

ANIA VAN DER MEER, KROK PASZKOWSKA-  
MARC VAN DEN MUYZENBERG

## A parlamenti párt szerepe az új demokráciákban

*Magyarország és Lengyelország esete\**

### BEVEZETÉS

Az önkényuralmi rendszer mind Magyarországon, mind Lengyelországban csak a közelmúltban ért véget, és a pártrendszer még a fejlődés korai szakaszában jár. Általános vélemény szerint Magyarországon a lengyelországihoz képest a pártrendszer szilárdabb és megalapozottabb. Lengyelországban a demokratizálódáshoz elvezető kerekasztal-megbeszélések két blokk, a kormányzó koalíció<sup>1</sup> és a Szolidaritásra épülő ellenzék között folytak. Magyarországon a tárgyaló felek már akkor politikai pártokká kristályosodtak, különösen pedig az ellenzék. Lengyelországban az antidemokratikus rendszerben erős ellenzéki mozgalom létezett, a párttá fejlődés folyamata jobban elhúzódott és elmérgesedett, mint Magyarországon, ahol az első szabad választásokon inkább egymással versengő politikai pártok küzdöttek a szavazatokért és nem valamiféle egységes társadalmi mozgalom (Cotta 1994: 118). Lengyelországban a politikai pártok egészen az 1991. októberi parlamenti választásokig nem vettek részt ilyen megmérettetésben. A kelet-közép-európai új demokráciák közül „Magyarország tapasztalta meg a legkorábban a pártszervezet kifejlődését”, „a párttá fejlődés folyamata Lengyelországban volt a leggyengébb” (Lewis-Lomax-Wightman 1994: 157, 175).

\* Az előadás az ECPR Bordeaux-ban, 1995. április 2-a és május 2-a között megrendezett *Party Discipline & the Organization of Parliaments* elnevezésű műhelyvitájára készült.

Mindezek mellett nem szabad elfelejteni, hogy az összes új demokráciában a legtöbb párt az önmeghatározás, nagyság és szervezeti tekintetében még cseppfolyós állapotban van. Többnyire az elit szintjén keletkeztek, fejlődésük főntről indult és általában az újonnan demokratikussá vált parlamentekben, nem pedig a mozgósított lakosságra épült.<sup>2</sup> A megalapozottabb demokráciák parlamentjeivel ellentétben az új demokráciák törvényhozása még mindig „olyan fórum, ahol az új pártokat megteremtik, megformázzák és kipróbálják” (Olson 1994: 36). Ugyanakkor ezek a parlamentek még mindig az eljárásokat alakítják, tesztelik és változtatják, kiigazítják a meglévő szervezeti struktúrákat és tanulják, miképpen működjenek a pártok versengése közepette. Ez pedig olyan paradox helyzetet eredményez, amikor a pártok, különösen pedig a parlamenti pártok központi szerepet játszanak a parlament szervezésében és működésében, holott még nem szilárdultak meg, széttöredeztettek, és ezért csak korlátozottan alkalmasak a szerep ellátására (Kopecky 1995b).

Ez a tanulmány azt vizsgálja, hogy a két parlament mennyire „pártorientált”, és a parlamenti pártok hogyan tartják fenn a kohéziójukat.<sup>3</sup> Feltételezzük, hogy a parlamenti pártok kiemelt fontosságot tulajdonítanak tagságuk stabilizálásának, teljesítményük javításának és annak, hogy saját érdekeik szolgálatába állítsák a parlamenti eljárásokat.

Elemzésünket a két parlamentben a demokratikus átmenet után négy évvel gyűjtött empirikus adatokra alapozzuk.<sup>4</sup> Ez azt jelenti, hogy az első szabadon választott magyar parlamentet és a második lengyel parlamentet hasonlítjuk össze. Lengyelországban az új választási törvény nyomán kevesebb párt alakult és méreteiket tekintve nagyobbak, szemben az erősen fragmentált első parlamenttel. Magyarországon ugyanazok a pártok képviseltetik magukat az első és a második parlamentben is, bár a pártok relatív nagysága számottevően különbözik.

A legtöbb parlamenti demokráciában a törvényhozás tagjait a nemzet képviselőinek tekintik, akik függetlenek az instrukcióktól, a gyakorlatban azonban a „pártdimenzió a parlamenteken belüli magatartás elemzésének legfontosabb egysége” (Beyme 1983: 344). Mi a következő három függő változó segítségével kívánjuk megállapítani, mennyire pártorientált a magyar és a lengyel parlament:

a) a pártok helyzetét meghatározó formális szabályok megléte vagy hiánya az alkotmányban, a választási törvényekben, a parlamenti házszabályokban, a képviselők jogában és kötelelességeiben;

b) a parlamenti pártok magatartása abban a tekintetben, hogy igyekeznek megkötni tagjaikat és egyfelől biztosítani akarják a tagság stabilitását, másfelől pedig bizonyos fokú kényszert alkalmaznak, hogy a képviselők a párt vonalát kövessék;

c) a parlamenti párt szerepe az egyes képviselők értékelése szerint.

Elemzésünket a párt közhivatali szereplésére korlátozzuk és mellőzzük a pártszervezet három vonatkozásának viszonyát, nevezete-

sen a pártot a közhivatalban, a terépen és központi pártszervekben (Katz és Mair 1994). Valójában a parlamenti párttagság és a központi hivatali tagság közötti átfedés<sup>5</sup>, valamint az a tény, hogy a pártok a parlamenti tevékenységre összpontosítanak<sup>6</sup>, azt jelenti, hogy nehéz megítélni, milyen mértékben függetlenek a parlamenti pártok a központi pártszervektől.

Ezen a ponton kívánjuk egyértelműen meghatározni, mit is értünk „parlamenti párt”-on. A parlamenti pártok mind Magyarországon, mind Lengyelországban általában tükrözik azokat a pártokat a parlamenten kívül, amelyeknek jelöltjeként bejutottak a parlamentbe. Egyes esetekben azonban ezeket a jelölő listákat politikai pártok koalíciója vagy „társadalmi szervezetek” állítják össze. Az 1993. május 2-iki lengyel választási törvény értelmében a szemj megválasztásához jelölteket állíthatnak politikai pártok, politikai vagy társadalmi szervezetek és olyan választói csoportok is, amelyek ebből a célból választási bizottságokat hoznak létre (77.1. cikkely). Az e törvény alapján megtartott első parlamenti választáson (a második, szabadon választott szemj) a politikai pártok voltak a legsikeresebbek jelöljeikkel, bár politikai és társadalmi szervezetek, nevezetesen a BBWR (Pártonkívüli blokk a reform támogatására) és a német kisebbség is szerzett képviselőket.<sup>7</sup> Ennek ellenére parlamenti munkájuk során úgy viselkednek, mint a pártok és úgy is kezeljük őket. Ezért „parlamenti pártok”<sup>8</sup> tekintünk minden olyan megszervezett képviselőcsoportot, amely azonos politikai elveket tesz magáévá.

## A PARLAMENTI PÁRTOKRA VONATKOZÓ FORMÁLIS SZABÁLYOK

Milyen jelentőséget tulajdonítsunk a politikai pártokra vonatkozó rendelkezések meglétének vagy hiányának az alkotmányban és a parlamenti házszabályban? Ha vannak pártokra vonatkozó szabályok, amelyekre konkrét hivatkozások is történnek, akkor biztonsággal feltételezhető, hogy a pártok politikai szereplőként elfoglalt pozíciója elismert. A pártok konkrét említését szükségesnek tarthatjuk, amikor nem léteznek az „íratlan törvények szabályai” (Somogyvári 1994: 164). Ha azonban konkrétan nincs utalás pártokra, ez nem jelenti szükségképpen azt, hogy nem játszanak szerepet: lehetséges, hogy a szövegezők szerepük még minimális volt, de az is lehetséges, hogy egyszerűen fölöslegesnek tartottak minden konkrét utalást. Ezért nemcsak a pártokra (frakciókra, lobbikra) tett konkrét utalásokat vesszük számba, hanem a parlamenti pártok és más csoportok megalakítására vonatkozó formális és informális szabályokat is, a pártok részvételét bizottságokban, valamint a frakciók/lobbik részére megteremtett pénzügyi és adminisztratív infrastruktúrát.

A politikai pártoknak mint a politikai folyamat legitim szereplőinek fontosságát az alkotmány mind Magyarországon, mind Lengyelországban elismeri, bár nem fogalmazza meg olyan nyomatékkal,

mint például adott esetben a cseh alkotmány.<sup>9</sup> A politikai pártoknak az 1989. júniusi, részlegesen szabad választásokhoz vezető lengyel átmenetben betöltött szerepét a 100. cikkely tükrözi, amely szerint a szejm, a szenátus és az elnök megválasztásához állított jelölteket „politikai és társadalmi szervezetek és a választók nevezik ki”. A magyar átmenetben a politikai pártok és a parlament a lengyelországinál nagyobb szerepet játszottak. Magyarországon a parlamenti frakció fontosságát az alkotmány rendelkezése formálisan is hangsúlyozza, amikor előírja, hogy az elnök mielőtt feloszlattná a parlamentet, a frakcióvezetőkkel konzultáljon és ne a házelnökkel – mint Lengyelországban.

A házszabályokat mindkét országban értelmezik, sőt módosítják, hogy azok az érintett, általában koalíciót alkotó pártok érdekeit szolgálják. Ez mintha gyakrabban következett volna be Magyarországon, mint Lengyelországban, ahol a házszabályok nyilvánvalóbban tükrözik a párterdekeket. A magyar parlament házszabályai rendkívül részletesek és gyakran alkotják heves viták tárgyát, következésképpen évente négy-öt alkalommal is módosítják őket (Somogyvári 1994: 164). A lengyel szejm jelenlegi házszabályait 1992. július 30-án fogadták el (*Monitor Polski*, 1992) és azóta gyakorlatilag változatlanok.

### *A parlamenti pártok helyzete*

Az első évek tapasztalata azt mutatja, hogy a parlamenti pártok mindkét törvényhozásban hajlanak arra, hogy részekre szakadjanak. Ezért aztán megváltoztatták a gyakorlatot és szigorúbb szabályokat fogadtak el. Megemelték mindkét parlamentben a parlamenti párt alakításához szükséges küszöböt. Magyarországon a frakciólétszám alsó határát tízről tizenötre emelték.<sup>10</sup> Az első parlamentben kezdetben a frakció kétféle típusát ismerték el: a pártokon alapuló úgynevezett képviselő csoportokat, illetve a független képviselők csoportját. Az előbbit csak akkor ismerték el, ha legalább tíz tagja volt. Az utóbbi frakció jogokat kapott az első parlamentben, de a második szabad választások után nem alakították újjá. Lengyelországban az első parlamentben az egyes frakciók minimális létszámát háromról tizenöt főre emelték. Egy három-tizennégy fős képviselő csoport kört alkot. A magyar példa alapján gondolkodtak azon, hogy megerősítsék független képviselők frakciójának a lehetőségét, ezt azonban a jelenleg érvényben lévő házszabály végső változata elvetette.

A képviselőknek nem szükséges valamely párt tagjának lenniük ahhoz, hogy csatlakozzanak egy frakcióhoz. Lengyelországban azonban a frakciók belső szabályzata tagsági díj fizetését írja elő. Az összeg frakciónként változik, és csak a Független Lengyelországi Konföderáció (KPN) esetében okozott gondot, ahol a tagoknak illetményük 20-25 százalékát kell befizetniük.

Mindkét parlamentben lehetőség van különleges érdekcsoportok alakítására, és léteznek is ilyenek. Lengyelországban hivatalos elismerést nyerhetnek, amennyiben belső szabályzatukat jóváhagyás céljából a (házelnökből és helyetteseiből álló) elnökség elé terjesztik.<sup>11</sup> Némelyik csoport szektorális és regionális érdekek valóságos pártközi lobbiját alkotja, és a tagok együttműködése kiterjed még törvénytervezetek közös kidolgozására is.

A napirendet mindkét törvényhozásban a parlamenti pártok a házelnökkel (és helyetteseivel) szoros együttműködésben alakítják ki. A frakciójoggal nem rendelkező csoportokat kihagyják az ezzel foglalkozó parlamenti testületekből, nevezetesen a Konvent Seniorówból és a Házbizottságból.<sup>12</sup> Következésképpen a frakciójogok nélküli csoportok csekély befolyással vannak a napirendre. Lengyelországban egyszerűen felemelték a frakció alakításához szükséges tagság számát és ezzel megoldották azt a problémát, amit a Konvent Seniorów munkájában a túl sok kis frakció részvétele okozott. Ha egy csoport 15 vagy annál több tagot tud felmutatni – tekintet nélkül párhthovatarozásukra –, könnyen alakíthat új frakciót. Ez ellentétes a magyarországi helyzettel, ahol a frakciójogok megadása politikai perlekedés tárgya. A Házbizottság célja az volt, hogy korlátozza a fragmentálódást és ezért úgy döntött, hogy csak az olyan csoportok frakciójogát ismeri el, amelyek legalább valamilyen parlamenten kívüli szervezetet képesek felvonultatni.<sup>13</sup>

### *Pártok a bizottságokban*

Milyen szerepet játszanak a pártok a bizottsági elnöki és tagsági posztok elosztásában? Magyarországon és Lengyelországban egyaránt arányos képviselést élveznek a bizottságokban a parlamenti pártok. A magyar házszabályok ugyan kimondottan nem említik a pártok arányos képviselését, de Az Országgyűlés Bizottsági Kézikönyve, amelyet a képviselők megkapnak, tartalmazza. Minden frakció, függetlenül a nagyságától, legalább egy helyet kap mindegyik bizottságban. Lengyelországban nincsenek írott szabályok a pártok arányos bizottsági képviseléről, de a gyakorlatban mégis érvényesítik. Tekintettel arra, hogy igen sok bizottság létezik, nem lehetséges, hogy a kisebb frakciók és körök minden bizottságban képviseltesék magukat. Mindkét parlamentben íratlan szabály, hogy minden frakció, függetlenül attól, hogy a kormányzó koalíció tagja-e, vagy ellenzékben van, kapjon legalább egy bizottsági elnöki posztot.<sup>14</sup>

Igaz ugyan, hogy mindkét parlament házszabályai jelzik, hogy a bizottsági tagságot a parlament egésze szavazza meg, a pártoknak mégis kulcsszerepük van a bizottsági helyek elosztásában. A bizottsági tagság, különösen a „sarkalatos” bizottságokban, kiegészítő jövedelmet jelent a képviselők számára. Ez fontosabb Magyarországon, ahol nagyobbak a pénzügyi ösztönzők, ahol több a képviselő, mint a bizottsági hely, ezért a frakciók a lojális képviselőket bizottsá-

gi tagsággal jutalmazták. Lengyelországban az elnök és az alelnök kivételével csaknem mindegyik képviselő legalább egy, de általában két bizottság tagja.<sup>15</sup> A pártbefolyást azonban az a tény is mutatja, hogy a pártok bizottsági elnökeik és alelnökeik révén gyakran párttag vagy szimpatizáns szakértőket neveznek ki tanácsadónak a bizottságok mellé.

A pártbefolyás a bizottsági tagságra érzékelhetőbb Magyarországon, mint a szejmben. A megnövekedett pártbefolyást Magyarországon két példával illusztráljuk. Az „átülés” jelenségének elkerülése érdekében megtiltották a frakciójukat elhagyó képviselőknek, hogy hat hónapig bizottsági tagok legyenek. A másik példa szerint a jelenlegi „túlméretezett” magyar koalíció frakciói tartózkodtak attól, hogy igénybe vegyék az összes őket megillető bizottsági helyet még akkor is, ha ezzel az ellenzék lett túlreprezentált.<sup>16</sup> A bizottsági helyek korlátozott száma igen keresett pozíció a koalíciós képviselők körében.

Empirikus adataink tanúsága szerint Magyarországon a pártoknak nagyobb szerepük van ezen a téren. Arra a kérdésre, hogy ki dönt a képviselők bizottsági tagságáról, a válaszolók 88 százaléka a frakciót vagy a vezetőségét nevezte meg. A lengyel választóknak csak 37 százaléka mondta azt, hogy a frakciója, bár további 17 százalék szerint a képviselő a parlamenti pártjával folytatott konzultáció után maga dönt.<sup>17</sup>

### *A parlamenti pártok pénzügyi támogatása*

A parlament különböző szerveinek és a parlamenti pártoknak relatív fontosságára következtethetünk a pénzek elosztásának mikéntjéből (lásd 1. táblázat). Az a benyomásunk, hogy mindkét parlamentben a pénzek legnagyobb része inkább a parlamenti párthoz és az egyes képviselőkhez, nem pedig a bizottsághoz kerül. Azonban nem mindig könnyű különválasztani a finanszírozást és kideríteni, hogy a pénzt valójában mire használták fel.

## 1. táblázat

## A lengyel és a magyar képviselők pénzügyi juttatásai\*

Ország	képviselők havi illetménye	képviselő működési költségei (iroda, frakció, titkárság)	havi illetmény és egyéb juttatások a bizottságokban
Lengyelország	434 \$ egy összegben hivatásos képviselőknek, a házelnök és helyettesei többlet kapnak	1217 \$ a parlamenti irodára + tagonként 196 \$/174 \$/152 \$ frakciótagság az - 50/51-100/100 - tagú frakciókban; 152 \$ független képviselőknek 304 \$ frakciótagonként szaktanácsadásért és kutatásért a bizottságokban	348 \$ juttatás +25% a fontos bizottsági elnököknek; +20% egyéb bizottsági elnököknek; +15% bizottsági alelnököknek; +10% fontos bizottságok tagjainak és albizottsági elnököknek
Magyarország	519 \$ egy összegben a házelnök, az alelnökök és a parlamenti pártvezérek többlet kapnak	130 \$/260 \$ a kormányzó/ellenzéki pártok tagjainak 620\$ a független képviselőknek	+100% egy összegben a bizottsági elnököknek; +80% a bizottsági alelnököknek; +40% egyéb bizottsági tagoknak; a fontos bizottságok tagjai további 40%-ot kapnak

\* Átváltási ráta: 1 \$ = 23 000 zl/108 forint

Lengyelországban az 1993-as választási törvény olyan rendszert vezetett be, amely a választási kampány költségeit a megválasztott képviselők számarányában téríti meg.<sup>18</sup> A finanszírozás elsődlegesen a parlamenti pártokra terjed ki, ugyanis csak olyan választói bizottságok részesedhetnek belőle, amelyek parlamenti képviseletet szereznek. Ám a parlamenti pártok sem rendelkeznek tetszés szerint az egész összeg fölött. A parlamenti költségvetés nagy részét a képviselők kaphatják meg, hogy irodát (biura poselskie) tartsanak fenn választókerületükben (adminisztrációs költségek, bérleti díj, munkatársak). Ezeket az alapokat „nem lehet politikai pártok, társadalmi szervezetek, alapítványok vagy jótékonyági tevékenység finanszírozására, sem pedig a parlamenti frakciók céljaira felhasználni” (az elnökség 1994. december 23-iki határozata; a mi kiemelésünk. - A.M. - M.M.). Az egyes képviselők döntenek el, nem parlamenti frakciójuk vezetése, hogy mire fordítják a választókerületükre kapott havi ellátmányt. A gyakorlatban a választókerületi irodák gyakorta egyúttal vidéki pártirodák is, és ezért nehéz különbséget tenni a választókerületi munkára, illetve a párttevékenység előmozdítására fordított pén-

zek között. Ezt egyesek a politikai pártok kiskapus állami finanszírozásának tartják (*Rzeczpospolita*, 1995. február 1.).

A képviselők Magyarországon is kapnak pénzt a választókerületi munkára. Lengyelországhoz hasonlóan az egyes képviselőktől és nem a parlamenti pártuktól függ, hogy ezt a juttatást mire költik (*Magyar Nemzet*, 1995. február 27.), és konzultációikat általában a helyi pártirodán vagy a városi önkormányzat épületében tartják. A (helyi) pártbürokrácia gyakran segít a választókerületi munka ellátásában.

A pártok mindkét parlamentben meghatározott havi összeget kapnak tevékenységük finanszírozása céljából. Lengyelországban ez az összeg egy képviselőre számítva a frakció létszámának növekedése arányában csökken. Magyarországon az összeg egyenlő húsz képviselő fizetésének összegével, tekintet nélkül a frakció létszámára. Az ellenzéki pártok azonban a frakciójuk taglétszáma alapján évente külön juttatásban részesednek; ez az összeg minden egyes frakciótag havi fizetésének a fele. A gyakorlat azt mutatja, hogy a kormányzó pártok könnyebben jutnak információhoz, ezért frakcióik csupán a frakciótagok havi fizetésének 25 százalékát kapják különleges évi juttatásként.

A bizottságoknak mindkét parlamentben korlátozott pénzügyi és adminisztrációs erőforrásaik vannak. Magyarországon a költségvetés szakértők alkalmazását sokkal korlátozottabban teszi lehetővé a bizottságoknak, mint a parlamenti pártoknak (Pokol 1994: 55). Lengyelországban a bizottságok részére készített szakértői jelentéseket és véleményeket nagyrészt a parlamenti pártoknak juttatott pénzalapokból fizetik.

A parlamenti pártok mindkét parlamentben központi szerepet játszanak a parlament szervezetében és igyekeznek pozícióikat megszilárdítani. Bemutattuk, hogy a magyar parlamentnek világosan megfogalmazott és igen részletes szabályai vannak, amelyek állandó politikai súrlódásokat idéznek elő, a lengyel szejmben viszont a pártokra vonatkozó szabályok kevésbé korlátozóak. A lengyel parlamentben még mindig könnyebb távozni egy parlamenti pártból és újat alapítani, mint a magyar parlamentben, amely ezt nehezítő szabályokat fogadott el. Ezzel együtt azokban az országokban – például Portugáliában vagy Spanyolországban –, ahol az átmenet az önkényuralmi rendszerekből a demokráciába korábban lezajlott, a parlamenti szabályok sokkal szigorúbbak.<sup>19</sup>

## A PARLAMENTI PÁRTOK MAGATARTÁSA

A parlamenti pártoknak képesnek kell lenniük arra, hogy magukhoz kössék tagjaikat, mert csak így biztosíthatják a parlamenti munka és a parlamenti többség viszonylagos kiszámíthatóságát és stabilitását. A legtöbb pártban a parlamenti párt határozza meg, hogy tagjait mikor köti meg a pártvonal és mikor lehetnek más véleményen. Egyetlen demokratikusan megválasztott parlamenti párt sem követel feltét-



len fegyelmet minden körülmények között, noha egyes pártok nagyobb pártfegyelmet kényszerítenek ki, mint mások. A parlamenti pártok működésének jobb megértéséhez először a magyarországi és a lengyelországi parlamenti pártok viselkedésének leíró elemzésére vállalkozunk abban az összefüggésben, hogy mennyire állandó a tagságuk és mekkora a fegyelem.

### *Parlamenti pártstabilitás és fegyelem*

A parlamenti frakciótagok olyan képviselők, akik alkotmányos értelemben kötelesek az egész nemzet érdekében cselekedni: „A parlament tagjai az egész nemzetet képviselik és a köz javáért kötelesek munkálkodni, nem lehet őket utasítani...”<sup>20</sup> A politikai realitások azonban a képviselőket mind Magyarországon, mind Lengyelországban rákényszerítik legalább bizonyos fokú pártfegyelem betartására. Előfordulhat ugyan, hogy a képviselőknek bizonyos kérdésekben nézeteltérésük támad kollégáikkal és a pártjukkal, a parlamenti pártnak az a kötelessége, hogy a törvényhozás színpadán összehangolja a munkát, és amiben csak lehetséges, közös álláspontot alakítson ki. A parlamenti pártok Magyarországon és Lengyelországban is kifejlesztették saját szabályaikat, értékeiket és normáikat.

A legtöbbjüknek van belső szabályzata és eljárási rendje. Ezek meghatározzák azokat a folyamatokat, amelyek elvezetnek a közös döntéshozatalhoz. Az egyes pártok és így parlamenti képviselők között vannak azonban eltérések mind a struktúra, mind a stílus tekintetében. Egyes frakcióknak részletes írott szabályzatuk van, mások főleg az íratlan szabályokra és „egyességekre” támaszkodnak. Általában azonban a képviselők a frakció értekezletein megvitatnak minden javasolt törvénytervezetet, interpellációt és módosítást, ami az ülészakokon felmerül.<sup>21</sup> Ezt követően a frakció eldönti, hogy ezek a kezdeményezések megfelelnek-e a politikai és taktikai céljainak. A legtöbb belső szabályzat azt is meghatározza, hogy a képviselők mit kockáztathatnak és mit nem a megrovás vagy akár a pártból történő kizárás veszélye nélkül.<sup>22</sup> Képviselőket mind Magyarországon, mind Lengyelországban kizártak már a (szavazási) fegyelem megsértése miatt. Az azonban nem mindig világos, hogy fegyelmi okokból zártak-e ki őket, avagy maguk döntöttek úgy, hogy valamilyen ökből távoznak és a frakció formálisan csak később zárta ki őket.

A legtöbb parlamentben a képviselőket az ülészak előtt tájékoztatják arról, hogy miképpen kell szavazniuk. Ez alól a magyar és a lengyel parlament sem kivétel. Magyarországon a frakció tagjai minden ülészak előtt írásos eligazítást kapnak, amely szavazási tanácsokat vagy kívánalmakat tartalmaz.<sup>23</sup> Lengyelországban, ahol a szejm szakadatlanul ülészik' (két-három napos plenáris ülés kéthetenként egész évben), a szavazási tanácsokat alkalmoszerűbben adják ki a frakcióértekezleteken, általában csak egy nappal a plenáris ülés előtt. Valamennyi frakció belső szabályzata biztosítja a formális szavazási

fegyelem elrendelésének lehetőségét. A gyakorlatban ezt ritkán érvényesítik, bár a frakcióértekezleteken kialakított döntéseket illő követni. A legtöbb nagyobb frakció esetében koordinátorok vagy szakértők irányítják a szavazást egyes speciális törvénytervezetek alkalmazásával. Két frakciónak, a Demokratikus Baloldali Szövetségnek (SLD) és a Munkásunióknak (UP) hivatalos pártszervezője van.<sup>24</sup>

Vajon mennyire összetartóak és fegyelmezettek a pártok a gyakorlatban? A tagság stabilitását illetően nem mutatkozik azonosítható minta. A fragmentálódás mind a koalíciós, mind az ellenzéki pártokat sújtja. A szavazás és részvétel tekintetében a koalíciós pártok általában fegyelmezettebbek az ellenzéknél. A pártfegyelmet a magyarországi koalíciós pártok szavazáskor széles körben érvényesítik. Lengyelországban a pártfegyelem mintha a magyarországinál kevésbé lenne formalizált, bár a kormányzó parlamenti többség nagysága és tagjainak mobilizálása fontos szavazások alkalmával okot adott a csalódott ellenzéknek, hogy panaszkodva hangoztassa: a parlament egyszerű „szavazó géppé” vált, amely a kormány által támogatott törvénytervezeteket hagyja jóvá.

### *Koalíciós pártok*

Magyarországon a pártfegyelem érvényesítése bizonyos árat követelt. A koalíciós pártok szenvedtek a feszültségtől, és az egyes képviselők nem szívesen vetették magukat alá a fegyelemnek, gyakran otthagyták frakciójukat és újakat hoztak létre, vagy csatlakoztak a függetlenek csoportjához. Az első parlament négy éve alatt összesen 54 képviselő változtatta meg egy vagy több alkalommal párhovatartozását (Szarvas 1994: 147). A kormányzó koalíciót alkotó három párt közül kettőt, a Magyar Demokrata Fórumot és a Független Kisgazda és Polgári Pártot ez a jelenség különösen sújtotta. A koalíció legnagyobb pártját, az MDF-et belső feszültségek tépázták, és szembe kellett néznie az „átülés” jelenségével. Az első parlament idejének végére a 165 képviselőből 32 hagyta el a Magyar Demokrata Fórum frakcióját. (Magyarország Politikai Évkönyve 1994: 370-380). A „pártelhagyó” képviselők többségét, 23 főt, egyéni jelöltként küldte választó kerületük a parlamentbe, így ők kevésbé függték a párt támogatásától, mint azok, akiket kerületi vagy országos pártlistán választottak meg. E képviselők távozása után a többiek hajlottak arra, hogy mindig a frakciójukkal szavazzanak. Ez azt jelentette, hogy a frakció növelni tudta összetartó erejét (Magyarország Politikai Évkönyve 1994: 427).

Az egyik kisebb koalíciós partner, az FKgP sem kerülhette el a fragmentálódást. A koalíció hajthatatlansága a tervezett földkérpótlás tekintetében mindinkább megosztotta a kisgazdákat. 1993 szeptemberére egyes megfigyelők már öt különböző csoportot különböztettek meg, amelyeknek mindegyike a kisgazdákat kívánta képviselni (Magyar Hírlap, 1993. szeptember 4.). Az egyetlen koalíciós part-

ner, amely megőrizte tagságát, a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) volt. Így a tagság stabilitása tekintetében az első magyar parlament koalíciós pártjai nem voltak nagyon sikeresek. A szigorú pártfegyelem nem volt képes megakadályozni a frakciók fragmentálódását, sőt az „átülés” állandó fenyegetést jelentett a kormányzó koalíció többségére nézve, és Antallt, az MDF pártvezérét és miniszterelnököt különös egyensúlyozó szerepre kányszerítette.<sup>25</sup>

Lengyelországban a második parlamenti koalíciós partnereinek tagsága stabilabb volt. Mindkét koalíciós pártot parlamenten kívül hozták létre<sup>26</sup> és ezért kivételt jelentenek azon általános szabály alól, hogy az új demokráciákban a fölülről lefelé épített, parlamenti alapú pártok az uralkodóak.<sup>27</sup> A nagyobbik koalíciós partner, a Demokratikus Baloldali Szövetség (SLD) valójában számos párt és szakszervezet koalíciójából áll. Meghatározó szerepet azonban egyetlen párt, a Lengyel Köztársaság Szociáldemokráciája (SdRP) játszik, amelynek tagjai alkotják a frakció 80 százalékát. A másik koalíciós párt a Lengyel Parasztpárt (PSL), amely a korábbi Egyesült Parasztpártból (ZSL) és a felélesztett, a hagyományokra és a kommunizmus előtti időszak régi tagságára építő PSL-ből áll. Mindkét párt megőrizte szervezett struktúráját a kommunista időszakból és jól fejlett regionális és helyi szervezetei vannak.

Mindkét parlamenti frakció rá tudja bírni tagjait, hogy magas arányban megjelenjenek és fegyelmezetten szavazzanak, amikor az fontos (a költségvetés megszavazása, elnöki vétó megsemmisítése, amelyhez kétharmados többség kell).<sup>28</sup> A szavazási fegyelmet formálisan ritkán rendelik el a frakciók.<sup>29</sup> A Lengyel Szocialista Párt (PPS) három tagját és egy szakszervezeti tagot azonban kizártak az 1994-es költségvetés leszavazása miatt, amellyel megszegték a frakció szavazói fegyelmet előíró döntését.<sup>30</sup> Ennek ellenére a gyakorlatban mindkét koalíciós párt tagjai a frakció ajánlásaival összhangban szavaztak, és tagságuk meglepően stabilnak bizonyult.

### *Ellenzéki pártok*

A kohézió és a fegyelem tekintetében az ellenzéki pártok múltja igen eltérő képet mutat. Magyarországon az ellenzéki pártok egészében véve kevésbé fragmentálódtak, mint a koalíciós pártok. A Magyar Szocialista Párt, a kommunista párt utódja megőrizte egységét, miközben más ellenzéki pártokból számos képviselő távozott, de kevesebb, mint a koalíciós pártokból (lásd 2. táblázat). Lengyelországban (lásd 3. táblázat) a kisebb koalíciós pártok a második parlamentben inkább fragmentálódtak, mint a nagyobbak és kevésbé stabilak, mint a koalíciós pártok. A Független Lengyelországiért Konföderáció (KPN) kivételével a második szejm minden ellenzéki pártja új, 1989 után alakult. A Szabadság Unió (UW) a parlament legnagyobb ellenzéki pártja.<sup>31</sup> Annak ellenére, hogy bal-, közép- és jobbszárnya között csaknem állandó a konfliktus, egyetlen tagot sem veszített el (vagy

kellett kizárnia).<sup>32</sup> A három másik ellenzéki párt, amely bekerült a parlamentbe, kisebb-nagyobb mértékben fragmentálódott. A populista/nacionalista KPN annak ellenére, hogy a parlamenten kívül fejlettebb a szervezete és a tagsága, mégis nagyobb arányban fragmentálódott, mint a többi ellenzéki párt. Képviselőit vasfegyelmnek vetette alá és kizárta, ha a szabályokat nem tartották be.

Annak ellenére, hogy egyes parlamenti pártok többé-kevésbé sikeresen megőrzik az összetartozásukat, egyikük sem immunis az „átülés” jelenségével szemben. A legnagyobb kohéziót inkább azok mutatják, amelyek a parlamenten kívüli közegben gyökereznek és/vagy érvényesíteni tudják a közös identitás tudatát, amely erősebbnek bizonyul a frakciós vagy a személyes vitáknál. A kohéziójukat megőrző pártok mind Lengyelországban, mind Magyarországon sikeresebben jutottak vissza a parlamentbe.

## 2. táblázat

*A parlamenti pártok (frakciók) tagsága Magyarországon*

	1990. május		1994. január
MDF	165	MDF	135
FKgP (EKgP)	44	MIÉP	12
KDNP	21	FKgP (EKgP)	36
SZDSZ	92	FKGP	8
MSZP	33	KDNP	24
Fidesz	22	SZDSZ	84
Függetlenek	7	MSZP	33
		Fidesz	26
		Függetlenek	27

*Forrás:* Soltész 1995.

## 3. táblázat

*A parlamenti pártok és körök tagsága Lengyelországban*

	1993. október		1995. március
SLD	171	SLD	167
PSL	132	PPS	3
UD	74	PSL	131
UP	41	UW*	74
		UP	37
KPN	22	Nova Demokracja	3
BBWR	16	KPN**	16
		BBWR	15
MN	4	Republikánus	6
		MN	4
		Függetlenek	4

\* Lásd a 31. jegyzetet

\*\* A párthovatartozás tekintetében több volt a változás, mint amennyit ez a táblázat mutat: a KPN négy tagja kört alakított (Lengyel Jobb). Azóta csatlakoztak a BBWR frakcióhoz. A BBWR hat tagját veszítette el, akik a republikánusokhoz csatlakoztak, és átmenetileg elvesztette a frakció státusát. Azóta csatlakozott hozzá egy ötödik volt KPN-képviselő.

## A PARLAMENTI PÁRT SZEREPE A KÉPVISELŐK SZERINT

A magyar és a lengyel parlamenti felmérések révén nyert adatok segítségével megvizsgáljuk, hogy miképpen értékelik az egyes képviselők a parlamenti pártok szerepét. Olyan adatokra kívánunk összpontosítani, amelyek némi betekintést engednek az egyes képviselők pártorientáltságának fokára és arra, hogy mit tartanak a pártfegyelemről. Parlamenti felméréseinkben azt kérdeztük a képviselőktől, hogy mik az előnyei és mik a hátrányai a parlamenti párttagságnak. Mindkét parlamentben a válaszolók nagy többsége olyan válaszokat adott, amelyeket a „kollektív hatalom” kategóriájában kódoltunk (lásd 4. táblázat). Ez magában foglal olyan válaszokat, amelyek egyszerre vonatkoznak a politika érvényesítésére és a közös döntéshozatal révén gyakorolt kollektív hatalomra, más szóval nem csupán a hatalom érdekli őket, hanem a bajtársiasság, az erkölcsi támogatás és a valahová tartozás érzése. A pénzügyi és szakértői támogatás volt a második leggyakrabban említett kategória.

## 4. táblázat

A frakciótagság előnyei és hátrányai (a válaszok százalékos arányában)\*

Előnyök	Magyarország			Lengyelország		
	összes képviselő	koalíció	ellenzék	összes képviselő	koalíció	ellenzék
Kollektív	77,6	84,7	71,4	86,9	86,1	88,2
Pénzügyi	47,4	40,3	53,6	37,7	38,3	36,8
Egyéb	21,8	13,9	28,6	11,0	10,4	11,8
(N)	(156)	(72)	(84)	(191)	(115)	(76)
Hátrányok	összes képviselő	koalíció	ellenzék	összes képviselő	koalíció	ellenzék
Fegyelem	61,6	61,4	61,7	45,8	42,2	51,3
Egyéb	19,9	25,7	14,8	32,8	35,3	28,9
Semmi	18,5	12,9	23,5	28,1	28,4	27,6
(N)	(151)	(70)	(81)	(138)	(83)	(55)

\* A kérdés szövege: „Mit tekint a parlamenti klubtagság fő előnyeinek (hátrányainak)? A megkérdezettek legfeljebb három választ adhattak, ezért a százalékok összege meghaladhatja a 100-at.

Az idézett hátrányok talán beszédesebbek. A megkérdezetteknek csupán a kisebbsége véli úgy, hogy nincsenek hátrányok, Magyarországon 19 százalék, Lengyelországban 28 százalék. Ez mintegy a fele a cseh felmérés során kapott hasonló válaszolók 57 százalékának. A válaszolók többsége szóvá tette, hogy a saját véleményét a többséghez kell igazítani, más szóval a fegyelem kérdése a parlamenti párttagságának egyik fő hátránya. Ezt Magyarországon gyakrabban említették, mint Lengyelországban.

Hogyan reagálnak az egyes képviselők a rájuk gyakorolt nyomásra, hogy kövessék a pártvonalat? Az irodalom gyakran jelez potenciális feszültséget a vezetés és az egyes képviselők között. A képviselő-

lőktől elvben azt várják, hogy a saját parlamenti pártjukon belül egyességre jussanak a pártpolitika követését illetően. A magyar megkérdezetteknek csak 12 százaléka jelentette ki határozottan, hogy a parlamenti frakció véleményével összhangban szavazna még akkor is, ha eltérő a véleménye. Ehhez képest meglepően magas azoknak a lengyel válaszolóknak az aránya (34%), akik azt mondták, hogy a parlamenti frakciójuk véleményével összhangban szavaznának. A megkérdezetteknek több mint a fele mindkét parlamentben azt válaszolta, hogy ez a körülményektől függ.<sup>33</sup>

5. táblázat

Szavazási magatartás véleményeltérés esetén (százalékban)\*

Magyarország párti saját	összes képviselő	MDF	SZDSZ	KDNP	MSZP	Fidesz	FKgP 36	egyéb
vélemény attól függ (N)	41,8 (161)	15,1 (53)	21,6 (37)	- (11)	5,9 (17)	8,3 (12)	- (13)	5,6 (18)
vélemény attól függ (N)	31,1 (161)	20,8 (53)	8,1 (37)	36,4 (11)	64,7 (17)	8,3 <sup>1</sup> (12)	69,2 (13)	61,1 (18)
Lengyelország párti saját	összes képviselő	SLD	PSL	UD	UP	KPN	BBWR	egyéb
vélemény attól függ (N)	34,3 (198)	39,4 (66)	30,2 (53)	23,3 (30)	15,0 (20)	76,9 (13)	50,0 (10)	16,7 (6)
vélemény attól függ (N)	12,6 (198)	12,1 (66)	13,2 (53)	16,7 (30)	5,0 (20)	- (13)	20,0 (10)	33,3 (6)

\* A kérdés szövege: „Ha egy képviselőnek szavaznia kell, de a véleménye eltér a frakció álláspontjától, akkor vajon a frakció véleményével összhangban kell-e szavaznia, vagy követheti a saját meggyőződését?”

Egészében véve egyik országban sincs számottevő különbség a koalíció tagjai és az ellenzékiek által adott válaszok között. Ellenben eltérések vannak a pártok között. Lengyelországban a KPN válaszolóinak 77 százaléka azt mondta, hogy követné a frakció véleményét. A KPN igen hierarchikusan szervezett frakció, amely szigorú fegyelmet kényszerít tagjaira, és a felmérés óta fragmentálódott. Magyarországon a két ellenzéki pártból, a posztkommunista MSZP-ből és az FKgP egyik levált csoportjából a válaszolók többsége bizalmasan kijelentette, hogy a saját véleménye szerint szavazna (65, illetve 69%). Összefoglalva, a magyar parlament frakcióinak megkérdezett tagjai közül – mind a koalíció, mind az ellenzék részéről – csak igen kevesen jelentették ki, hogy a frakciójukkal szavaznának abban az esetben, ha eltér a véleményük.

A fenti válaszok némileg rejtélyesek, ugyanis elemzésünk szerint a két parlament pártjainak magatartása és szavazási fegyelme alapján azt várhatnánk, hogy inkább a magyar és nem a lengyel képviselők szavaznak a pártjuk véleménye szerint. Természetesen a kérdésünkre adott válaszok nem a tényleges szavazási magatartást tükrözik, hanem inkább a képviselők attitűdjét, hogy miképpen is kellene sza-

vazniuk. A gyakorlatban, ahogy vártuk, a képviselők időnként a saját pártjuk ellen szavaznak, és ez gyakrabban esik meg Lengyelországban, ahol sok képviselő még mindig „erőteljesen azonosítja magát a gyakran igen szűk csoportérdekekkel”.<sup>34</sup> A parlamenti viták és a bizottsági tagok magatartása világosan megmutatják, hogy a képviselők erőteljesen azonosítják magukat választókerületükkel és szakmai érdekeikkel (Jaskiernia 1994b: 30). Ezzel együtt a szavazás a szemben egyre inkább a pártvonalak mentén történik még olyan esetben is, amikor nem kötelez a szavazási fegyelem (Jaskiernia 1994a: 25). Így a második szejm egyre jobban hasonlít a magyar parlamentre, ahol „a koalíció és az ellenzék közötti keresztbeszavazás elég ritka, és meghatározó a pártfegyelem szerinti szavazás” (Ilonszki 1994: 24).

Megkérdeztük a képviselőket arról is, mi a véleményük a pártfegyelem követelményeiről a saját parlamenti pártjukban: vajon erősíteni kellene, enyhíteni, vagy úgy jó, ahogy van? Ez a kérdés azonban nem sokat mond az egyes pártokban ténylegesen érvényesített pártfegyelemről, és arról sem, hogy az egyik párt fegyelmezettebb-e a másikonál, azt azonban megmutatja, hogy a képviselőknek mi a véleményük a fegyelemről. A lengyel képviselők 56 százaléka elégedett a meglévő pártfegyelemmel, bár egy számottevő kisebbség (37%) szeretné, ha erősebb lenne (lásd 6. táblázat). Az egyetlen klub, amely láthatóan valóban elégedett a pártfegyelem fokával, a posztkommunista SLD, ahol ez az arány 76 százalékos, figyelemreméltóan hasonló a magyar MSZP 77 százalékos elégedettségével. Igaz, a magyar képviselők kevésbé elégedettek: több mint 55 százalékuk szeretné, ha a pártfegyelem erősebb, illetve sokkal erősebb lenne, sőt, az MDF-es válaszolók nagy többsége (87%) több fegyelmet akar.

6. táblázat

*Képviselők véleménye a pártfegyelemről (százalékban)\**

Magyarország	összes képviselő	MDF	SZDSZ	KDNP	MSZP	Fidesz	egyéb
erősebb	56,2	86,8	47,2	45,5	17,6	23,1	52,2
megfelel	40,5	13,2	52,8	54,5	76,5	46,2	47,8
kevésbé erős	3,3	-	-	-	5,9	30,8	-
(N)	(153)	(53)	(36)	(11)	(17)	(13)	(23)
Lengyelország	összes képviselő	SLD	PSL	UD	UP	KPN	egyéb
erősebb	36,8	16,1	45,1	45,2	70,0	46,2	25,0
megfelel	56,0	75,8	51,0	51,6	25,0	38,5	56,3
kevésbé erős	7,3	8,1	3,9	3,2	5,0	15,4	18,8
(N)	(193)	(62)	(51)	(31)	(20)	(13)	(16)

\* A kérdés szövege: „Mi a véleménye a parlamenti frakciójában megkövettelt pártfegyelemről? [legyen (sokkal) erősebb; megfelel; legyen (sokkal) kevésbé erős]”.

Nem teljesen egyértelmű a nagyobb frakción belüli fegyelemre törekvés Magyarországon. Egyfelől itt Lengyelországhoz képest több képviselő hangsúlyozza szavazási függetlenségét, másfelől meg többen gondolják, hogy nagyobb pártfegyelemre lenne szükség. Az adatok szerint a fegyelem mértékével azok a képviselők a legkevésbé elégedettek, akiknek a frakciójában a belharcok a legerősebbek; ők nagyobb fegyelmet akarnak. Az összetartó erő hiányában, és különösen az MDF-nél a leszakadó csoportok miatt, a kormányzó többség számottevően csökkent, és a képviselők attól tartottak, hogy majd nem tudják elfogadtatni politikájukat.

Ezért a magyar képviselőknek mintha lengyel kollégáiknál több gondjuk lenne a pártfegyelemmel. Elemzésünk alapján az a véleményünk, hogy a pártfegyelem a magyar parlamentben erősebb, és talán ez az egyik fő oka a magyar képviselők csalódottságának. A pártfegyelem és a képviselők ezzel kapcsolatos attitűdje azonban mindkét parlamentben pártonként nagyobb eltérést mutat, mint amekkorák a különbségek a két parlament között.

## ÖSSZEFOGLALÁS

A magyar és a lengyel parlament most intézményesíti formális és kötetlen szabályait és eljárásait, amelyeknek még értékre és stabilitásra kell szert tenniük. Magas az aránya a képviselőcserének és az újak állításának. A pártok magatartása még mindig gyakran nélkülözi a struktúrát, és a képviselőknek nincs kellő tapasztalatuk abban, hogy miképpen éljenek a pártkeretek adta lehetőségekkel. A kollektív identitások még mindig nem szilárdultak meg és gyengék, hiszen a pártokban és a pártok között sok kérdésben változó koalíciók szerveződnek. Azt mondhatjuk, hogy a parlamenti pártok „alul-intézményesedett” pártrendszerben működnek, ahol még mindig nagy a bizonytalanság (Schedler 1993).

Az első szabadon választott lengyel parlamentben a párthoz tartozást a képviselők gyakran megváltoztatták.<sup>35</sup> Az „átülés” ismét gyakori lett a második lengyel parlamentben, bár sokkal kisebb mértékben, mint az előzőben (lásd 3. táblázat). Hasonló minta rajzolódott ki az első magyar parlamentben is, bár itt a fragmentálódás és a pártok közötti átlépés kisebb volt. 1990-ben három koalíciós és három ellenzéki párt volt. 1993 szeptemberére a parlamentben már 17 párt képviseltette magát. (*Magyar Hírlap*, 1993. szeptember 23.) Az újonnan létesített pártok többségének nem volt parlamenten kívüli szervezete. A parlamenten belül, már létező pártokból kiválással keletkezett új pártok vagy független képviselők egyike sem jutott be – egyik országban sem – a második parlamentbe.<sup>36</sup> Magyarországon a fragmentálódás is várhatóan más nagyságrendű lesz, mint az első parlamentben volt.

Igaz ugyan, hogy mindkét parlament úgy módosítja formális és kötetlen eljárásait, hogy a pártokat erősítse és a képviselők ne talál-



ják vonzónak a pártelhagyást vagy új frakciók alakítását. Ez a folyamat várhatóan mindaddig tart, amíg viszonylag gyenge a párt iránti lojalitás és az egyes képviselők azonosulása a pártjukkal. A legtöbb nyugati parlamentben a (parlament) párt meghatározott mechanizmusok révén jutalmazza a lojalitást és ellenőrzést gyakorol képviselői fölött (Beymé 1985: 313). Magyarországon és Lengyelországban is számos parlamenti párt láthatóan megkezdte az ilyen mechanizmusok kiépítését.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> A kommunista párt (PZPR) és szövetségesei, az Egyesült Parasztpárt (ZSL) és a Demokrata Párt (SD).
- <sup>2</sup> A cseh pártok elemzését lásd P. Kopecky 1995a. Részleges kivételt jelentenek a kommunista pártok utódpartjai és volt szövetségesei.
- <sup>3</sup> Magyarországon egykamarás a törvényhozás, Lengyelországban kétkamarás, a szejmből (alsóház) és a szenátusból áll. A jelen tanulmányban, valahányszor a lengyel parlamentet tárgyaljuk, csak a szejmre utalunk.
- <sup>4</sup> A magyar és a lengyel parlamenti felmérés adatai egy „A parlamenti demokrácia intézményesedése Lengyelországban, Magyarországon, a Cseh és a Szlovák Köztársaságban” című összehasonlító kutatási programból származnak. A felmérést a magyar parlamentben 1993. október–decemberben, a lengyel parlamentben pedig 1994. március–áprilisban készítették, a Tudományos Kutatás Holland Szervezetéhez (NWO) tartozó Jog és Kormány Alapítvány (REOB) támogatásával.
- <sup>5</sup> A jelenlegi lengyel szejmben a 460 képviselő közül 325 valamely politikai párt tagja. E képviselőknek csaknem a fele (4%) pártok országos vezető testületeinek tagja; csak 17 százalék egyszerű párttag. (*Kronika Sejmowa*, 4. sz. 1994. 10.28. 10–11.3.) Magyarországon az első parlamentben a képviselők 44,4 százaléka volt valamely párt országos vezetőségének tagja.
- <sup>6</sup> Még a kívülről teremtett pártok is, mint amilyen az SdRP (a Lengyel Köztársaság Szociáldemokráciája), amely a feloszlott PZPR-ből (Lengyel Egyesült Munkáspárt) jött létre, elismeri, hogy a parlamenti tevékenységre összpontosít (Z. Siemiatowski, Prezeciw magicznemu mysleniu, *Polityka*, 1994. 19.).
- <sup>7</sup> Társadalmi szervezetek és állampolgárok csoportjai a magyar választási törvény (*Magyar Közlöny*, 1989. október 30., II. cikkely. A jelölés) alapján is állíthatnak jelöltet, amennyiben megfelelnek a politikai pártok számára előírt pénzügyi szabályoknak.
- <sup>8</sup> Lengyelországban a parlamenti pártot klubként, Magyarországon pedig frakcióként emlegetik. A továbbiakban az egyszerűség kedvéért a frakció elnevezést használjuk.
- <sup>9</sup> A magyar alkotmány 3. cikkelye szerint „... a pártok... szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek... A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”. Lengyelországban az érvényben lévő alkotmányos rendelkezések 4. cikkelye ezt mondja: „Politikai pártokat önkéntesen lehet létrehozni... Céljük az, hogy demokratikus eszközökkel befolyásolják az állam politikájának alakítását”. A cseh alkotmány 5. cikkelye határozottabban fogalmaz: „Az ország politikai rendszere demokratikus politikai pártok szabad és önkéntes alapításán és a szabad versengzéshez való jogokon alapul”.
- <sup>10</sup> 1994. októberi házaszály.

- <sup>11</sup> 1994 szeptemberében 12 ilyen csoport működött, közülük legalább kettőnek, a Parlamenti Nőcsoportnak és az Önkormányzati Küldöttek Csoportjának voltak koalíciós és ellenzéki képviselő tagjai is.
- <sup>12</sup> Mindkettő a házelnök(ök)ből és a frakciók vezetőiből áll. A *Konweni Seniorów* még a második köztársaság alkotmányozó szejmjének (1919–1922) idejére nyúlik vissza. A magyar *Házbizottság* 1990-ben alakult új parlamenti testület és csak 1994 óta formális szerve a parlamentnek.
- <sup>13</sup> Ezt a feltételt érvényesítették a Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) esetében, amely az MDF-ről szakadt le. Ugyancsak a fragmentálódás jellemezte a Független Kisgazda Párt (FKgP) frakcióját. Nyolc képviselő Torgyán József vezetésével távozott a frakcióból. Am, noha a Torgyán-féle kisgazdákat ismerték el az egyedül legitim kisgazda csoportnak, az elégtelen taglétszám miatt nem ismerték el frakciónak. Amikor a Torgyán-csoporthoz további képviselők csatlakoztak, Torgyán kitalálta az úgynevezett technikai frakciót, amely két pártból áll. A *Házbizottság* megakadályozta az elismertetését. A további bizonytalanságok elkerülése végett az új házszabályok világosan rögzítik, hogy frakciót csak egyetlen párt alapján lehet alakítani.
- <sup>14</sup> Interjú SZDSZ-es, MSZP-s és FIDESZ-es képviselőkkel. Interjú Z. Siemiatkowskiával a *Gazeta Wyborcza* 1995. 2. számában. Többé-kevésbé arányosan osztják el a bizottsági elnöki tiszteket, szemben az első szejmmel, amelyben a parlament második legnagyobb frakciója, a posztkommunista SLD egyetlen bizottsági elnöki posztot sem kapott.
- <sup>15</sup> Magyarországon 12 állandó bizottság van egyenként legalább 15 faggal. Lengyelországban 24 állandó bizottság van, nagyságuk változó, 18-tól 49 tagig terjed a taglétszám; a legtöbb bizottságnak 30 vagy annál több tagja van. A parlamenti ciklus kezdetén csupán hat képviselő nem volt állandó bizottsági tag. Egy évvel később ez a szám már 20-ra emelkedett.
- <sup>16</sup> Noha parlamenti mandátumaik alapján az ellenzéki pártoknak a bizottsági helyek 28 százaléka járna, ehelyett pillanatnyilag 33,6 százalékkal rendelkeznek (Soltész 1995: 13).
- <sup>17</sup> A Szabadság Unió (UW) válaszolói közül 4 százalék mondta azt, hogy a képviselő maga dönt. A válaszokban a pártok között megmutatkozó különbségek talán azt is tükrözik, hogy eltérő a szervezeti struktúrák és a döntéshozatali stílus.
- <sup>18</sup> A választási törvény 155. cikkelye, *Dziennik Ustaw*, 1993. 45.sz.
- <sup>19</sup> Portugáliában a képviselők elvesztik parlamenti mandátumukat, ha a jelöléstük és megválasztásuk idejéhez képest más párthoz csatlakoznak. A spanyol Cortes házszabályai tiltják olyan új pártok alakítását a parlamentben, amelyek a választásokon nem képviseltették magukat (lásd Liebert 1990: 253).
- <sup>20</sup> The Parliament of the Republic of Hungary, Fact Sheets on Hungary (Külgyminiszterium II, 1990). A lengyel alkotmány hasonló konstrukciójú, és hozzáteszi, hogy képviselőt nem lehet visszahívni (6. cikkely).
- <sup>21</sup> Az MSZP Országgyűlési Képviselőcsoportjának Frakciószabályzata, 5. cikkely, SZDSZ Országgyűlési Képviselőcsoport, Alapszabály, II. cikkely 7.1. pont.
- <sup>22</sup> SZDSZ Országgyűlési Képviselőcsoport, Alapszabály, III. cikkely 4. pont. A szejmben a legtöbb frakció belső szabályzata lehetővé teszi a szavazási fegyelem érvényesítését, pl. a KP PSL szabályzat 19. cikkelye, vagy az UP-KP szabályzat 9. cikkelye, illetve a KP UW szabályzat 7. cikkelye.
- <sup>23</sup> Például az SZDSZ-frakció ún. csillag-rendszerrel minősíti azokat az ügyeket, amelyekről a frakciónak döntenie kell. Egy csillag azt jelenti, hogy az ügy nem fontos, lehet ellene is szavazni, a két csillag azt jelenti, hogy ha a képviselő nem ért vele egyet, akkor szavazáskor hagyja el a termet, a három csillag szavazási fegyelmet jelez. A Fidesznek hasonló rendszere van (interjú Fidesz-képviselővel, 1993. november).
- <sup>24</sup> Az SLD-ben ha egy képviselő nem szavaz a frakciójával, a párt szervezője először négy szemközti beszél vele. Ha ez nem segít, nyilvános megrovás következik, és szélsőséges esetekben kizárják a klubból; ha ez sem segít, akkor az elnökségtől

- hivatalos levelet kap, ezt követi a nyilvános megfédés (interjú SLD képviselővel). Formálisan az UP-ben is hasonló az eljárás (beiső szabályzat 6. cikkelye). A gyakorlatban a párt szervezőjének fő feladata biztosítani, hogy a képviselők megjelenjenek a frakció értekezletein és a plenáris üléseken.
- <sup>25</sup> Antall egyszer önmagát „hazafias, liberális keresztény-demokratának” írta le (Sunley 1994: 14).
- <sup>26</sup> Ezeket a pártokat a parlamenten kívül alakították meg és szélesebb szervezetük, valamint tagságuk van. Lásd Duverger (1954) a pártok keletkezésének megkülönböztetéséről.
- <sup>27</sup> Ez a jelenség egy sor új demokráciában megismétlődött.
- <sup>28</sup> A lista szerinti szólfítást törvénytervezetenként rögzítik a plenáris ülésen, azonban nem tudunk a frakciónkénti szavazásra vonatkozó mennyiségi információt szerezeni.
- <sup>29</sup> Általában az a vélemény, hogy a PSL-képviselők esetében nem célszerű, rendkívüli esetektől eltekintve, szavazási fegyelmet megkövetelni, mivel ellentétés eredményre vezetne, hiszen ők „független, magántermelői mentalitásúak” (interjú PSL-képviselővel, 1995. február). Azt a négy PSL-képviselőt, aki Oleksy új kormányának (SLD/PSL koalíció) felállítása ellen szavazott, nem zárták ki a frakcióból.
- <sup>30</sup> Az érintett képviselők még a plenáris ülés előtt világossá tették, hogy tisztában vannak cselekedetük következményeivel. A PPS egyik képviselője szerint kezdetől fogva szándékukban állt elhagyni majd valamikor az SLD-t, miután választói listáján bejutottak a parlamentbe. Létrehoztak ugyan egy új parlamenti kört, a PPS-t, általában azonban mindenféle szavazáskor támogatják a koalíciót (interjú PPS-képviselővel, 1995. február).
- <sup>31</sup> Demokratikus Unió (UD) néven vett részt a választásokon, de aztán 1994 áprilisában egyesült a Liberális Demokraták Kongresszusával és létrejött az UW.
- <sup>32</sup> Számos párttag próbált baloldali demokráta fórumot létrehozni, amit a nemzeti végrehajtó testület törvénytelennek ítélt. Az érintettek elfogadták az ítéletet, és a 15 képviselő és egy szenátor, akik tagjai voltak a Fórumnak, a parlamenti frakcióban maradtak. Egy másik ügyben egy képviselőt ideiglenesen felfüggesztettek a pártból, mert megszegte a szavazási fegyelmet, de a parlamenti klub tagja maradt. Ezért bár az UW frakciója lazán szervezett egységnek látszik, a közös tapasztalatok, történelmi és kulturális kapcsolatok igen erősnek bizonyultak, amelyek felülkerekednek a klub bal-, középső és jobbszárnya között mutatkozó jelentős programbeli különbségeken.
- <sup>33</sup> Magyarországon 56,8 százalék, Lengyelországban 52,5 százalék. Ezek közül mindkét országban mintegy 30 százalék szavazna a pártjával gazdasági ügyekben, és mindkét országban mintegy 40 százalék szavazna a pártjával alkotmányjogi kérdésekben.
- <sup>34</sup> J. Paradowska, „Tlok przy mównicy”. *Polityka*, 1994. október 8. 10. old.
- <sup>35</sup> Összesen 123 képviselő – a ház negyede – változtatott frakciót vagy alapított újakat (Gebethner, 1993: 8).
- <sup>36</sup> Lengyelországban egy új, parlamenten kívüli alakzat, a BBWR bejutott a parlamentbe, de azóta már szétesett.

## HIVATKOZÁSOK

- Beyme, Von Klaus 1983. *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Gower.
- Cotta, Maurizio 1994. Building Party Systems After the Dictatorship. In: Geoffrey Pridham and Tatu Vanhanen (eds.), *Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives*. London and New York: Routledge, 99-127.

- Gebethner, Stanislaw 1993. Osiemnaście miesięcy rozczłonkowanego parlamentu. In: Stanislaw Gebethner (ed.) *Polska scena polityczna a wybory*. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji Inicjatyw Społecznych „Polska w Europie”, 7–30.
- Illonszki, Gabriella 1994. Parliament and Parliamentarians in Hungary. In: Attila Ágh (ed.) *The Emergence of East-Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 237–251.
- Jaskiernia, Jerzy 1994a „Regulacja prawna procedur parlamentarnych”. *Panstwo i Prawo*, XLIX 1994, 12.sz. 18–29.
- 1994b *Wizja parlamentu w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Dejmowe.
- Katz, Richard S.–Peter Mair 1994. The Evolution of Party Organizations in Europe: Three Faces of Party Organization. In: William Crotty (ed.) *Political Parties in a Changing Age*. *Az American Review of Politics* különszáma, 14, 593–617.
- Kopecky, Petr 1995a Factionalism in Parliamentary Parties and Democratization in the Czech Republic: A Concept and Some Empirical Findings. In: Richard Gillespie–Lourdes Lopez Niéto–Michael Waller (eds.) *Financial Politics and Democratization, a Democratization* különszáma, 2(1), 138–151.
- 1995b The Organization and Behaviour of Political Parties in the Czech Parliament: From Transformative Towards Arena Type of Legislature. In: Paul G. Lewis (ed.) *Party Structure and Organization in East-Central Europe*. Aldershot: Edward Elgar, megjelenés alatt.
- Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László 1994. *Magyarország Politikai Évkönyve*
- Lewis, Paul–Bill Lomax–Gordon Wightman 1994. The Emergence of Multi-Party Systems in East-Central Europe: A Comparative Analysis. In: Geoffrey Pridham–Tatu Vanhanen (eds.) *Democratization in Eastern Europe. Domestic and International Perspectives*. London–New York: Routledge, 151–188.
- Libert, Ulrike 1990. Parliaments in the Consolidation of Democracy: A Comparative Assessment of Southern European Experiences. In: Ulrike Liebert–Maurizio Cotta (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*. London: Pinter Publishers, 249–271.
- Olson, David M. 1994. The New Parliaments of New Democracies: The Experience of the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federal Republic. In: Attila Ágh (ed.) *The Emergence of East-Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 35–47.
- Pokol, Béla 1994. *A magyar parlamentarizmus*.
- Schedler, Andreas 1993. *Under- and Over-Institutionalization. Some Tentative Reflections on New and Old Party Systems*. Előadás a Joint ECPR és OGPW Workshop „The Development of the New Europe” című rendezvényén, Bécs, 1993. november 4–7.
- Soltész István 1994. *Az Országgyűlés Bizottsági Kézikönyve*.
- 1995. *Az Országgyűlés a ciklusváltás évében*.
- Somogyvári István 1994. Legal Institutions in Standing Orders of the Parliaments of Advanced Democracies In: Attila Ágh (ed.) *The Emergence of East-Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 163–175.
- Sunley, Jonathan 1994. *Hungary, the Triumph of Compromise*.
- Szarvas, László 1994. The European Standards in the Hungarian Parliamentary Party System In: Attila Ágh (ed.) *The Emergence of East-Central European Parliaments: The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation 125–139.
- On the Standing Orders of the Parliament of the Republic of Hungary*. 1995.