

MIÉRT NINCS SZÜKSÉGÜNK MÁSODIK KAMARÁRA?

Jakab András*

(egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Alkotmányjogi Tanszék)

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány a jelenlegi alkotmányozás apropóján elemzi végig a második kamara különféle intézményi megoldásait: az arisztokratikus, a szövetségi állami, a korporatív, a civil-szervezetekből álló, az önkormányzati, a közvetlenül választott és az érdem alapján összeállító második kamarákat. Következtetése, hogy ezek vagy nem reális vagy nem kívánatos megoldások lennének, ezért az egykamarás parlament megtartása javasolt. A szerző szerint a mostani alkotmányozási viták során a második kamara iránt felmerülő szimpátiában egymásra talált egyrészt a Hazafias Népfront gondolatvilága („a civilszervezetekben és érdekképviselésekben megjelenített társadalom a jó, a párt[ok] a rossz[ak] a politikában”), másrészt pedig a háború előtti idők iránti nosztalgia. Egy sikeres modern alkotmányos rendszer azonban inkább világos (demokratikus) felelősségi viszonyokkal és erős jogállami intézményekkel (bíróóságokkal, alkotmánybíróósággal) rendelkezik, amelyek az imént említett két motivációval nehezen összeegyeztethetőek. Az alkotmányozás során a szerző szerint az országnak inkább ezekre az alapelvekre és nem ilyen vagy olyan második kamara felállítására kellene koncentrálnia.

Kulcsszavak: képviselő ■ második kamara ■ demokratikus legitimáció ■ korporációk ■ civilszervezetek

A rendszerváltás óta különféle fórumokon újra és újra felmerül,¹ hogy az Országgyűlésnek legyen egy második kamarája.² Legutóbb lehetséges alternatívaként a parlamenti alkotmány-előkészítő eseti bizottság részkoncepciójába került bele a második kamara ötlete.³ Az elképzelésnek nincs határozott politikai színezete, mind baloldali, mind jobboldali alkotmányjogászok érvelnek egyaránt mellette és ellene is. A politikai szereplőknél pedig aszerint változnak az álláspontok a második kamarával kapcsolatban, hogy épp milyen színű kamarát vizionálnak. A nosztalgizáló jobboldali másodikkamarás javaslatokat annak idején Antall József közismerten azzal utasította el, hogy a civiltársadalom és az egyetemek „tele vannak kommunistákkal”, akik csak szabotálnák az első szabadon választott kormány munkáját. Az említett intézmények politikai színezete azonban mára elég vegyes lett (sőt, talán már akkoriban is in-

* A szerző elérhetősége e-mail: jakabandr@googlemail.com.

kább az volt, mint azt Antall József látta),⁴ a politikusok túlnyomó része ezért mindkét oldalon óvatos idegenkedéssel fogadja a gondolatot, hiszen egész pontosan nem lehetne kiszámolni a változás hosszú távú politikai következményeit. A parlamenti pártok közül elsősorban történelmi okokból a KDNP és a Jobbik támogatja a javaslatot, a többi párt (bal- és jobboldalon egyaránt, jelen állás szerint) ellenzi azt.

Az elképzelés megvalósulásának esélye meglehetősen alacsony, hiszen nemrég maximálták a képviselői létszámot 200 főben (igaz, a rendelkezés még nem lépett hatályba), mondván egy kis országnak (részben pénzügyi okokból) nincs szüksége 386 képviselőre.⁵ Ezt az érvelést hiteltelenítené, ha egy teljes második kamarát tennénk a helyébe, vélhetően még magasabb költségekkel. A politikai önérdék sem készíti tulajdonképpen egyik pártot sem a támogatásra,⁶ a fent említett támogatók inkább félreértett államelméleti vagy reflektálatlan történelmi megfontolásokra alapítják álláspontjukat. Az elkövetkezőkben ezeket a lehetséges államelméleti érveket igyekszem cáfolni, mondván ezek nem kellően átgondoltak, és az alkotmányos rendszer működésében több gondot okoznának, mint amennyit megoldanának.

A tanulmány strukturálására különféle szerkezetek lennének elképzelhetőek: (a) Funkcionális kérdésfeltevés, vagyis végigvenni az egyes lehetséges érveket a második kamara mellett (1.: történelmi indokok, 2.: a hatalommegosztás kiteljesítése, 3.: a pártpolitikában nem artikulált országos társadalmi érdekek megjelenítése, 4.: helyi érdekek megjelenítése, 5.: nemzetiségek képvisellete, 6.: elit-klub vagy tanácsadó testület megteremtése), és ezeket lehetne egyenként cáfolni. (b) Intézményi kérdésfeltevés, vagyis a második kamara összeállítása mentén csoportosítani az egyes érveket (1.: arisztokrata, 2.: szövetségi, 3.: korporatív, 4.: civilszervezeti, 5.: helyi önkormányzati, 6.: közvetlenül választott, 7.: érdem alapján összeálló második kamarák). (c) Hatásköri kérdésfeltevés, vagyis az esetlegesen felálló második kamara hatásköre szerint (1.: egyenrangú második kamarák, 2.: halasztó hatályú vétóval rendelkező második kamarák, 3.: emelt többséggel leszavazható második kamarák, 4.: pusztán tanácsadó jellegű második kamarák – illetve ezek törvényhozási, tárgykör szerinti variációi) csoportosítani az érveket és az ellenérveket, hiszen a demokrácia elvével való összeegyeztethetőség (amelyet az első kamara képviselne) ennek függvénye.

Végül a középső szerkezeti felépítés mellett döntöttem, mert a szakirodalom is általában ebben a sémában tárgyalja a kérdést.⁷ A felsorolt intézményi megoldások egyébként nem fednek minden elméleti lehetőséget,⁸ de a világban általam ismert minden második kamara valamilyen módon illik a sémába (akár úgy, hogy egyszerre két vagy három kategóriába is tartozik a tagok eltérő választása miatt; de olyan tagválasztási módszer sehol nincs, amit ne említettem volna), és a magyar diskurzusban sem találok az említetteken kívüli intézményi megoldással.

1. ARISZTOKRATA FELSŐHÁZAK

Az első lehetőség, hogy az angol Lordok Háza (vagy az első világháború előtti magyar Főrendiház)⁹ mintájára arisztokratákat ültetnék a felsőházba. Az alkotmányjogi pozíciók megöröklése királyságokban szokásos, és (eltekintve attól a nem lebecsülendő gyakorlati problémától, hogy miként is állítanánk össze a magyar listát, illetve a gyakran külföldön született – vagy legalábbis élő – és magyarul már nem is beszélő egykori felsőházi famíliák ma élő sarjai miként vennének részt a munkában) köztársasági államformák idején legitimációs szempontból egyszerűen rendszeridegen lenne.¹⁰

Ez a fajta megoldás egyébként már Angliában sem úgy működik, mint ahogy régen: a 744 felsőházi tagból jelenleg csupán 91-en vannak a szavazati joggal rendelkező örökletes felsőházi tagok, a többiek élethossziglan kinevezett felsőházi tagok (akik számára ez tulajdonképpen valamiféle fontos állami kitüntetés szerepét tölti be), valamint az anglikán egyház püspökei.¹¹ Tervek merültek fel, hogy az utolsó megmaradó örökletes helyeket is megszüntessék, de ez egyelőre nem történt meg: az örökletes felsőházi tagság középkorias maradványa egyelőre (csökkentett formában legalábbis) megmarad tehát Angliában. Elég nehéz lenne azonban meggyőző érvet hozni amellett, hogy Magyarországon pont valami ilyesmire lenne szükség, aminek utolsó mohikánja Angliában is haldoklik.

2. SZÖVETSÉGI KAMARÁK

A második kamarák következő klasszikus típusa a szövetségi második kamara, amelyben a szövetségi államok tagállamai vannak képviselve: akár közvetlen választással (USA, a svájci kantonok túlnyomó része), akár közvetett választással (Ausztria, Németország). A szövetségi kamara funkciója, hogy a kis lakosságú tagállamok képviselőit erősítse, vagyis hogy a nagy tagállamok ne szavazhassák le őket a lakosság számhoz igazodó alsóházban minden további nélkül, hanem legyenek kompromisszumkézsőbbek a kisállami javaslatok irányában is. Tekintve, hogy Magyarország nem szövetségi állam, ez az opció egyelőre nem érdekes számunkra. Az esetleges regionális vagy megyei jellegű második kamarákat később, az önkormányzati kamaráknál tárgyalom majd.

3. KORPORATÍV KAMARÁK

Amiről beszélnünk kell, az inkább valamiféle (részben) korporatív jellegű, komplex második kamara, amelyben egyaránt jelen vannak a nagyobb egyházak, a nemzetiségek, az MTA, az egyetemek, a kamarák, a fontosabb társadalmi szervezetek, valamint a helyi önkormányzatok képviselői. Ezt egészít-

hetné ki az államfő által kinevezendő korlátozott számú tag a politikai és kulturális élet kiemelkedő alakjai közül.¹²

Úgy vélem, hogy ez az elképzelés téves, és zsákutcába vezetné a magyar alkotmányos fejlődést. Ahhoz azonban, hogy ezt belássuk, először egy kitérőt kell tennünk a demokratikus berendezkedés általános funkciójáról.¹³ A demokrácia nyújtotta előnyökről lehet metaforikus nyelven beszélni, például „a népszuverenitás/akarat kifejeződését” vagy „minden polgár egyenlő méltóságát” említve. Az ilyen beszédmód érzelmekkel töltött, és ennyiben retorikailag erősíti a rendszerrel való azonosulást; vagyis a használata mellett valóban komoly érvek vannak. Ha azonban a vitát olyanokkal kell lefolytatni, akikben nincs mit megerősíteni, hanem egyszerűen más alapon állnak, akkor ott újfajta nyelvezettel kellene szólni. A helyzet hasonló ahhoz, hogy ha mondjuk egy buddhistával beszélgetünk a követendő életről, akkor a Biblián kívüli érveket kell keresnünk (például az általános erkölcsi érzékre vagy valami ilyesmire hivatkozva), és konkrét példákon kellene bemutatni buddhista barátunknak a helyes erkölcsi döntéseket. Vagyis a Tízparancsolat önmagában nem fog neki semmit mondani, de ha arról kérdezzük, hogy „szabad-e mást megölni”, akkor minden bizonnyal nemmel fog válaszolni. Vagyis az érvek megfelelő megválasztásával gyakran (nem mindig persze) bizonyos konkrét kérdésekben az eltérő elméleti alapok ellenére is lehet egyetértés köztünk. Hasonló módon, ha valaki nem a „népszuverenitás” vagy az „egyenlő méltóság” eszméjét vallja, még mindig lehet értelmes módon a demokrácia mellett érvelni vele szemben. A vitát érzelmileg kevésbé töltött terminusokban kell lefolytatni, például arról szólva, hogy a „demokráciák” sikeresebbek, vagy hogy ez a berendezkedés a történelmi tapasztalatok szerint hozzájárul az adott politikai közösség (ország, nemzet) megerősödéséhez. Az elkövetkezőkben egy ilyen érvelésre teszek kísérletet.

3.1 Mire jó a demokrácia?

A modern demokráciák 18. század végi megjelenése (USA, Franciaország) óta az elgondolás kisebb visszaesésektől eltekintve fokozatosan terjedt el a világban – vagy forradalmi úton, vagy lépcsőzetes átalakulások révén, és mára alig van ország, amelyik legalább retorikai szinten ne csinálna úgy, mintha demokrácia (népszuverenitásra épülő berendezkedés) lenne. A berendezkedés nemzetközi sikere alapvetően két tényezőre vezethető vissza: (1) demokráciák erősítik az állampolgári hűséget, és (2) jó az önkorrekciós képességük.

Ad (1). Demokráciák azért erősítik az állampolgári hűséget, mert a politikai közösség tagjai úgy érezhetik, hogy beleszólhatnak a közösség jövőjébe (az, hogy ez csak csalóka érzés, vagy valódi beleszólás, szempontunkból nem lényeges), és ezáltal krízisek idején is kitartanak.¹⁴ Ad (2). Ezen felül lehetségessé válik a választott tisztségviselők „kiszavazása” a hatalomból, vagyis a

politikai felelősség érvényesítése révén nagyobb esélye van a politikai közösség egészének érdekei képviselésére, mint egy nem demokratikus államban.¹⁵ A választópolgárok rá tudják kényszeríteni a kormányra a kiszavazással akaratukat, hogy az érdekekkel ellentétes intézkedéseket szüntessék meg (*trial and error*).¹⁶ Ez hosszú távon a demokratikus államokat gazdaságilag sikerebbé teszi, ami a nemzetközi konfliktusokban valószínűsíti sikerüket.¹⁷ Empirikus vizsgálatok igazolták azt is, hogy (különösen az egy főre eső alacsony GDP-jű országok kivételével) a demokrácia valószínűbbé teszi a gazdasági növekedést (más tényezők változatlansága mellett).¹⁸

3.2 Korporativizmus vs. demokrácia

Egy ettől eltérő gondolatvilágot jelenít meg a korporativizmus eszméje. Eszerint a társadalmi foglalkozási csoportok, „hivatásrendek” összessége jeleníti meg leginkább a közérdeket. A korporatív gondolatra épült a középkori rendiség, a katolikus egyház társadalmi tanítására épülő némely államelméletek, valamint a 20. században a fasiszta államszervezetek. A fasiszmusra hivatkozó ellenérv (ti. „azért nem jó a korporatív állameszme, mert az fasiszta”) ezek fényében durva csúsztatás, hiszen ez csak egyik ága a gondolatnak. Más komoly ellenvetések azonban felhozhatóak.¹⁹

(I) Az egyik ellenérv azt mondja, hogy a korporatív eszme azért nem elfogadható, mert tévesen azt előfeltételezi, hogy egyazon korporáció csak egyfajta véleményt jeleníthet meg. Vagyis a korporatív elgondolás számára csak olyan van, hogy „az orvosi kamara véleménye”, de nincs olyan, hogy az „orvosok 60%-a szerint ez a helyzet, 40%-uk szerint meg más”. Ez tényszerűen részben így van, hiszen a korporatív berendezkedések jelentős részben így működtek, de nem minden esetben. Például a középkorban is sajátos matematikája volt a rendi gyűléseknek, ahol a törésvonalak nem mindig az egyes rendek között, hanem esetenként a rendeken átnyúlva születtek. Persze ha manapság egy foglalkozásnak csak egy szavazata lenne valamilyen gyűlésben, akkor a probléma valós lenne. De ha foglalkozásonként három képviselő lenne, akkor ez a probléma már nem olyan égető. A korporativizmussal szembeni ez a fajta ellenvetés tehát nem fogalmi, hanem inkább technikai jellegű, amelyet intézményi rafinériával (kissé nehézkesen ugyan, de) legalábbis enyhíteni lehetne. Bár avval az elméleti nehézséggel is szembe kellene nézni ilyenkor, hogy a modern (értsd: nem középkori) korporativizmus alapötlete mégiscsak az lett volna, hogy van egy világos „orvosi érdek”, „ügyvédi érdek” stb. Vagyis ha ezt a többképviselős jogtechnikai megoldást választjuk, akkor a korporatív elképzelések képviselőinek legalábbis csiszolniuk kellene az elméleti alapokon, amivel ezt igazolják. Az általuk hangoztatott „van egy foglalkozási érdek” sémába ugyanis ez nem illik bele.

(II) A következő ellenvetés szerint a korporatív állameszme csak egyfajta (foglalkozás szerinti) érdektípust ismer el, és nem tudja megjeleníteni a területi vagy világnézeti szimpátiákat. Ez a fajta ellenvetés megfordítva azonban ellene szólhat a modern, pártokon alapuló tömegdemokráciáknak is, mondván: azok meg csak pártok szerinti tagozódást ismernek, és nem foglalkozás szerinti.²⁰ Önmagában egyik érv sem túl meggyőző, vagy inkább éppolyan meggyőzőek vagy, mint a másik. Vagyis ebből a kérdésből nem tudunk perdöntő érvet kovácsolni egyik oldal számára sem.

(III) Egy másik ellenérv szerint a foglalkozási lista összeállítása önkényes. Miért pont az orvosok (vagy az orvosi kamara) képviselője üljön a törvényhozásban? Miért ne az újságírók? Vagy miért ne a postások képviselője? Vagy minden foglalkozás küldhessen képviselőt? No de akkor meg miként határozuk a „teljes” foglalkozási listát? Egy ezer fős törvényhozás (akár mint második kamara) nyilván nem tud értelmesen működni, vagyis a listát limitálni kell. Mit kezdünk az új foglalkozások keletkezésével?²¹ Például harminc éve nem nagyon voltak informatikusok, most pedig szép számmal vannak. Netán időnként felül kellene vizsgálni a foglalkozási listákat? Mekkora hasonlóság kell az „azonos” foglalkozáshoz? Az ügyvédek és a bírák például egy foglalkozásnak számítanak? Az autószerelők küldhessenek valami képviselőt vagy mégsem? Vagy legyen az orvosoknak ugyanúgy egy képviselőjük, mint a tízszer akkora létszámú fizikai munkásoknak? Ez utóbbi azt jelentené, hogy morális döntések (tehát nem orvosi szakkérdések) esetében is tízszer többet ér egy orvos szava, mint egy fizikai munkásé. Vagyis olyan kérdésekben is felülreprezentáljuk az orvosokat, amikben egyszerűen nincsenek szakértői megoldások.²²

Nem zárom ki, hogy lehessen valami nagyjából elfogadható választ adni ezekre a kérdésekre, de én még ilyet nem láttam. Ha úgy tetszik, a bizonyítási teher áttevődne a korporatív gondolat támogatójára annyiban, hogy ezeket a kérdéseket meg kellene válaszolnia. Amíg ezeket a válaszokat megkapjuk, addig ezt az ellenvetést itt függőben hagynánk, és áttérnénk egy másikra.

(IV) A következő tipikus ellenvetés a korporativizmussal szemben, hogy a foglalkozás nem ad legitimációt, azt csak a demokratikus választás adna. Ha azonban így érvelnénk, akkor érvelésünk körben forgó lenne, hiszen most pont az a kérdés, hogy vajon miért jobb az általános és egyenlő választáson alapuló (demokratikus) törvényhozás egy korporatív törvényhozásnál. Vagyis az „azért, mert demokratikusabb” semmi értelmeset nem tesz hozzá a vitához.

(V) A valódi problémát máshol kellene keresnünk. A korporatív eszme egész egyszerűen naiv és valóságtól elrugaskodott. Azt feltételezi, hogy (1) „az orvos megmondja, mi a jó az egészségügynek”, és „a bíró megmondja, mi a jó az igazságszolgáltatásnak”, valamint hogy (2) az összes hivatásrend érdekeinek összeadásából kijön a közérdek. Önmagában bármelyik előfeltevés bukása a

korporatív állameszme bukását jelentené, de nem is csak az egyik, hanem mind a két előfeltevés téves.

Ad (1). Az orvos elsősorban azt fogja megmondani, hogy mi a jó az orvosnak (és ezt úgy fogja tálalni, mintha az az egész egészségügynek jó lenne), a bíró meg azt fogja megmondani, hogy mi jó a bírónak (és ezt úgy fogja nevezni, hogy az igazságszolgáltatás érdeke, vagy kissé kifinomultabban „az igazságszolgáltatás függetlenségéhez feltétlenül szükséges” tényező). Vagyis a cipész fogja megmondani, hogy hol szorít a cipő.²³ Ez azt jelenti, hogy a társadalmi problémákra nem *versengő* megoldások vannak, ami mellett nyilvánosan érvelni kellene,²⁴ és amiből a társadalom egészét képviselő (parlament) választ, hanem vannak ún. „szakértők”, akik állítólag *elfogulatlanul* megmondják, hogy mi a jó a társadalom egészének. Magyarországon ennek szomorú kudarcát láttuk az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsban, amelynek fennállása óta a bírósági igazgatás és a bírókiválasztás szakmai és erkölcsi mélypontra süllyedt, hogy aztán a bírói többségi állásponttal mindig megállapítsák: „minden rendben van”.²⁵ Ha bármilyen adóreform van, akkor az adószakértők (akik állandóan csak nagyvállalatoknak dolgoznak, hiszen csak nekik van pénzük ilyenre) mindig megmondják, hogy az a jó adórendszer, ahol a nagytőke a lehető legkevesebbet fizeti. De hasonló jelenségek figyelhetők meg például az egyetemi életben is. Az oktatási kormányzat mindig megkérdezte a rektorokat, hogy mi lenne jó az egyetemeknek, merthogy ők képviselik „az egyetemi érdeket”. A rektorok pedig elmondták, hogy lehetőleg az egyetemi karoknak (és dékányaiknak) ne legyen érdemi autonómiájuk az egyetemen belül, a rektoroknak pedig legyen felülről korlátlan fizetésük. Merthogy a rektorok szerint „ez az egyetemek érdeke”. A szomorú példákat naphosszat lehetne gyűjtögetni.

Ad (2). Az sem igaz, hogy ha minden egyes foglalkozást a saját kompetenciája körében egyenként valahogy boldoggá teszünk, akkor abból működőképes ország jönne ki (vagyis a „közjó” megvalósul). Ennek oka pedig a „koncentrált hasznok, szétterülő költségek” problémájával írható le. Ez annyit jelent, hogy minden foglalkozási csoport apró kis privilégiumokat szeretne, amik önmagában más társadalmi csoportokat nem zavarnak különösebben, de össz-társadalmilag mégis károsnak mondhatók. Mindenki mástól csak egy kicsit vesznek el, ezért a többieknek nem éri meg a tiltakozásba nagy energiát fektetni. Közben pedig az egész társadalom rosszul jár. A középkori rendi társadalmak így működtek: minden rendnek sajátos kis privilégiumai voltak, amik nekik maguknak persze nagyon hasznosak voltak, csak éppen a társadalom egészét egy idő után béklyóba kötötték.

Aki egy modern parlamentben foglalkozási érdekképviselőket szeretne látni, az összekeveri az érdekképviselői szerveződést és a szakértőket a választók előtt politikai felelősséget viselő törvényhozással. A foglalkozások képviselőit természetesen érdemes megkérdezni (akár mint érdekképviselőket, akár mint szakértőket) egyes kérdésekről, de az általuk mondottak megfoga-

dását mindig mérlegelni kell a közérdek teljessége szempontjából.²⁶ Azt pedig, hogy mi a közérdek, végső soron majd a választók mondják ki, a választások alkalmával. Ha a politikusok nem kormányozzák megfelelően az országot, akkor ki lehet szavazni őket a hatalomból. De ha a különféle foglalkozások szövvényes privilégium-erdeje akadályozza a fejlődést (például negyvenévesen nyugdíjba menő rendőrök; saját maguknak pénzt osztó akademikusok), akkor a korporatív keretek közt teljesen reménytelen a kilábalás. Hiába zavar mindenkit az erdő, ha a saját fájába minden érdekelt görcsösen kapaszkodik.

A korporatív eszme egyúttal a legjobb módszer arra is, hogy a felelősséget elkenjük. Hiába bosszant egy országot az orvosi hálapénz: ha egyszer az orvosok szerint ez rendben van így, akkor „az egészségügynek így kell működnie”. Hiába tartják felhőborítóknak, hogy a bírói szakmába szinte csak protekcióval lehet bekerülni, ha egyszer a bírák szerint „az objektív pontrendszer a felvételinél nem engedné a bírói képesség nem mérhető részeinek figyelembe vételét”. Majd ők mindig megmondják, mi a jó nekünk, a politikusok pedig széttárhathják a kezüket, hogy „a szakértők, az érintettek szerint ez a legjobb rendszer”.

3.3 Létező korporatív, második kamarák

Jelenleg a modern nyugati világban csak két (részben) korporatív jellegű második kamara van: Írország és Szlovénia. Az erősen katolikus Írországban az 1937-es alkotmány az 1931-es *Quadragesimo Anno* kezdetű enciklika (XI. Pius) jegyében született, és történelmi hagyománytiszteletből azóta is megmaradt.²⁷ Az ír Szenátus tagjai három külön eljárással nyerhetik el tagságukat: (1) 43 tagot delegál öt hivatásrend, nevezetesen a mezőgazdaság, az ipari munkásság, az oktatás és kultúra, a közszolgálat, valamint az egyéb munkásság; (2) 3-3 tagot delegál a két hagyományos ír egyetem; (3) 11 főt a miniszterelnök nevez ki.

Szlovéniában az Államtanács²⁸ 40 tagja közül 4 tag a munkaadók képviselőjében, 4 tag a munkavállalók képviselőjében, 4 tag a kisiparosok és független foglalkozások képviselőjében, 6 tag a mezőgazdasági tevékenység képviselőjében, 22 tag pedig a helyi érdekek (önkormányzatok) képviselőjében vesz részt a munkában.²⁹ A szlovén második kamara az 1946-os (ugyancsak erősen katolikus indíttatású) bajor Szenátus mintájára került be 1991-ben a szlovén alkotmányjogba. Azóta Bajorországban (az olcsóbb államra hivatkozva) megszüntették a korporatív jellegű második kamarát (egy 1998-as népszavazás alapján, 2000. január 1-i hatállyal), a bajoroktól átvett szlovén megoldás azonban megmaradt.³⁰ Az 1991-es szlovén alkotmányozás dokumentumaiból csak az derül ki, hogy „a meggondolás és az alaposság” végett akartak második kamarát, de hogy miért pont a bajor Szenátus lett a példa, az egyáltalán nem

világos. Valószínűleg nem is államelméleti mérlegelés, hanem véletlen ismeretek és ismeretségek indokolhatták a mintaválasztást.³¹

Egyik országban sem tiszta korporatív megoldásról van szó, hanem csak jelentős részben korporatív a második kamara. Kérdésként felmerülhet, hogy miért nem jelentkeznek a fent általam jelzett problémák ebben a két országban. Ennek három fő okát látom: (1) az ország kis mérete, (2) a második kamara igen gyenge jogköre, (3) kvázi háborús körülmények közti függetlenedés. A középső annyit tesz, hogy csupán késleltetni tudják az alsóházi döntést, megakadályozni nem (azaz nincs valódi vétójoguk). Az első pedig azért releváns, mert 2-3 milliós országokról van szó, amelyekben az elitek is ennek megfelelően kicsik létszámukban, így a (privilegiumok mentén való) frakciósodás esélye kisebb, a kisebb méretek miatt a közérdeket könnyebb belátni. A harmadik faktor is a közérdek eminensebb belátását („egy hajóban evezünk” érzése) eredményezi, hiszen közös nemzeti küzdelem volt a függetlenség elérése (ez nem volt meg például Magyarországon 89-90-ben, egy-két tömegmegmozdulást és magukat a választásokat leszámítva csupán szűk elitek ügye volt az új rezsim felállása), de mégsem durvította el a közállapotokat egy valódi teljes háború (ez nehezítette a normalizálódást Horvátországban).

A három feltételből csak a második teremthető meg Magyarországon (ti. gyenge legyen a második kamara), az első és a harmadik azonban nem. Ezért egy korporatív jellegű második kamara nálunk vélhetően inkább a bénító privilegiumerdők melegágya lenne.

4. CIVILSZERVEZETEK A MÁSODIK KAMARÁBAN

Egy kissé más jellegű második kamaráról is lehetne szó azonban. Nevezetesen nem szakmai érdekképviseletek, hanem a társadalmi civilszervezetek képviseletéről (egyházak, jogvédő szervezetek, sportklubok, természetvédők, bélyeggyűjtők, hagyományőrző egyesületek, stb.). Emellett az lenne érv a támogatók szerint, hogy így „a pártpolitika helyett a valódi társadalom” is beszélhetna a politikába.³² Ez is egy romantikusan naív elképzelés azonban.

A közhatalom civilszervezetekre delegálása nem szorítja ki a pártpolitikát, csak intranszparenssé teszi azt. Ennek iskolapéldái voltak a közszolgálati műsorszolgáltatók tulajdonosaiként működő közalapítványok felügyelő kuratóriumai, amelyekbe a számtalan jelentkező civilszervezetből (köztük egyházakból) kisorsoltak néhányat, amelyek aztán testületileg ellátták a kuratóriumi teendőket. A kérdéses civilszervezetek jelentős része alibi-szervezet volt, amiket pártmunkások alapítottak, hogy így szerezhessék meg a média-befolyást. Vélhetően valami hasonló történe, ha a második kamarát is „civil”-szervezetekkel töltenék fel. A második kamarák normális velejárója ugyanis az,

hogy ugyanúgy pártosodnak, mint az alsóházak – akárhogy is választják azokat.³³

A párt egyébként nem valamiféle szükséges rossz melléktermék, hanem a modern demokráciák lényegi eleme.³⁴ Aki a „pártok”-at *en bloc* szidja, az valójában a demokráciát szidja. Ha valakinek nem tetszik egy párt, válasszon másikat, ha pedig egyik sem tetszik, akkor higgyen abban, hogy lehet más politika és alapítson egy új szervezetet erre.³⁵ Ahol ugyanis nincsenek pártok, ott diktatúra van: autoriter rezsimek szoktak büszkék lenni arra, hogy a pártok veszekedése helyett náluk egyetértés van.³⁶

A modern társadalmak komplexitása azt sem teszi lehetővé, hogy magányos hobbi-politikusok értelmesen irányíthassák az országot. Ez a politikusi szerepmodell a XIX. századi dzsentrikkel kihalt. Ma már teljes munkaidős szakértő politikusokra, pontosabban politikus-csapatokra van szükség (hiszen a politika is annyira sokrétűvé vált), akik közül a választások alkalmával a polgárok választanak egyet, hogy a konkrét tartalmi döntéseket később négy éven keresztül megtegyék a polgárok helyett.³⁷ A politikuscsoportok politikai felelősségét pedig a legközelebbi választások alkalmával maga a nép érvényesítheti.

Lehet persze amellet érvelni, hogy egy közvetett demokrácia nem fogja a választópolgárok összességének érdekeit szolgálni,³⁸ de a civilszervezetek szinte bizonyosan még sokkal torzabb formában közvetítenék a társadalmi érdekeket. Még ha nem is lenne majdan pártbefolyás a civilszervezetekben (pedig biztosan lenne: ezt értelmes módon ugyanis kizárni nem lehet, és a közhatalom delegálása pedig csak még inkább vonzaná a politikai pártokat a befolyásra), akkor is bizonyos érdekek aránytalanul felülreprezentáltak, mások pedig alulreprezentáltak lennének. Részben teljes véletlenek, részben társadalmi helyzetek (például alsóbb rétegek vélhetően kevésbé vesznek részt civilszervezetekben) befolyásolnák, hogy mely érdekek kerülnek az alul- és melyek a felülreprezentált csoportba.

A politikai pártokat tehát nem felváltani kell, hanem működésüket szigorú jogi (különösen alkotmányjogi és törvényi szintű kampányfinanszírozási) szabályok közt tartani. A pártok korlátja az alkotmányos rendszerben nem lehetnek a civil szervezetek: a pártok korlátja csakis a jogállamiság és a választói akarat lehet.

5. ÖNKORMÁNYZATI MÁSODIK KAMARÁK

Felmerülhet, hogy holland vagy részben francia mintára a helyi (területi, megyei) önkormányzatok képviselői üljenek a második kamarában.³⁹ Ennek támogatására elvileg három érvet lehet felhozni: 1.: A mostani tervek szerint az Országgyűlésből összeférhetetlenség miatt kikerülnek majd a polgármesterek, és nekik kellene kárpótlásul országos politikai megszólalási terepet nyújtani. 2.: A helyi érdekek megjelenítése szükséges erősebben országos szinten. 3.: Az

önkormányzatok legitimációja erős, hiszen sokmillióan vesznek részt az önkormányzati választásokon. Egyik érv sem meggyőző.

Ad (1). Ez a megközelítés kifejezetten személyekre szabott, nevezetesen a mostani politikusi érdeksérelmek kompenzálása végett. Az alkotmányos intézményeket azonban nem személyi sértődések fényében kell ide-oda szabni, hanem hosszú távú intézményi megfontolások fényében kialakítani. Az érdeksérelmek tényleg megvan, hiszen a pozícióhalmazoknak választaniuk kell. A pozícióhalmaz legitimitása azonban eleve erősen megkérdőjelezhető, ezért az elvételért sem járhat kompenzáció.

Ad (2). A második érv fogalmi félreértésen alapul. A helyi érdekek azért helyi érdekek, mert helyben kell megjeleníteni őket. A helyi érdekek országos szinten való intézményes megjelenítése ellenben csak a kijáró politika erősítését eredményezi (ahol a képviselő szülővárosa megtartja a kórházát, noha a szomszéd városban elhelyezett kórházzal sokkal többen járnának jól). Ha minden kistélepülés érdekét egyaránt érvényesítjük *masterplan* nélkül, akkor az országos közérdek megint szétesik, hasonló módon a korporációs logikához. Minden település vagy település-csoport küzd majd a saját privilégiumaiért, de főleg a (sok esetben hatékonytalan) decentralizációért.

Ha pedig a helyi érdek alatt a „nem budapesti” érdeket értenénk,⁴⁰ akkor azt kellene bizonyítani, hogy az új rendszer az ország egésze szempontjából előnyösebb (azaz nem egyszerűen csak átcsoportosítja a befolyást Budapestről bizonyos vidéki központokba). Vagyis azt kellene megmutatni, hogy például ha a kistélepülési érdekek erősebben lennének képviselve országos szinten, akkor az végső soron az ország összérdeke szempontjából is előnyös lenne. Ez utóbbi igazolása nélkül az új rendszernek csupán Budapest-büntető szerepe lenne, és az országos közjó előmozdításához semmi köze nem lenne.

A számos vidéki polgármester jelenléte az eddigi parlamentekben eddig sosem „a vidéki érdeket” szolgálta, hanem mindig csak a konkrét polgármester saját városát. Nem világos, hogy az új rendszerben ezt miként lehetne elkerülni. A politikus-kiválasztásra gyakorolt hatás sem egyértelmű. Valóban jobb eséllyel kerülnének országos pozícióba vidéki politikusok,⁴¹ de a rendszer nem meritokratikus alapon segíti ezt, hanem földrajzi alapon. Magyarul nem világos, a vidékiesebb összetételű országos politikus-gárda miért is lenne intellektuálisan vagy morálisan alkalmasabb az ország vezetésére, mint a mostani fővárosiasabb.⁴²

Ha esetleg az ország egy erősebb megyerendszer felé mozdulna el (anélkül, hogy szövetségi államnak neveznénk azt), és a megyei (budapesti) közgyűléseket képviselnék a második kamarában, akkor olyan problémák állnának elő, mint az alább tárgyalandó közvetlenül választott második kamarákban. Azaz tekintve, hogy a megyei közgyűlések is a pártlogika szerint tagolódnak, és *a választók is aszerint választják őket*, ezért egy ilyen második kamara is ugyanúgy karakteresen pártlogika alapján működne, mint az alsóház. (1) Vagyis ha a

felsőházi és az alsóházi többség eltérő politikai irányhoz tartozik, akkor a kompromisszumos politikai kultúrát nélkülöző („kultúrharcos”) magyar helyzetben a felsőház szinte bizonyosan szabotálni fogja az alsóház (és így a központi kormányzat) működését. Majd pedig a törvényhozási patthelyzet miatti kormányzati kudarcokért az alsóházi többséget fogják a felsőházi többségű pártok hibáztatni. (2) Ha ellenben az alsóház és a felsőház ugyanolyan színű, akkor csupán értelmetlen adminisztrációs terhet jelent majd a felsőházi tárgyalás, hiszen úgymint mindig jóváhagyják az alsóház döntéseit.

Ha pedig az önkormányzati és a választási rendszer átszabásán túl erősebb megyei (választói és politikusi) identitások is kialakulnának, és ennek eredményeként a megyei közgyűlések nem az országos pártlogika szerint működnének, akkor a hajdani magyar vármegyerendszer bénító partikuláris érdekei térnének vissza, amikor a központi (országos) kormányzati érdek igen nehezen érvényesül.

Ad (3). A harmadik érv erős csúsztatást tartalmaz. Attól ugyanis, hogy az önkormányzati választásokon részt vettek az emberek, nem jelenti azt, hogy ők az országos politikáról szavaznának. Attól, hogy egymillióan kötik meg a kötelező gépjármű-biztosításukat egy biztosítónál, nem jelenti azt, hogy az a biztosító képviselhetné ezen emberek érdekeit általában véve. A mandátum ugyanis másra szól. Hasonlóan: a helyi önkormányzatok mandátuma helyi és nem országos ügyekre szól.

Ezek fényében nem látok meggyőző érvet egy önkormányzati második kamara mellett.

6. KÖZVETLENÜL VÁLASZTOTT MÁSODIK KAMARÁK

A közvetlenül a nép által választott második kamarák (Csehország, Románia)⁴³ megkettőzik a népképviseletet (esetleg időben eltolt vagy rotációs választással; netán az egyik listás, a másik pedig egyéni). Az ilyen felsőházak pontosan ugyanolyan pártlogika szerint működnek, mint az alsóházak. A két kamara mellett szóló legerősebb érv, hogy az egyik kamara választási rendszeréből eredő torzulásokat korrigálja a másik kamara.⁴⁴ Vagyis a *többségi választási rendszer* révén az alsóházi többséget elnyert, de a teljes lakosságot a többségi választási rendszer miatt csak torzultán képviselő alsóházi akarat megfékezésére szolgálhat.⁴⁵ Ezt mutatja az írás végén található első táblázat. Ez az érv azonban elveszti érvényét, ha az alsóházat arányos választási rendszerben választják (amint Csehországban és Romániában), ez esetben ugyanis a képviseleti torzulás sokkal kisebb (vagy akár elhanyagolható). Vagyis arányos alsóházi választás mellett a közvetlenül választott felsőház mellett nem lehet a képviseleti torzulások korrigálásával érvelni. Sőt, a többségi rendszerben is lehet ellenpéldákat találni, amikor a közvetlenül választott második kamara nem a torzulást korrigálja, hanem maga okozza a torzulást, hiszen a teljes lakosság-

ban és az alsóházban egyaránt meglévő többséget tudja blokkolni. Ezt mutatja az írás végén található második táblázat. Vagyis arányos alsóházi választási rendszerrel a második kamara biztosan nem nyújt reprezentatívabb képviseletet, többségi rendszerben pedig az érv nem konklúzív.

A fenti megfontolásokon túl azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a konszenzusos közjogi elemek adott esetben bénítóan is hathatnak: (1) Ha a felsőházi többség más politikai irányhoz tartozik (például mert rotációs alapon gyakrabban vannak választások, és az alsóházi nyertes párt már elvesztette a lakossági támogatást), akkor szabotálhatják az alsóház (és a kormányzat) működését.⁴⁶ Ezen kormányzati patológiához elég a legutóbbi idők amerikai vagy német törvényhozási patthelyzetét megtekinteni.⁴⁷ (2) Ha ellenben ugyanolyan színűek, akkor értelmetlen adminisztrációs terhet jelent csupán a felsőházi tárgyalás, hiszen úgyis mindig jóváhagyják az alsóház döntéseit.⁴⁸

A legabszurdabb megoldás a némely skandináv országban megtalálható ál-második kamara (Norvégia, Izland), amelybe egy időben és egyazon módszerrel választják meg közvetlenül a törvényhozás tagjait, majd a megalakuláskor a pártviszonyokat egyformán leképezve alakul meg a képviselőket kétéosztva egy alsó- és egy felsőház.⁴⁹ Nem meglepő módon nem nagyon halani az alsó- és a felsőház közt ellentmondásról ezekből az országokból: a felsőház rendszerint a bólogató János szerepébe szorul.

A közvetlenül választott második kamara tehát bírhat ugyan elvileg áldásos hatásokkal egy közjogi rendszerre, de egyrészt a szerző által eddig írásban megismert javaslatok nem ilyenre vonatkoztak (vagyis ha nálunk második kamara lenne, akkor jó eséllyel legalábbis részben a tanulmány korábbi részeiben bemutatott problémás modellek valamelyike valósulna meg), másrészt pedig a kompromisszumos politikai kultúra hiánya miatt ez a szervezeti megoldás nálunk a fentiek szerint vélhetően bénítólag hatna.

7. „ÉRDEM ALAPJÁN” ÖSSZEÁLLÓ MÁSODIK KAMARÁK

Elképzelhető lenne egy olyan második kamara is, amelybe a tagok „érdem” alapján kerülnek. Ez jelenthetné például automatikusan a volt miniszterelnököket vagy minisztereket (elefánttemető, avagy finomabban fogalmazva elhasználdott elitpolitikusok nyugdíjkiegészítő intézménye).⁵⁰ Vagy esetleg államfői/miniszterelnöki kinevezésen alapulva a kulturális és tudományos élet kiemelkedő alakjait (művészeket, professzorokat), netán sikeres és jótékonykodó vállalkozókat.⁵¹ Az ilyesfajta érdemek elismerésére egy modern demokráciában azonban inkább a kitüntetés intézménye szolgál. Ha a kitüntetéshez ellenben politikai hatásköröket is kötünk, akkor jó eséllyel a kiválasztásban is sokkal erősebbek lesznek majd a politikai hűség szempontjai, mint az érdem szempontjai.⁵² Ezért ezt a fajta második kamarát sem érdemes támogatni.

8. KONKRÉT SZERVEZETI MEGOLDÁSHOZ NEM KÖTHETŐ ÁLTALÁNOS MEGFONTOLÁSOK

(I) Az egyik, konkrét szervezeti megoldáshoz nem köthető érv a második kamara mellett úgy hangozna, hogy „Magyarországon hagyományosan (a szocializmus előtt) volt második kamara, ezért valamilyen formában most is kellene ilyen”. Valóban lehet meggyőző ereje a történeti érveknek, ha valami olyasmit állítanak, hogy „a politikai közösség tagjai hozzászoktak egy intézményhez, az bejáratódott, és érzelmileg is azonosulnak vele”. Ez utóbbi szempont teszi értelmessé modern viszonyok között továbbra is a királyságokat Nyugat-Európában. Ez tette értelmessé az 1926-os magyar felsőházi törvényt is, ti. a jogfolytonosság helyreállítása.⁵³ Néhány év kihagyás után ugyanis lehetett jogfolytonosságot helyreállítani. Ötvenöt év kihagyás után azonban (vagyis ma) csak semmiből újraalapítani lehet, hiszen a szervezeti kultúrát már senki nem tudja átadni.⁵⁴ Ahol a hagyomány ilyen hosszú időre megszakadt, ott sem a bejáratódottság, sem az érzelmi azonosulás nem stimmel már. Vagyis marad a pusztán „legyen így, mert régen így volt” érve. Ha azonban ezt elfogadnánk, az meglehetősen abszurd eredményekre vezetne. Például ezt követve be kellene ismét vezetni a középkorias rangokat és címeket, sőt magát a rendiséget is. De ezt pont fent cáfoltuk a korporatív állameszme kapcsán. A hagyománynak (jelen sorok szerzője szerint) önértéke nincs: a hagyomány akkor támogatandó, ha valami társadalmi hasznossága (beleértve például érzelmi összetartó ereje, vagy a hozzászokottság miatti gördülékeny működés) van. Egy második kamara manapság Magyarországon semmi ilyesmivel nem kecsegtet.

(II) A másik tipikusan hangoztatott érv, hogy valamilyen második kamara kellene, mert a nemzetiségek parlamenti képviseletét előírja az Alkotmány 68. § (3) bekezdése.⁵⁵ Az alkotmányi hivatkozás tényleg stimmel,⁵⁶ sőt az AB meg is állapított egy mulasztást, bár nem kifejezetten a parlamenti képviseletre vonatkozóan.⁵⁷ De még ha arra is szólna a mulasztás (mint ahogy nem), jogtechnikailag akkor is egyszerűen orvosolható lenne a probléma: törölni kellene az Alkotmány 68. § (3) bekezdését.

A valódi kérdés ezért inkább az, hogy jó ötlet-e automatikus parlamenti képviseletet adni a nemzetiségeknek. Komoly ellenérvek hozhatóak ugyanis ez ellen: (a) Nem világos, hogy miért épp a nemzetiség az a kisebbségi ismérv, amelynek önálló parlamenti képviseletet adunk.⁵⁸ (b) A nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések is kockázatos módon növekedhetnek. Meglehetősen kínos lenne ugyanis a helyzet, ha valamely kormány pont a parlamenti többség háttérén mozog. Ha a kormánnyal együtt szavaznak a nemzetiségi képviselők, akkor az ellenzékben erősödhet fel a nemzetiség-ellenesség, ha pedig az ellenzékkel, akkor a kormánypártban. Ha esetleg tartózkodnak vagy nem szavaznak, akkor meg a haza ügyei iránti közömbösség vádjával lennének illethetők, és vélhetően mindkét oldalban ellenérzések gyűlnének. (c) A nemze-

tiségi jogok biztosításához (fennmaradás, kultúra ápolása) nem is szükséges ez. Az iskolarendszer megerősítése, kulturális ténykedések támogatása (akár kisebbségi önkormányzatok keretében, akár azokon kívül) sokkal célravezetőbb lenne. (d) És végül az sem világos, hogy miért lennének egységesek a nemzetiségek politikailag.

Ezek fényében maga a nemzetiségek parlamenti képvisellete olyasmi, amit a rendszerváltáskor külföldi példák tanulmányozása nélkül (a szomszédos országok magyar-politikájának való stréberkedő példaadás ambíciójával, ez azonban látványosan nem működött) jószándékúan de szerencsétlenül betettünk az Alkotmányba. Itt az ideje, hogy eltávolítsuk onnan.

Sajnos ellentmond ennek az irányynak, hogy a kétszáz fős parlamenti létszám-maximumot meghatározó alkotmánymódosításba belefűztek egy utalást a tizenhárom kisebbség parlamenti képviselétéről.⁵⁹ A rendelkezés nem lépett még hatályba, és reméljük, hogy nem fog átkerülni a végleges alkotmányszövegbe sem.

(III) A harmadik általános érv szerint „a gyors törvényhozás helyett a rendszerváltás lezárultával inkább alapos törvényhozásra van szükség”.⁶⁰ Vagyis a két kamara a minőségi törvényhozás biztosítója lenne. Az érvnek az a része, hogy a kétkamarás törvényhozásban általában nehezebb reformokat meghozni, stimmel.⁶¹ De az, hogy a kétkamarás törvényhozásban minőségibb lenne a törvényhozás, elég naiv álláspont. A képviselők maguk érdemi szakmai munkára csak igen korlátozott mértékben képesek. Őket csapatonként (pártonként) azért választjuk, mert egyrészt kormányra kerülve viselik a politikai felelősséget a szakértők kiválasztásáért, és másrészt pedig az értékválasztásokban a mi preferenciáinkhoz állnak közel. A törvény-tervezetekben kodifikációs hibákat bogarászva kereső képviselő azonban nem reális: sem az alsóházban, sem a felsőházban. A képviselők 90%-a a költségvetési törvényt például akkor sem értené, ha a több száz oldalt végig olvasnák (teljesen helyesen nem is szokták végigolvasni). Vagyis attól nem lesz jobb a jogalkotás színvonala, hogy még egy kamarát beiktatunk. A színvonalat a minisztériumi kodifikáció, és az azt megelőző társadalmi-szakértői egyeztetések során lehet emelni.

(IV) Érvként felmerülhet, hogy azért van szükségünk második kamarára, mert ez korlátozná az első kamara teljhatalmát.⁶² Vagyis a hatalommegosztás elvének kiteljesítését láthatjuk ebben.⁶³ A hatalommegosztás valóban fontos államszervezési elv, de ennek nem a törvényhozáson belül van a legjobb helye, hanem a modern jogállamiság legfontosabb intézményében, az alkotmánybíróságban (angolszász jogi kultúrájú országokban pedig egy alkotmánybíráskodást végző legfelső bíróságban). A politikai felelősség jogi kereteit az alkotmány alapján egy erős alkotmánybíróság határozhatja meg, és nem a sokszor igencsak gyenge második kamara. Az alkotmánybíróságok azért alkalmasabbak a hatalommegosztási rendszerben a korlát betöltésére, mert esetükben jóval nagyobb az esély rá, hogy nem érdekkijáró csoportérdekek képviselétében lépnek fel, hanem a közjót jogilag megragadó alkotmányos jogelveket al-

kalmazva. Erre esélyt ad a jogászi (nem érdekegyeztető, hanem objektív szabályokat alkalmazó) megközelítés,⁶⁴ valamint az alaposabb érvelési kötelesség (amire a különvélemények rendszerével az alkotmánybírák egymást is rákényszerítik, vagyis egymást is kölcsönösen ellenőrzik).

Megjegyzendő, hogy a közbeszédben elterjedt mítosszal ellentétben, a magyar Alkotmánybíróság hatáskörei nem erősebbek, mint a nyugat-európai alkotmánybíróságok hatáskörei. A magyar Alkotmánybíróság valóban erősebb, mint nyugati társai, de nem a hatáskörei miatt, hanem azért, mert bárki *érinthetség bizonyítása nélkül* kezdeményezheti az eljárást, vagyis eljárásjogilag sokkal könnyebben kerülnek az alkotmányjogi viták a bíróság elé. A teljes törvénymegsemmisítési hatáskör azonban az alkotmánybíráskodások fogalmi eleme, vagyis arra nem lehet azt mondani, hogy „túl erős”.

Az is felmerült már konferencia-beszélgetéseken az Alkotmánybíróság korlátozása melletti érvként, hogy arra ezért lenne szükség, mert az AB esetleg megsemmisíthet létfontosságú (kétharmados) törvényeket, és a szükséges parlamenti többség hiányában ezeket nem lehet majd újraalkotni, vagyis a magyar jogrend összeomolhat. Hipotetikus példaként a kétharmados választási eljárási törvény (1997. évi C. tv.) megsemmisítését említi, amely nélkül nem lehetne választásokat tartani; valós példaként pedig az ugyancsak kétharmados jogalkotási törvény (1987. évi XI. tv.) legutóbbi megsemmisítését (amelyen a Magyar Közlöny kiadása alapulna).⁶⁵ Ez sem jó érv azonban az AB korlátozása mellett. Ez ugyanis éppígy állna a törvényhozásra is: vagyis ha a kétharmados törvényhozási többség hatályon kívül helyezi a választási törvényt, akkor hasonlóan nem lehet választásokat tartani. Az AB-nek egyébként pont az ilyen joghézagok elkerülésére van lehetősége arra, hogy *pro futuro* semmisítsen meg. Ha pedig a szükséges időben nem alkotná meg a törvényhozás a szükséges törvényt, akkor az AB új határozatban elvileg akár ki is tolhatná saját korábbi megsemmisítő határozatának hatályát.⁶⁶ Vagyis hacsak az alkotmánybírák többségén nem tör ki az értelmetlen jogrendszer-rombolási vágy, akkor ez a veszély nem fenyeget. Az érvnek az a része sem igaz, hogy a jogalkotási törvény hiányában a Magyar Közlönyt ne lehetne kiadni. A Magyar Közlöny kiadása ugyanis magán az Alkotmányon alapul [korábban 26. § (1) bek., 32/D. § (4) bek., 35. § (2) bek., 37. § (3) bek., jelenleg 7/A. § (3) bek.].⁶⁷ Vagyis a vázolt veszélyek nem reálisak, az AB igenis be tudja tölteni hatalommegosztási szerepét, ezért azt nem szükséges egy második országgyűlési kamarával pótolni.

Halasztó erejű politikai vétója pedig már most is van a köztársasági elnöknek, tehát ennek az intézménynek a hiánya sem indokolhatja nálunk a második kamara bevezetését.

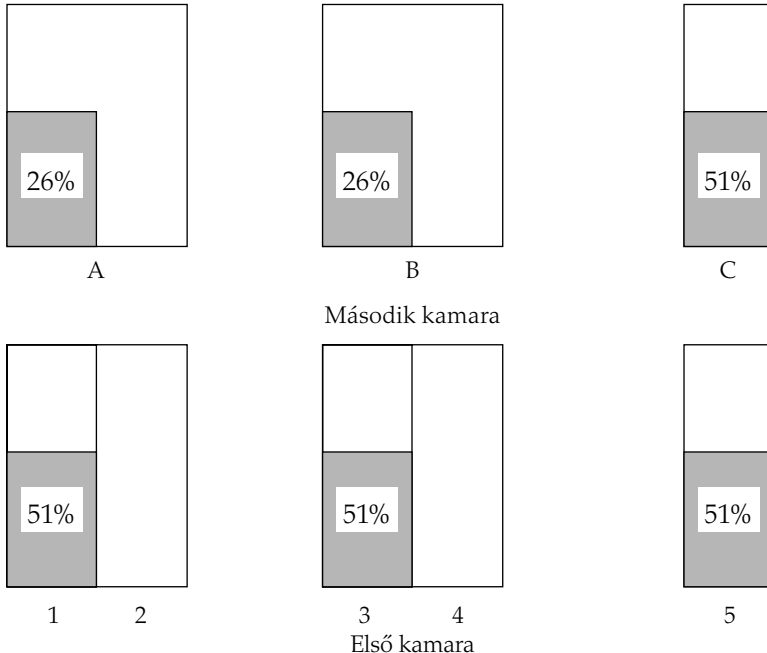
(V) Az is elhangzik néha, hogy az európai államok többségében kétkamarás rendszer van, ezért nekünk is ehhez kellene igazodni. Valóban számos európai államban van kétkamarás rendszer, de ez leginkább csak a hagyománytisztelttel vagy a szövetségi államisággal magyarázható. A hagyománytisztelt

ban ránk nem vonatkozhat, hiszen épp most hoznánk újonnan létre (a hagyománytisztelet csak a megtartás melletti érv lehet, nem a létrehozás melletti),⁶⁸ a második érv pedig a szövetségi államszerkezet hiánya miatt nem alkalmazható ránk. A létrehozás melletti esetleges további érveket a tanulmány eddigi részeiben cáfoltuk.

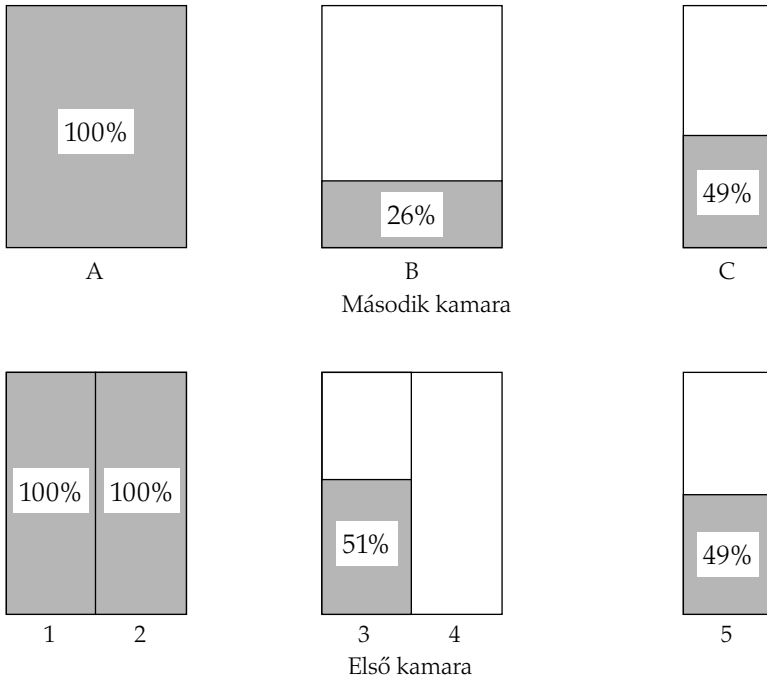
9. ÖSSZEGZÉS

A mostani alkotmányozási viták során a második kamara iránt felmerülő szimpátiában egymásra talált egyrészt a Hazafias Népfront gondolatvilága⁶⁹ („a civilszervezetekben és érdekképviselletekben megjelenített társadalom a jó, a párt[ok] a rossz[ak] a politikában”),⁷⁰ másrészt pedig a háború előtti idők iránti nosztalgia. Egy sikeres modern alkotmányos rendszer azonban inkább világos (demokratikus) felelősségi viszonyokkal és erős jogállami intézményekkel (bíróságokkal, alkotmánybíróssággal) rendelkezik, amelyek az imént említett két motivációval nehezen összeegyeztethetőek. Az alkotmányozás során nekünk is inkább ezekre az alapelvekre és nem ilyen vagy olyan második kamara felállítására kellene koncentrálnunk.

Első táblázat. Jótékony hatású közvetlenül választott második kamara: a második kamara megakadályozza az első kamarában mutatkozó, de a lakossági preferenciákat nem tükröző többség ténykedését⁷¹



Második táblázat. Szabotáló közvetlenül választott második kamara: a második kamara megakadályozza az első kamarában és a lakosságban egyaránt mutatkozó többség akaratának érvényesítését



JEGYZETEK

- ¹ A tanulmány elkészítéséhez nyújtott kritikai megjegyzésekért és tanácsokért köszönettel tartozom Arató Krisztinának, Bitskey Botondnak, Boda Zsoltnak, Csink Lórántnak, Gajduschek Györgynek, Győrfi Tamásnak, Hack Péternek, Koltay Andrásnak, Körösenyi Andrásnak, Patyi Andrásnak, Salamon Lászlónak, Schanda Balázsnak, Sonnevend Pálnak, Stumpf Annának, Stumpf Istvánnak, Szalai Ákosnak, Szánthó Miklósnak, Szenté Zoltánnak, Tölgyessy Péternek, Varga Zs. Andrásnak és Zlinszky Jánosnak, valamint a Pázmány Jogi Műhelyszeminárium 2010. december 14-i ülése résztvevőinek. A szlovén helyzettel kapcsolatos felvilágosítást Matej Avbeljtől, Maja Smrkoljótól és Dušan Strustól kaptam. Az esetleges hibákért a felelősség természetesen kizárólag a szerzőt terheli.
- ² Például Kukorelli István–Dezső Márta–Sári János–Somogyvári István: „A magyar parlamenti jog *de lege ferenda*” In: Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, Századvég 2006, 211.; Dezső Márta: *Képviselőt és választás a parlamenti jogban*. Budapest, KJK–MTA JTI 1998, 114–121. A rendszerváltást közvetlenül megelőzően a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon az ún. Harmadik Oldal (MSZMP-közeli társadalmi szervezetek,

szakszervezetek) pártolta volna a második kamarát, de az Ellenzéki Kerekasztal határozott elutasítása miatt ebből nem lett semmi.

- ³ A parlamenti honlap tanúsága szerint a bizottság által felkért szervezetek közül a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Károli Gáspár Református Egyetem (Tóth Károly), a Civil Összefogás Fórum (Zétényi Zsolt, Misur György), valamint a Nemzeti Jogvédő Szolgálat és Nemzeti Jogvédő Alapítvány (Zétényi Zsoltnak az előzővel azonos szövegű javaslata) támogatna egy második kamarát. Kifejezetten ellenzi azonban a Professzorok Batthyány Köre és az MTA Jogtudományi Intézete.
- ⁴ Az antalli félelem mai megalapozatlanságát említi a kétkamarás parlament melletti érvelésében Salamon László: „A kétkamarás parlamentről” *Magyar Szemle*, 2008/9-10. 31–37., kül. 35.
- ⁵ *Az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról*, 1. §.
- ⁶ A kézirat lezárása után érkezett a hír, hogy az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága végül nem támogatta a második kamara ötletét, vagyis az elképzelés politikailag megbukott. Intellektuális jellegű agytornaként a jelen tanulmányban foglaltak mégis érdekeseek lehetnek. No meg persze azért is, hogy a jövőben se merülhessen fel többé a második kamara ötlete.
- ⁷ Az intézményi megoldásokhoz áttekintően lásd Jean Mastias–Jean Grangé (szerk.): *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*. Paris, *Economica*, 1987; Julia Schmidt: *Die Struktur der zweiten Kammer im Rechtsvergleich*. Baden-Baden, Nomos, 2006; George Tsebelis–Jeanette Money: *Bicameralism*. Cambridge: CUP 1997; Nicholas Baldwin (szerk.): *Second Chambers*. London, Cass, 2001; Jörg Luther: *A world of second chambers. Handbook for constitutional studies on bicameralism*. Milano, Guiffè, 2006.
- ⁸ *Ad absurdum* például akár sorsolással is összeállhatna a második kamara. Vagy netán a hivataltól megváló szenátor maga jelölhetné ki utódját. Vagy esetleg a szenátus egésze hívhatna be többségi szavazással új tagokat a megüresedő helyekre. Az elméleti lehetőségek száma szinte végtelen.
- ⁹ A két háború közti magyar Felsőház már a korporatív és az arisztokratikus elemek keveréke volt (illetve már korábban is, az 1885. VII. tc. alapján bizonyos magasabb állami tisztségekkel is együtt járt a főrendiházi tagság, ezen felül volt még néhány élethossziglan kinevezett tag is). Az 1926. évi XXII. tc. ezt módosította olyan irányban, hogy az önkormányzatok, az egyetemek/főiskolák és a gazdasági/szakmai kamarák is képviseltették magukat.
- ¹⁰ A 19. század végi és 20. század eleji konzervatív szerzők épp azt hozták fel az egykamarás rendszer ellenében, hogy az történetileg a forradalmi-demokratikus rendszerek törvényhozási szerkezeté, a hagyományos királyságokban ellenben általában kétkamarásak a parlamentek. Lásd pl. Vutkovich Sándor ifj.: *A felsőházak szervezete a főbb államokban*. Pozsony, Eggenberger, 1896, 273. A történeti megfigyelés tényleg igaz, azonban ez a mai köztársasági államforma keretei közt már pont ellenérvvé alakul.
- ¹¹ A brit parlament soklépcsős reformjáról (benne a *House of Lords Act 1999* általi újításokról) lásd Dawn Oliver: „The Modernization of the United Kingdom Parliament” In: Jeffrey Jowell–Dawn Oliver (szerk.): *The Changing Constitution*. Oxford, OUP 5. kiadás, 1999, 256–279.
- ¹² Az elképzelés, amely felmerült mind a már említett Kukorelli–Dezső–Sári–Somogyvári-írásban,

- mind pedig az aktuális országgyűlési bizottsági részkoncepcióban, lényegében az 1926-os magyar megoldás felélesztését jelentené az örökletes arisztokrácia részvétele nélkül.
- ¹³ Részletesebben az evvel kapcsolatos álláspontomról lásd András Jakab: *Parliamentarisation of the EU without Changing the Treaties. MTA PTI Working Papers*, 2010/1. http://www.mtapti.hu/pdf/wp_jakab_andras.pdf.
- ¹⁴ Albert O. Hirschman: *Kivonulás, tiltakozás, hűség*. Budapest, Osiris, 1995.
- ¹⁵ Robert C. Cooter: *The Strategic Constitution*. Princeton, Princeton Univ. Press, 2000, 4., 11., 13., 17., 359–360., 373–374. Vö. Amartya Sen: *Development as Freedom*. New York, Knopf, 1999, 152.: ‘sosem volt számottevő éhezés egy olyan országban, ahol a kormányzat demokratikus, a sajtó pedig nagyjából szabad volt.’
- ¹⁶ Karl Raimund Popper: *The Open Society and Its Enemies*. London, Routledge, 2006, I. kötet, 163., 167., II. kötet 90., 143., 434.; Christoph Möllers: *Demokratie. Zumutungen und Versprechen*. Berlin, Klaus Wagenbach 2008, 11., 13..
- ¹⁷ A demokráciákban elfogadott egyenlő szabadság eszményének gazdasági hatásai is vannak, hiszen segíti a versenyt. A diszkrimináció tilalma azt jelenti, hogy a legtehetségesebb jelöltnak kell az állást megkapnia, csupán az ő egyéni teljesítményei számítanak. A magántulajdon védelme a kapitalista gazdasági növekedéshez szükséges. A magánszféra védelme és a lelkiismereti szabadság hozzájárulnak a kreatív és félelem nélküli munkakörnyezet kialakításához. A politikai szabadságjogok a demokrácia működését biztosítják, tehát a gazdasági hatások közvetettebb, mint az előbb említetteké. Ezen kérdések részletes elemzését további hivatkozásokkal lásd Cooter: *i. m.* 241–357.
- ¹⁸ Adam Przeworski e. a.: *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 142–186. A gazdasági fejlődés és a demokrácia viszonyának különféle (ettől eltérő) modelljeihez lásd Gedeon Péter: „Gazdasági fejlődés és politikai demokrácia” *Politikatudományi Szemle*, 2009/1., 26–42.
- ¹⁹ Kiválóan összegzi ezeket Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Budapest, Atlantisz, 1998, 80.
- ²⁰ Bár a modern európai nagypártok általában mindenfajta érdeket (területit, foglalkozásit, stb.) igyekeznek becsatornázni.
- ²¹ Arról, hogy a korporatív megoldások megmerevítik az érdekképviselési struktúrát lásd Dezső: *i. m.*, 110.
- ²² Robert A. Dahl: *Democracy and its Critics*. New Haven and London, Yale Univ. Press, 1989, 76.
- ²³ Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, MTA ÁJI, 1995, 21.
- ²⁴ A korporativizmus logikája nem az érvelés, hanem a nyomásgyakorlás, amely sosem valami-féle strukturális reformra, hanem mindig csak pénzosztásra irányul. Vagyis nem azért kapnak adott esetben több pénzt majd az orvosok a tanárokhöz képest (vagy fordítva), hogy valami-féle reformot hajtsanak végre, hanem mert erősebb a lobbijükük. Így végső soron az egyébként is gyenge szakértelem-érv is elvész a korporativizmus mellől: a vasutasok, az ügyvédek és az orvosok majd eldöntik, hogy a tanároknak nem kell több pénz (hiszen az elosztandó pénzösszeg limitált, vagyis zéró végösszegű az alkudozás). Az előbbieket a tanári munka szempontjából sem nem érintettek, sem nem hozzáértők: végső soron és közvetve azonban mégis ők fognak dönteni a tanárok finanszírozásáról.

- ²⁵ A fontosabb problémákhoz lásd Jakab András: A magyar bíróságok szervezeti válsága. *Politikatudományi Szemle*, 2009/1., 161–167.
- ²⁶ Az érdekegyeztetés tehát szükséges manapság egy (gazdaságba beavatkozó) demokratikus jogállamban, de ennek informálisnak kell maradnia abban az értelemben, hogy döntési jogosultságokat nem lehet ide delegálni. Ha formálisan is döntési jogaik vannak az érdekegyeztető tanácsoknak (pl. Magyarországon jelenleg a minimálbérre vonatkozóan az 1992. évi XXII. tv. a Munka törvénykönyvéről 17. §-a szerint az Országos Érdekegyeztető Tanácsnak egyetértési joga van), az csak akkor nem roncsolja a demokratikus felelősségi viszonyokat, ha egyszerű országgyűlési többséggel (vagyis kormánytöbbséggel) ezek megszüntethetők lennének. Vagyis nincs probléma egy egyszerű törvényi mechanizmussal, hiszen a kormány arra nem hivatkozhat a felelőség alóli mentesülésként (hiszen parlamenti többségével megváltoztathatta volna), de ezen mechanizmusok kétharmados vagy alkotmányos szintű rögzítése már súlyosan problematikus lenne.
- ²⁷ A nevezett enciklika inspirálta az 1934-es osztrák alkotmányt is (ún. rendi-állami alkotmány, *ständestaatliche Verfassung*), amely az 1920-as kelsen-i alkotmányt váltotta fel, és az 1938-as német bevonulásig (*Anschluss*) volt hatályban. Részletesen lásd Ulrich Kluge: *Der österreichische Ständestaat 1934–1938*. München e. a.: Oldenburg e. a., 1984.
- ²⁸ A szlovén Államtanács az alkotmány fogalmi rendszerében nem a parlament része, hanem éppolyan külön szerv, mint az államfő vagy a kormány. Hatáskörei azonban leginkább egy halasztó hatályú vétóval rendelkező második kamarára emlékeztetnek. Ezért formálisan egykamarás rendszerről, de tartalmilag kétkamarás rendszerről beszélhetünk. Lásd Arne Marjan Mavčič: The Republic of Slovenia. In: Constantijn Kortman e. a. (szerk.): *Constitutional Law of 10 EU Member States. The 2004 Enlargement*. Alphen aen den Rijn, Kluwer, 2006, X-31.
- ²⁹ A szlovén helyzetről lásd Ivan Kristan: Die Bedeutung des Zweikammersystems für die parlamentarische Demokratie am Beispiel der slowenischen zweiten Kammer. In: Joachim Burmeister (szerk.): *Verfassungsstaatlichkeit. FS Klaus Stern*. München, Beck, 1997, 189–195.
- ³⁰ A bajor második kamaráról részletesebben lásd Hansjürgen Jendral: *Der Bayerische Senat. Sonderfall im Föderalismus und parlamentarisches Modell für Korporatismus?* (Frankfurt am Main, Haag und Herchen, 1993).
- ³¹ A szlovén korporatív második kamara mellett érvelt a két háború közt a szocializmus előtti idők legtekintélyesebb szlovén jogásza, Leonid Pitamic (1885–1971), 1919/20-ben a ljubljana-i jogi kar első dékánja, lásd Leonid Pitamic: *Država*. Ljubljana, Družba Sv. Mohorja, 1927, 298.; angolul Leonidas Pitamic: *A Treatise on the State*. Baltimore, JH Furst, 1933. Ennek azonban nem volt kimutatható hatása az 1991-es alkotmányozásra.
- ³² Kukorelli e. a., i. m. 211. Somogyvári István: A magyar parlamenti rendszer reformja. *Társadalmi Szemle* 1998/8-9., 165–183., kül. 166., egy kompozit második kamara mellett ilyen érvekkel.
- ³³ A második kamarák pártosodásáról lásd Vernon Bogdanor: *Politikatudományi enciklopédia*. Budapest, Osiris, 2001, 377.
- ³⁴ Giovanni Sartori: *Összehasonlító alkotmánymérnökség* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2003) 209, 222, 225.
- ³⁵ Szente Zoltán: A kétkamarás országgyűlés illúziói. *Világosság*, 1996/11., 64–72., kül. 66.

- ³⁶ A vitakultúra hiányának Magyarországon részben történeti oka van (ti. a parlamentarizmus évszázados hagyományának megszakadása a második világháború után). Részben azonban a magyar oktatási rendszer frontális tanítási módszere (amely inkább az oktató által közvetített anyagot magoltatja, és nem az előre feladott anyagon alapuló hallgatói beszélgetést moderálja) is magyarázza. Egyébként a civilszervezetek ugyanúgy „veszekednének”, hiszen nincs olyan, hogy „a civiltársadalom véleménye”: a vélemény-sokszínűség ott még erősebb, hiszen egy maroknyi holdkörös figura is könnyedén tud egyesületet alapítani, amelynek álláspontja aztán ugyanúgy „a civiltársadalom véleménye”, mint egy több száz vagy ezer tagú egyesület homlokegyenest ellenkező álláspontja.
- ³⁷ Joseph A. Schumpeter: *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London, Allen & Unwin, 3. kiadás, 1950, 269–283. Ez a strukturális jellegzetesség szükségszerűen vezet el a kampányfinanszírozási problémákhoz. Lásd Cooter i. m. 15.: „A politikának jelentős hatása van a polgárokra, de az egyes polgárok maguk csak kis befolyással bírnak a politikára. Tekintve, hogy egy átlagos polgár csak keveset nyer a maga számára a demokráciában való részvétellel, ezért csak néhányan fordítanak közülük annyi időt és energiát, amennyi szükséges lenne a politikusokról és a politikai témákról szóló részletes információ beszerzéséhez. Ha a polgárok racionálisan tudatlanok maradnak, akkor a politikusoknak drága kampányokban kell őket és szavazataikat elnyerniük. Ahhoz pedig, hogy finanszírozzák a kampányokat, a politikusok befolyást árulnak a lobbistáknak pénzért cserébe.”
- ³⁸ David B. Johnson: *A közösségi döntések elmélete*. Budapest, Osiris, 1999, 121–159., és 174–201.; Michael Gallagher: Arányosság, aránytalanság és választási rendszerek. In: Fábíán György (szerk.): *Választási rendszerek*. Budapest, Osiris–Láthatatlan Kollégium, 1997, 107–127.
- ³⁹ Ezt javasolja pl. Pokol Béla: *A magyar parlamentarizmus*. Budapest, Cserépfalvi, 1994, 221.
- ⁴⁰ Pokol i. m. 221.
- ⁴¹ Pokol i. m. 221.
- ⁴² Egyébként a jelenlegi országos politikus gárda is jelentős részben vidéki születésű és kötődésű.
- ⁴³ Az USA szenátusa közvetlenül választott ugyan, de a képviselőt államonként egységesen két szenátor a lakosságszámtól függetlenül, vagyis a tanulmány kategorizálásában inkább illik a szövetségi második kamarák közé, mint az itteni közvetlenül választott (népképviselői) kamarák közé.
- ⁴⁴ Táblázatokkal részletesen: Cooter i. m. 187–188.
- ⁴⁵ Feltéve persze, hogy a második kamara az első kamarával egyenrangú, azaz nem lehet megkerülni (ún. „erős bikameralizmus”). Ahol a második kamarának csak felfüggesztő vétója van, vagy netán emelt alsóházi többséggel azonnal leszavazható, ott a második kamarát igazolól ezen érv már eleve nem működhet.
- ⁴⁶ Naív dolog ezért azt hinni, hogy a nép aktuális preferenciáihoz közelíti az egyébként elkanászodó politikusokat a rotációs felsőház (így gondolja Kilényi Géza: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, PPKE JÁK, 2002, 41–42). Valójában felelősség hiányában ilyenkor csak szabotálna az ellenzéki többségű felsőház, hogy aztán a kormányzási sikertelenségért az alsóházi kormánytöbbséget hibáztatva a következő alsóházi választásokon megszerezhesse a kormányt. Pontosan ez történt Magyarországon a kétharmados törvényekkel, amelyek elvileg konszenzusos elemeket hoztak volna be, gyakorlatilag azonban csak szétkenték a felelősséget, és a

- mindenkori ellenzéket a szabotálásban tették racionálisan érdekeltté. Vagyis az ellenzék a sikertelenségben érdekelt *vétőjátékos* a rendszerben.
- ⁴⁷ Ha a törvényhozás nem tud hatékonyan és gyorsan jogot alkotni, akkor hosszú távon a bíróságok fogják betölteni ugyanezt a jogalkotó szerepet, de *ad hoc* módon és megfelelő (pl. gazdasági) szakértők nélkül. Lásd Patrick S Atiyah – Robert S Summers: *Form and Substance in Anglo-American Law. A Comparative Study of Legal Reasoning, Legal Theory and Legal Institutions* (Oxford: Clarendon 1987) 270, 314.
- ⁴⁸ Sartori i. m. 215. Erre találó Siyèns abbé állítása, aki szerint „ha a második kamara egyetért az elsővel, akkor fölösleges, ha pedig nem ért egyet, akkor káros”. Idézi Sidney D. Bailey: *The Future of the House of Lords*. London, The Hansard Society, 1954, 17.
- ⁴⁹ Kilényi: i. m. 53–54.
- ⁵⁰ Ezt nevezi egész eufemisztikusan a „tisztes visszavonulás” lehetőségének Kulcsár Kálmán: „A kétkamarás országgyűlés problémája” *Társadalmi Szemle*, 1995/10., 70–78, kül. 72.
- ⁵¹ Jótékonykodó vállalkozók esetében a felsőházi kinevezést befolyásolhatja a pártkasszákhöz való hozzájárulás is, amint azt a Blair-kormány idejéből kiderült munkáspárti korrupciós botrányok is szomorúan mutatták.
- ⁵² Arra pedig egyébként semmiféle garancia nincs, hogy egy jó művész vagy tudós egyúttal jó államférfi is lenne. Szente: 1996, i. m., 68–69.
- ⁵³ Az érvekhez lásd részletesen Kérészy Zoltán–Egyed István: *A felsőház jogkörének megállapítása*. (Tomcsányi Móric, Egry Aurél és Tihanyi Lajos hozzászólásaival; különnyomat a Magyar Jogászegyleti Értekezések 1936. évi júliusi, 3. számából) Budapest, Magyar Jogászegylet, 1936.
- ⁵⁴ Az intézmény gyökértelen lenne, lásd Szalai Sándor: Miért nincs szükség két kamarára *Parlamentari Levelek* 1996/2, 38–41,
- ⁵⁵ Kukorelli e. a. i. m. 211.
- ⁵⁶ Majtényi Balázs: „68. § [Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok]” in: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2. kiadás 2009) 53–56. msz.
- ⁵⁷ 35/1992. (VI. 10.) AB hat., ABH 1992, 204. Az AB egyébként nem specifikálta kifejezetten, hogy valóban országgyűlési képviselőkre gondol, ma már nincs is alkotmányos mulasztás, hiszen időközben az 1993. évi LXXVII. tv. a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásával rendezte a kérdést. Ennek megfelelően az AB honlapján az országgyűlési mulasztásokat felsoroló listában ez nem is szerepel, lásd <http://www.mkab.hu/index.php?id=mulasztasok>.
- ⁵⁸ Szente: *Bevezetés* i. m. 93.
- ⁵⁹ *Alkotmány 2010. május 25-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról* 1. §: „[...] A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.”
- ⁶⁰ Kukorelli e. a. i. m. 211. Az idézet nem szó szerinti, hanem az érv lényegét kiemelő jellegű. Az idézőjel azt jelzi csak, hogy nem az érvekről van szó, hanem egy általam cáfolandó állításról.
- ⁶¹ Cooter i. m. 185; Gary J. Miller e. a.: „Bicameralism and the core” *Legislative Studies Quarterly* 1996. 83–103.

- ⁶² Így érvel például William H. Riker: „The justification of bicameralism” *International Political Science Review* 1992. 101–116. Egy önkormányzati második kamara mellett van ilyen érvekkel Sajó András: „Egy lehetséges alkotmány” *Társadalomtudományi Közlemények* 1991/3–4. 7–78, kül. 28–29 és 71.
- ⁶³ John Stuart Mill: *A képviseleti kormány* (Pest: Emich 1867) 241–243.
- ⁶⁴ Nem állítom, hogy ez a fajta fék ne jelentene egyúttal torzítást is. A magyar Alkotmánybíróság is meglepően nagy barátja az egyetemi autonómiának, és nem kell különösebben gyanakvónak lenni, ha úgy véljük, ennek köze van ahhoz, hogy szinte minden alkotmánybíró egyúttal egyetemi professzor is. De olyasfajta szemérmetlen önérdék-érvényesítést, amit a korporációk művelnének, nehéz volna mutatni.
- ⁶⁵ 121/2009. (XII. 17.) AB hat., ABK 2009. december, 2080.
- ⁶⁶ Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2007) 136.
- ⁶⁷ Ezért aztán a jogalkotási törvényt nem is kellett volna *pro futuro* hatállyal (2010. december 31-i hatállyal) megsemmisíteni, hanem azonnali hatállyal is lehetett volna. Erre mutatott rá helyesen a határozathoz fűzött párhuzamos véleményében Trócsányi László.
- ⁶⁸ Nyugat-Európában a második világháború óta Dániában, Svédországban, Finnországban és Bajorországban megszűnt a második kamara. Újonnan csak Spanyolországban alakult (a nemzetiségi és hagyományos regionális érdekek képviseletére). Az európai új második kamarák maradéka kelet-európai, és a szocializmus bukása után keletkeztek.
- ⁶⁹ A sikertelen példákból néhányat már említettünk, de rövid felsorolásként még egyszer érdemes megemlíteni a rendszerváltás utáni legrémisztőbb korporatív és „civil” szörnyszülötteket: társadalombiztosítási önkormányzatok, Országos Igazságszolgáltatási Tanács, médiakuratóriumok.
- ⁷⁰ Hasonlóan erős mind a mai napig a közbeszédben a késői Kádár-korszak szakértő-mítosza, és a második kamarával való szimpatizálás részben ezzel is magyarázható. Ezen mítosz szerint „a szakértők jól tudnák vezetni az országot, a baj az, hogy a képzetlen politikusok beleszólnak a dolgu(n)kba”. Ez a fajta felfogás sajnos nem vet számot azzal, hogy a politikai közösséggel kapcsolatos döntések jelentős része nem technikai-instrumentális valamely közösen elfogadott cél felé, hanem épphogy a cél kiválasztására vonatkozik és ennek folytán értékalapú. A szakértő nem a politikus helyett dönt egy demokratikus jogállamban, hanem az információkat szolgáltatja az alapproblémáról és a lehetséges döntések következményeiről azért, hogy a *felelősséget viselő* politikus dönthessen. A két tevékenység tehát egymást kiegészítő, és nem egymást helyettesítő. A témához részletesebben lásd Dahl i.m. 75–76.
- ⁷¹ A grafikák eredete: Cooter i.m. 187–188. A grafikák csak azon rendszereket modellezik, ahol mind az alsóház, mind a felsőház közvetlen többségi választási rendszerű.