo-kolja.⁶⁸ Pusztán azért, mert évszázadokon keresztül kétkamarás törvényhozásunk volt, még nem következik, hogy mindenáron ilyen parlamentet kellene felállítani. Álláspontom szerint azt kell mérlegelnünk, hogy mit nyerhetünk egy felsőházzal.

A „szükségünk van-e második kamarára?” kérdés vonatkozásában van ugyanis olyan véle-mény, amely szerint a válasz igen, ha a hatalmi ágak elválasztásának erősítése érdekében a parla-ment önállóságát növelni akarjuk a végrehajtó hatalommal és a pártokráciával szemben.⁶⁹ Jóma-

65 POKOL Béla: Magyar parlamentarizmus. Korona Kiadó, 1994. 212. p.

66 DÖRNYEI József: A kétkamarás parlament és az önkormányzati rendszer fejlesztése. In: *Magyar Szemle* 2009/9–10. 49. p.

67 Az MTA Jogtudományi Intézete röviden csak annyit mondott: „A második kamara bevezetése teljesen indoko-latlan a Harmadik Magyar Köztársaságban.” Lásd: MTA Jogtudományi Intézetének javaslata a Magyar Köztár-saság Alkotmányának koncepciójához, 30. p. Letölthető <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mta.pdf> vagy Professzorok Batthyány Körének észrevételei 1. p.: http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/prof_batthyany_kore.pdf

68 Takács Albert szerint viszont nincs olyan tényező, amely a második kamarát közjogi hagyományként újjá tud-ná éleszteni. (Takács 2011. 179. p.)

69 SAJÓ i. m. 214. p.

gam is ezen az állásponton vagyok, de fontosnak tartom rögzíteni, hogy nem szabad figyelmen kívül hagynunk azokat a szempontokat sem, amelyek a stabil és hatékony kormányzást jelentik.

A második kamara szükségességének vizsgálatakor sokan azt állítják középpontba, hogy kiket képviselne a felsőház. Véleményem szerint a központi kérdés a felsőház jogkörében, és nem feltétlenül annak összetételében keresendő. Mivel a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti hatalommegosztást a pártok szerepe illuzórikussá tette, olyan eszközöket kell keresnünk, amelyek alkalmasak lehetnek egy új egyensúly megteremtéséhez. Erre az egyik lehetőséget meggyőződésem szerint a kétkamarás parlament teremtheti meg. Milyen jogköröket gyakoroljon tehát ez a felsőház? Abból kell kiindulnunk, hogy abban az esetben, ha a második kamara szerepet kap a kormányzat konstruálásában és felelősségre vonásában, illetve az „érdemi” törvényhozásban, akkor biztosak lehetünk abban, hogy a pártok célpontjává fog válni ez a felsőház. Javaslatom szerint a miniszterelnök megválasztása, illetve megbuktatása az alsóház jogköre kell hogy maradjon, és a második kamarának csak gyenge vétóval kell rendelkeznie a jogalkotás folyamatában. Paradox helyzet ez, mert milyen ellensúlyt tölthet be egy olyan második kamara – tehetjük fel a kérdést –, amely a végrehajtó hatalom felelősségre vonásában és a törvényhozásban korlátozott, vagyis csak szimbolikus jogkörrel rendelkezik?

Olyan második kamarára van szükség, amelynek mandátuma eltér az alsóház megbízatásától, ezzel a két ház közötti „időbeli eltolódás” segíthet abban, hogy ne a mindenkori kormányzati többség duplikációja legyen a második kamara. Fontosnak tartanám, hogy a második kamarát ne lehessen feloszlatni, csak az alsóházat, amely azt szimbolizálná, hogy a politikai küzdelem fő színtere az első kamarában van. Ezzel hozzájárulna a felsőház tekintélyének növeléséhez, hiszen így az a napi politikától távolabb kerülne. A második kamara jogkörébe tartozhatna bizonyos személyi kérdések eldöntése. A köztársasági elnök megválasztását mindkét ház együttes döntéshozatalába kellene utalni. Ezáltal nagyobb esély van arra, hogy párton kívüli jelölt nyeri el a tisztséget. Ugyanígy más közjogi méltóságok megválasztásánál (alkotmánybírák, ombudsmanok, Kúria elnöke stb.) is felül lehet írni az egyetlen kamara–egyetlen többség logikáját.

Vannak olyan ellenzéki jogkörök, amelyeknek a jelentősége szinte teljesen kiüresedett. Gondolok itt az interpellációra vagy a vizsgálóbizottságok felállítására. Az interpelláció el nem fogadására nincs túl sok esély még akkor sem, ha nyilvánvaló a miniszter felelőssége, de egyébként sem érinti jogviszonyát, mert a kormány tagjával szemben nincs bizalmi szavazás. Éppen ezért megfontolandó, hogy ezekkel a jogkörökkel a második kamara élhessen. Hasonló példa a vizsgálóbizottságok felállításának problematikája hazánkban. 1998–2002 között kizárólag kormánypárti kezdeményezésre alakultak vizsgálóbizottságok, a 2002-ben hatalomra került kormány minden esetben engedte a bizottságok felállítását, ugyanakkor saját vizsgálóbizottságok felállításával igyekezett csökkenteni ezeknek a jelentőségét.⁷⁰ Éppen ezért a vizsgálóbizottságok felállításának jogával fel lehetne ruházni a második kamarát.

70 KÖRÖSÉNYI András–TÓTH Csaba–TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 166. p.

A törvényhozás színvonalának emeléséhez is hozzájárulhat a felsőház. A második kamara ellenzői általában érvként hozzák fel azt, hogy a törvényhozás folyamata lelassul, különösen akkor, ha nézetkülönbség van a két ház között, míg egykamarás parlament esetében gyorsabb a jogalkotás. Ez azért nem jelent különösebb problémát, mert egyrészt a két kamara „összebékítésére” (navette)⁷¹ megvannak a megfelelő technikák, másrészt egyszeri vétójogot gyakorolna az általam javasolt kamara, ezért a törvényhozás „lebénulásának” veszélye nem fenyeget. Tudjuk jól, az első parlamenti ciklusban különösen megfigyelhető volt, hogy az egykamarás országgyűlés ugyan hatalmas mennyiségű törvényt fogadott el, de ennek egy jelentős részét azok a törvények tették ki, amelyekkel a parlament módosította a saját maga által meghozott jogszabályokat.⁷²

Jakab András szerint a törvényhozói munka színvonalának emelkedése naiv álláspont, mert véleménye szerint „a törvénytervezetekben kodifikációs hibákat bogarászva kereső képviselő nem reális: sem az alsóházban, sem a felsőházban”.⁷³ Álláspontom szerint a második kamarától főként nem feltétlenül jogtechnikai, kodifikációs nézőpontot kellene elvárunk (vagy akár azt is az ügyvédi kamara, bírák, ügyészek delegáltjaitól), hanem a kormányra kerülni–ellenzékben maradni alsóházi logikájához képest más nézőpontot. Az Egyesült Államok szenátusának felállításánál például fontos érvként hozta fel Madison, hogy a meg gondolatlan döntéshozatal gátja lehet a második kamara.⁷⁴ A 2010-ben hatalomra került kormány törvényhozási munkája némileg kifogásolható amiatt, hogy az országgyűlési képviselők a kormány politikailag kényes törvényjavaslatait burkoltan önálló indítványként nyújtják be, így megkerülve a hosszadalmasabb egyeztetést. Ennek eredményeképpen azonban fennáll a veszélye annak, hogy szakmailag kifogásolható jogszabályok születnek, s ennek orvoslására kézenfekvő megoldás lehetne egy felsőház.

Külön fontos hangsúlyoznom az alkotmányozás kérdésének problematikáját hazánkban. A 2010-es alkotmányozási folyamat bírálói azzal támadják a kormányzatot, hogy – szemben a rendszerváltás kerekasztal-tárgyalásaival – nem volt megfelelő egyeztetés és társadalmi konszenzus az Alaptörvény megalkotásánál. Samu Mihály arra hívja fel a figyelmet, hogy a pártcentrikus alkotmányozás logikája alapján az uralkodó párt pozícióját pártpolitikai stratégia megvalósítására használja fel.⁷⁵ A kerekasztal-tárgyalások eredményeképpen született alkotmány látszólag a teljes egyetértés és kompromisszum fényében pompázott, de valójá-

71 Vernon BOGDANOR (szerk.): *Politikatudományi Enciklopédia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

72 TÓTH Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In: Tóth Judit–Legény Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 135. p.

73 JAKAB (2011) i. m. 21. p.

74 „...a közügyekben adódhatnak azonban pillanatok, amikor a valamilyen rendellenes szenvedélytől vagy jogtalan előnyserzés kílátásaitól feltűzelt vagy esetleg éredekemberek fondorlatos hamisításaitól félrevezetett nép olyan intézkedéseket követel, amelyeket később maga bánna meg és ítélné el a legjobban. Mily üdvös dolog az ilyen kritikus pillanatokban, ha egy mértéktartó és tiszteletre méltó polgárokból álló testület beavatkozása nem engedi, hogy az események rossz irányba terelődjenek, megakadályozza, hogy az emberek kárt tegyenek önmagukban, s végül eléri, hogy az ésszerűség, a méltányosság és az igazságosság visszazerezzék tekintélyét a közvéleményben!” James MADISON: A Föderalista. 63. sz. In: Alexander Hamilton–James Madison–John Jay: *A föderalista. Értekezések az amerikai kormányról*. Európa Kiadó, Budapest, 1998. 455–456 pp.

75 SAMU Mihály: Az alkotmányozás és a második kamara. In: *Belügyi Szemle* 6/1996. 18. p.

ban pártok taktikai céljait szolgálta. A törvényhozó és az alkotmányozó hatalom elkülönítésének fontos garanciája ugyanis nem merült fel sem 1989-ben, sem 2010-ben. A politika nemcsak a törvényhozást monopolizálta, hanem az alkotmányozást is.⁷⁶ Nem tartottak ügödöntő népszavazást, amely megerősítette volna az alaptörvényt. A parlamentáris kormányzat fontos ellensúlya lenne egy olyan második kamara, amely részt vehetne az alkotmányozás folyamatában. Az alkotmány elfogadásához, illetve módosításához mindkét ház kétharmados többségét lehetne előírni, vagy abszolút vétójogot adni a második kamarának.

ÖSSZEZÉS

A fékek és egyensúlyok amerikai rendszerét Sári János egy olyan páncélszekrényhez hasonlítja, amelyet több kulcs nyithat csak ki.⁷⁷ Véleményem szerint a kerekasztal-tárgyalásokon egy olyan alkotmány született, amelyben egyetlen kulcs nyitja a hatalmat szimbolizáló páncélszekrényt. Ez pedig a kétharmados többség. A második kamara legfontosabb funkcióját tehát álláspontom szerint a hatalommegosztásban találjuk meg. A kétharmados parlamenti többség ugyanis alkotmányozhat, megválaszthatja az alkotmánybírákat és más közjogi méltóságokat. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznom, hogy önmagában a két- vagy többkamarás parlament még nem teremti meg a hatalommegosztást, ha az nem megfelelő hatáskörökkel ellátott, illetve nem megfelelő összetételű. Történelmi példák sorolhatók fel diszfunkcionálisan működő többkamarás parlamentekről, amelyek az antidemokratikus politikai berendezkedés leplezését szolgálták. Az 1799-ben létrehozott háromkamarás francia törvényhozó szervezet valójában az első konzul politikai szolgálatában állt.⁷⁸ Tito 1974-es alkotmányának ötkamarás törvényhozása is látszatparlamentarizmus volt csupán.

A második kamarát egy vegyes összetételű felsőházként képzelem el, amely nem az állampolgárok választásával jönne létre. Mindezt azzal indokolom, hogy a választásokkal olyan népképviselési alapon szerveződő második kamara születne, amely nemkívánatos, mert nem tudná betölteni az általam elképzelt funkciót, a felsőházi kampány eredményeképpen ugyanis devalválódnának a felsőházi jelöltek. A második kamara a pártpolitikai csatározásoktól akkor tud távol maradni, ha nem közvetlen választás alapján alakul meg, és a végrehajtó hatalom konstruálásában nem jut szerephez. Ennek alapján olyan korporatív jellegű kamara jönne létre, amelyben képviselőkhöz jutnának az érdek-képviselési szervezetek, a kamarák, az egyházak, az egyetemek, az igazságszolgáltatás képviselői (bírák, ügyészek). A bíróságok részvételét is fontosnak tartanám tehát, és a montesquieu-i hatalmi ágak szétválasztására történő hivatkozást nem tartom elfogadható ellenérvnek. A Kúria jogegységi határozata olyan jogforrás, amely bármely jogszabályhoz, így törvényhez is „kapcsolódhat”. En-

76 Samu Mihály „szovjet beidegződésnek” nevezi, hogy csupán a törvényhozás révén zajlik az alkotmányozás, amely szerint a törvényhozásnak kell létrehozni az alkotmányt is mint jogszabályt. (Samu i. m. 15–16. pp.)

77 SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 46. p.

78 BALOGH Judit: *Funkcionális kérdések, szervezeti válaszok – modellértékű parlamenti megoldások az európai alkotmánytörténetben*. In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. 50. p.

nek értelmében a Kúria jogalkotóként értelmezhető, ezért a bírói képviselés megjelenése egy esetleges második kamarában álláspontom szerint támogatandó. A kisebbségek képviselésének kérdése is megoldható lenne egy második kamarában. Vannak ugyan olyan érvek, amelyek szerint a kisebbségek képviselése jogi és politikai szempontból egyaránt szükségtelen, de véleményem szerint indokolt, hogy Magyarország a sajátos történelmi és geopolitikai okok miatt élenjárjon a kisebbségek parlamenti képviselésének vonatkozásában. Hasonlóan szükségesnek tartanám a választójogi szabályok kiterjesztése helyett a határon túli magyarok képviselését is a felsőházban. Példaértékű lehet ebből a szempontból a lengyel szenátus, amely – anélkül, hogy erre hatásköre lenne – kiemelten foglalkozik a határon túli lengyelek ügyével, és ez jelentősen meg is növelte a tekintélyét.⁷⁹ A vegyes összetételű második kamarának a megnevezése javaslatom szerint felsőház lenne, míg az alsóházé képviselőház. A második kamara támogatóinak nagy része a szenátust tartaná elfogadhatónak, de ez véleményem szerint idegenül csengene, ennek nincs előzménye a magyar közjogban. A második kamara ellenzói között találunk olyan álláspontot, amely szerint a hagyomány csak akkor támogatható, ha társadalmi hasznossága, érzelmi összetartó ereje van.⁸⁰ Meggyőződésem szerint a felsőház megnevezés utalna a történelmi hagyományokra, összetétele azonban nyilvánvalóvá tenné egyúttal azt is, hogy a kontinuitás igénye nélkül került újbóli felállításra. A felsőházi tagok mandátuma hat évre szólna, és nem lenne felosztható. Ez utóbbi szabályok szintén a politikai neutralizmushoz közelítenék a második kamarát.

Szeretném leszögezni, hogy a második kamarát a parlamentáris kormányzat ellensúlyaként lenne szükséges felállítani. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egy gyenge és korlátok közé szorított kormányzatot tartanék kívánatosnak. A második kamara nem kapna szerepet a miniszterelnök megválasztásában, ugyanígy a bizalmatlanság kinyilvánításában sem. Ugyanakkor bizonyos közjogi méltóságok (elsősorban az államfő) megválasztásában megkerülhetetlen lenne, ezáltal a hatalommegosztást a pártok számára „észrevétlenül” segítené elő. Egyszeri vétójogot kapna a törvényhozás folyamatában, amelynek „elhárítása” a képviselőház abszolút többségével történne. Az alkotmányozásról elmondottakra utalva fontosnak tartanám, ha az alaptörvény elfogadásában, módosításában egyenrangú tényező lenne a két ház.

79 HALÁSZ Iván: *A külloni lengyelek és Lengyelország „diaszpórapolitikája”*. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. HALÁSZ Iván–MAJTÉNYI Balázs–SZARKA László. Budapest, Gondolat Kiadó, 2004. 246. pp.

80 Lásd JAKAB András: *Miért nincs szükségünk második kamarára?* In: *Politikatudományi Szemle* 2011/ 1. 20. p.