

Tárgy címe	A parlamentarizmus szerkezete és működése (BA)
Felelős tanszék/intézet	ME BTK Alkalmazott Társadalomtudományok Intézete

X. Parlamentek működése Európában. Egyes törvényhozási rendszerek összehasonlító elemzése.

A kormányzástan fontos vizsgálati témája a parlamentek működése, hiszen a modern demokratikus rendszerekben a hatalom főleg innen, illetve ezeken keresztül nyeri el a legitimitását és itt zajlik a jogalkotás javarésze is. A nép akaratát tükröző parlamentek hozzájárulnak a politikai nyilvánosság fenntartásához. A parlamentáris és félprezidenciális kormányformában működő kormányzatok itt kapják meg vagy veszítik el a politikai bizalmat, a parlamenteknek fontos szerepe van a kormányzat folyamatos, mondhatni napi jellegű ellenőrzésében is. Az utóbbi főleg az interpellációk, illetve a képviselői kérdések formájában vagy a parlamenti vizsgálóbizottságok munkája által valósul meg. A parlamenteknek fontos kreációs jogosítványai is vannak, amelyek gyakorlása révén alakítják a kormányzat szerkezetét, arculatát és a vezető kormányzati tisztviselő megválasztásáról is döntenek.

I. A parlamentekről általában

A parlament a képviselői demokrácia intézménye, jogköre koronként és országoként különbözik.

A parlament funkciói:

- írott alkotmány elfogadása (amennyiben van)
- törvényhozás
- állami tisztségviselők választása
- a végrehajtó hatalom felügyelete
- vizsgálóbizottságok működtetése
- politikai vita színtere
- a politikai berendezkedés legitimitásának biztosítása

Robert Packenham (1970): a modern parlamentek 11 funkcióval rendelkeznek az alábbiak szerint:

1. a politikai rendszer látnak legitimációja
2. a politikai rendszer nyilvánvaló legitimációja
3. „biztonsági szelep” – kimenet a rendszerben lévő feszültségek kivezetésére
4. politikai szereplők toborzása
5. politikai szereplők szocializációja
6. politikai szereplők képzése
7. jogalkotás
8. „exit” funkció – a politikai rendszer zsákutcáinak feloldása
9. érdekek megjelenítése
10. konfliktus-kezelés
11. adminisztratív ellenőrzés

A klasszikus parlamentáris modellre jellemző a végrehajtó hatalom dualizmusa (az államfő és a kormányfő különválasztása), az államfő eljelentéktelenedése, valamint a kabinet (kormány) és a parlament közötti egyensúly kialakulása. Utóbbi szerint a végrehajtó hatalom különböző befolyásoló eszközökkel rendelkezik a törvényhozó hatalommal szemben, és fordítva is igaz.

Előzmény: 1. ea.! (állam- és kormányformák összehasonlítása!) A modern parlamentek megjelenése a 19. század közepe utáni időszakra, a polgári átalakulásokat követő időre tehető.

Legfontosabb jellemzői:

- a képviselők már nem rendeket képviselnek, hanem az össznemzetet
- alapja a népszuverenitás
- általánossá és egyenlővé váló választójog (főszabály > kivétel: cenzusok!)
- szabad mandátum

A parlamentek – jóllehet általánosságban erős funkciókkal rendelkeznek – helyzetét több tényező befolyásolja. A politikai viszonyok meghatározzák az állami szervek közötti erőviszonyokat, így a parlamentek eltérő érdekérvényesítési képességgel rendelkezhetnek. Szociológiai aspektusból az alábbiak szerint csoportosíthatóak (Philip Norton tipológia, 1994.):

- azon parlamentek, amelyek valódi politikaformáló hatalommal bírnak,
- mérsékelt politikai hatalommal bíró parlamentek; képesek módosítani a politika (kormány) javaslatait, de nem képesek azt elvetni,
- hatalommal nem rendelkező parlamentek; nincs érdemi lehetőségük a kormányzati-politikai döntéseket befolyásolni.

***Legfontosabb különbség a parlamentek szerkezeti felépítésében a kamarák száma.
A parlamentek ezen tagolódás szerint kétkamarásak és egykamarásak.***

Történeti fejlődésük:

- Az alapvetően történeti hagyományokra visszavezethető alkotmányozói „választás” mögött a képviseleti funkcióról szóló állásfoglalást találjuk. Míg alkotmányos demokráciákban az egykamarás parlamenteket a pártelvű politikai képviselet jellemzi, a kétkamarásokban az ugyanezen elven működő alsóház mellett a felsőházak eltérő képviseletet valósítanak meg.
- A parlamentarizmus kialakulásakor a rendi országgyűlések külön ülésezése alapulvételével kétkamarás rendszerű parlamentek megalakítására került sor, az egykamarás parlamentek megjelenése csak a 20. századra tehető. A második kamarák kialakítása kezdetben történeti tradíciókon alapult, csak a 19. század második felétől jelennek meg azok az elvek, amelyek a második kamarák valamilyen módon történő osztályozását lehetővé teszik. Nyugat-Európa országaiban ma is a kétkamarás parlamenti berendezkedésű országok a gyakoribbak, ezzel szemben a 20. századik második felétől több ország megszüntette a második kamarát, illetve a közép- és kelet európai országok közül is többen egykamarás parlament mellett döntöttek.

II. Kétkamarás parlament

- Általánosságban kétkamarás az a rendszer, ahol a parlament feladatait – legalább részben – két *együtműködő* kamara látja el. Szűkebb értelemben: a törvényhozáshoz minden esetben szükség van mindkét kamara beleegyezésére > ha a felső kamara nem tudja megakadályozni a törvény elfogadását az alsóház által (szerepe csak formális), akkor ez nem áll fenn.
- Létrehozását három, akár önállóan, akár együttesen is meglévő körülmény indokolhatja: 1. az első kamara tagjai megválasztásától eltérő választási szabályok 2. a második kamara eltérő képviseleti tartalma és legitimitációja 3. a második kamara eltérő hatásköre.
- Egyes „népképviseleti” felsőházak nem térnek el a pártalapú képviselettől, ezekben sajátos feltételekhez köthetik a passzív választójogot (magasabb életkor), a választásokat hasonló módon, azonos időben rendezik az alsóházi választásokkal (Románia, Csehország).
- A kétkamarás megoldás az egykamarás parlamenthez képest más hatáskör gyakorlási és hatalomtechnikai megoldásokat tesz lehetővé. A képviselőház több döntése megerősítést igényelhet a felsőház részéről, a törvényalkotási eljárás lassabb, de „megfontoltabb” lehet, el lehet kerülni a gyengébb színvonalú jogalkotást. Az együttes ülés alkalmas jelentősebb döntés meghozatalára (alkotmányozás!). A politikai akaratképzés a képviselőház (alsóház) felé billenti a mérleget, döntésével szemben a felsőház ritkán élhet teljes vétóval, a kormány

felelősségének érvényesítése a képviselőház feladata. Speciális hatáskört ritkán kapnak a felsőházak (régén a Lordok Házának legfelső bírósági funkciója).

- A második kamara létét a szövetségi jellegű (USA, Németország, Ausztria, Belgium) vagy a nagyobb területi egységeket és régiókat magában foglaló országokban (Franciaország, Olaszország) nem vitatják, azonban centralizált, kisebb lélekszámú, unitárius államokban is előfordulhatnak. A szükségességét azzal is indokolják, hogy az eltérő tartalmú képviselőket következtében eltérő érdekeket is ki tudnak fejezni.
- A második kamarák többsége nem osztható fel > legitimációs-stabilizációs szerep!

A kétkamarás parlamentek csoportosítása:

- történeti jellegű második kamara (Nagy Britannia – Lordok Háza)
 - szövetségi államok második kamarái (Németország, Svájc, Ausztria és Belgium)
 - megyei, területi egységeket reprezentáló második kamarák (Franciaország, Spanyolország)
 - korporatív jellegű második kamarák (Írország, Szlovénia)
 - az első kamara tagjaiból kialakított második kamarák (Finnország, Norvégia és Izland).
- A) *A történeti jellegű második kamara* esetében a második kamara tagjainak megválasztása nem demokratikus. A Lordok Házának tagjai közül a legtöbbet a miniszterelnök javaslatára az államfő nevez ki, 92 örökletes címet viselő lord mellett 26 főt pedig az anglikán egyház vezetői. Nincs választás, a Lordok Házának összetétele pedig folyamatosan változik.
- B) *A szövetségi államok* esetében az első kamara és a második kamara tagjai megválasztásának szabályai eltérnek, a második kamara a szövetségen belüli entitások megjelenítője. Svájcban a második kamarát reprezentáló Államok Tanácsában minden kanton két mandátummal, a félkantonok egy-egy szavazattal rendelkeznek. Németországban a tartományi kormányok (Landok kormányai) képviselői vannak jelen a második kamarában (Bundesrat), az egyes tartományok a lakosságuk arányában kapnak képviselőt e kamarában.
- C) *A megyei, területi egységeket képviselő második kamarában* a második kamara tagjainak megválasztása közvetett módon, a helyi-területi közösségek (régiók, megyék) képviselői útján történik (francia Szenátus esetében). Ellenétes szabályozás van Olaszországban, ahol a szenátorokat közvetlen választással választják meg, főszabály szerint régióként hetet.
- D) *Korporatív jellegű második kamarák* esetében a területi érdekeken túlmenően a korporatív szervek is rendelkeznek képviselővel. Írországban a társadalmi, szakmai, kereskedelmi és kulturális korporációk, az egyetemek jogosultak a második kamara tagjait megválasztani. Közép- és Kelet Európában Szlovéniának van korporatív jellegű második kamarája, a munkaadók, a munkavállalók, a földművelők, kisiparosok képviselői alkotják.
- E) *Az első kamara tagjaiból megválasztott második kamarák* esete szintén sajátos összetételű második kamarát tükröz. Finnországban, Norvégiában és Izlandon az első kamara tagjaiból – a politikai pártok javaslatára – választják meg a második kamara tagjait. A gyakorlatban a két kamara gyakran ülésezik közösen is, a második kamarák speciális jogosítványokkal rendelkeznek, így a miniszterekkel szembeni közjogi felelősségre vonás a második kamarák hatáskörébe tartozik > lényegében nem is két kamara, hanem az egykamarás parlamentnek a speciális feltételek melletti „kettéosztása”!!!

A két kamara egymáshoz való viszonya államonként változhat!

1. *Lényegi egyenjogúság:* Svájc, minden törvényjavaslatot mindkét kamarának el kell fogadnia [kivételesen együttes ülésen döntenek – Bundesrat (szövetségi kormány) megválasztása].
2. *Részleges felsőházi túlsúly:* USA, bizonyos kérdésekben a Szenátusnak többletjogai vannak (bírák, miniszterek, tisztviselők kinevezésénél, nemzetközi szerződések ratifikációjánál 2/3-os szenátusi többség kell; impeachment-nél a Szenátus stb.).
3. *Népképviselői kamarai túlsúly:* Az alsóház választ kormányt (Anglia, Németország), vagy bizalmatlansági indítvánnyal leválthatja (Franciaország). A törvényhozásban az alsóháznak

vannak döntő jogosítványai [Németország: a Bundesratnak csak felfüggesztő vétójoga van a Bundestag által elfogadott törvényekkel szemben, de tagállami érdekeket érintő törvénynél szükséges a hozzájárulása; Franciaország: a véleménykülönbség és az egyeztetési folyamat sikertelensége esetén a miniszterelnök az alsóháztól kéri a végleges döntést].

III. Egykamarás parlament

- Megjelenése a 20. században kezdődött. A kisebb és közepes méretű országok érvelnek a második kamara megszüntetése mellett érvelnek. Dániában (1953), Svédországban (1971), Görögországban (1975), Portugáliában (1976) döntöttek úgy, hogy a második kamarának nem tudnának speciális jogosítványokat adni, az csak elnyújtja a törvényhozás menetét, így megszüntették.
- Előzménye a francia forradalom. Sieyès abbé: „A népnek nem lehet ugyanazon időben két különböző akarata, ezért a törvényhozó test csak egy lehet.” > egységes parlament.
- Érvei: a felsőházak fékező, illetve egyensúly (ellensúly) funkcióját egykamarás rendszerben is meg lehet valósítani (bizottságok, harmadik olvasat, ellenzéki jogok stb.). Az eljárása hatékonyabb (gyorsabb).
- Bizottsági rendszer előtérbe kerülése! Célja a plenáris ülés tehermentesítése (javaslattétel, döntés-előkészítés, véleményezés, illetőleg ellenőrzés). Részben politikai, részben szakmai szempontok szerint választják ki a bizottságok tagjait.

Kapcsolódó anyagok:

- *Jakab András: Miért nincs szükségünk második kamarára? Pázmány Law Working Papers 2010/3. szám*
- *Szalai András: A második kamara, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya. Pro Publico Bono 2013/1. szám, 68-85. o.*
- *Szentpéteri Nagy Richard: Állam- és kormányformák: a fogalomhasználat nehézségei. Parlamenti Szemle 2017/1. szám 27-45. o.*