

---

# TANULMÁNYOK

---

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

## Kié a hatalom?

*A hatalom pluralitása Magyarországon, 1990–1992\**

ELEMZÉSI KERET : A HATALOM CENTRALIZÁLTSÁGA  
VAGY OSZTOTTSAGA

A nemzetközi politikatudomány a hatalom centralizáltságának vagy osztottságának a kérdéskörét két nagy dimenzióban tárgyalja; egyrészt a politikai intézmények, másrészt a társadalmi szereplők terén.

Az *első dimenzióban* azt vizsgálja, hogy a közhatalmi döntések milyen mértékben koncentrálódnak valamely hatalmi ág, illetve valamely politikai intézmény kezében. Van-e olyan politikai intézmény, amelyhez ellensúly vagy kontroll nélküli hatalom kerül, amely képes maga alá rendelni a többi hatalmi ágat, illetve politikai intézményt?

A *második dimenzióban* az a kérdés, hogy mely társadalmi csoportok jutnak – és milyen mértékben – politikai hatalomhoz, illetve befolyáshoz. Van-e egységes politikai osztály, uralkodó elit, vagy pedig a politikai hatalom és befolyás különböző csoportok között oszlik meg.

Előadásom tárgya az alkotmányos és politikai változások nyomán Magyarországon 1990–92-ben kialakult hatalmi szerkezet. A hatalom-megosztás vizsgálatának elemzési keretétül Arend Lijphart munkája (1984) nyomán a többségi vagy megegyezésem demokrácia modelljét választottam. Ennek fő kérdése, hogy a politikai hatalom mennyire kerül a választásokon győztes mindenkori többség kezébe, vagy

\* A tanulmány alapjául a szerzőnek a Magyar Politikatudományi Társaság 1992. december 18-i közgyűlésén elhangzott előadása szolgált. Ezúton is szeretnék köszönetet mondani a *Collegium Budapest*-nek, ahol mint poszt-doktori ösztöndíjasnak lehetőségem nyílt e tanulmány megírására.

mennyire megosztott a különböző politikai erők (elsősorban a pártok és az őket alkotó csoportok) között.

Az elemzés kerete a parlamentáris demokrácia két ideáltípusa.

(1) Az első a demokráciának a brit Westminster-rendszerről mintázott *többségi modellje*, amelyben a kormányzati rendszer felépítése, a politikai tagoltság és a pártrendszer sajátosságai következtében a hatalom a mindenkorai többségi párt kezében koncentrálódik.<sup>1</sup>

Hatalomkoncentráció jellemzi a *végrehajtó hatalmat*, mivel egypárti többségi kormány irányítja. A törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyára az összefonódás jellemző, mivel a kormány egyrészt politikailag felelős a törvényhozásnak, másrészt viszont – a parlamenti többsége és az európai pártokra jellemző pártfegyelem következtében – kontrollálja a törvényhozást is. Ez a kontroll akkor teljes, ha a törvényhozás egykamarás, s az általános népképviselőt alapján megválasztott alsóházat – ahol a kormánypárti kontroll érvényesül – nem ellensúlyozza egy más elv alapján létrejött második kamara.<sup>2</sup>

A választásokon vesztes párt(ok)nak, az *ellenzéknek* csak akkor van lehetősége a törvényhozás és a kormány befolyásolására, ha a kormánypárt valamely kérdésben megosztott. Ha a kormánypárt egységes – és Európában általában ez a tényleges helyzet –, akkor az ellenzék funkciója a kormánypolitika kritikájára szűkül.

A hatalomkoncentrációt növeli, ha az állam felépítése egységes és centralizált, továbbá az is, ha a parlament szuverenitását írott alkotmány és alkotmánybíráskodás nem korlátozza, valamint ha hiányoznak a közvetlen demokrácia intézményei (pl. népszavazás).

A hatalomkoncentráció lehetősége leginkább akkor jön létre, ha a politikai kultúra homogén, a pártrendszer egydimenziós és a többségi választási rendszer következtében kétpártrendszer működik. Ennek terméke lehet ugyanis az egypárti többségi kormány.

(2) A második ideáltípus a *megegyezésem modell*, amelyben a hatalom több párt között – illetve a pártoknak a többségi döntéshez szükségesnél szélesebb körében – oszlik meg. Az intézmények felépítése és a politikai konvenciók lehetővé teszik a politikai kisebbség számára a hatalomban való részvételt.

A hatalommegosztást a végrehajtó hatalom területén – ideáltipikus esetben – a nagykormányos kormány biztosítja. A hatalmi ágak szintjén törvényhozás és végrehajtás egymástól szigorúan elválasztott<sup>3</sup>. A törvényhozás kétkamarás, s így biztosítani tudja a különböző kisebbségek képviselőit. A kormányzat, az állam felépítése föderális, és/vagy decentralizált. A jogokat és hatásköröket írott alkotmány rögzíti, amelynek megőrzését a kisebbség vétőlehetősége biztosítja. A közvetlen részvétel (referendum, népszavazás) intézményei további hatalmi osztottságot teremtenek.

A politikai palettát a sokpártrendszer jellemzi, ami a heterogén politikai kultúra, a többdimenziós politikai tagoltság, a sokpártrendszer, valamint az arányos választási rendszer következménye.

## 1. táblázat

## A többségi és a megegyezései modell

	TÖBBSÉGI MODELL	MEGEGYEZÉSEI MODELL
alkotmány	íratlan alkotmány, parlamentari szuverenitás	írott alkotmány, kisebbségi vétó
végrehajtó hatalom (kormány)	koncentráció (egypárti többségi kormány)	hatalommegosztás (nagykoalíció)
törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonya	fúziójuk	elválasztásuk
törvényhozás	egykamarás (vagy aszimmetrikus kétkamarás)	kétkamarás és kisebbségi képviselő
állam felépítése	egységes és centralizált	föderális és decentralizált
képviselő jellege	kizárólag képviselői demokrácia	közvetlen részvétel elemi; pl. népszavazás
választási rendszer	többségi (egyéni kerületi)	arányos
pártrendszer	kétpártrendszer	sokpártrendszer
politikai kultúra	egydimenziós pártrendszer	többdimenziós pártrendszer

A politikai rendszerek empirikus esetei a többségi és megegyezései demokrácia mint két ideáltípus által meghatározott skálán helyezkednek el. A többségi modellhez legközelebb az európai demokráciák közül Anglia, a megegyezéseihez Svájc és Belgium áll. Igen közel áll még a többségi modellhez Új-Zéland, Írország, Izland és Luxemburg, a megegyezései modellhez pedig Olaszország, Japán, Finnország, Hollandia és a IV. Francia Köztársaság.

MAGYAR PLURALIZMUS: MEGOSZTOTT KÖZTÁRSASÁG<sup>4</sup>

Az alábbiakban arra a kérdésre kívánok választ adni, hogy az 1990-92 között kialakult magyar politikai rendszer a demokrácia többségi vagy megegyezései modelljéhez áll-e közelebb.

Tekintsük át a modellben számításba vett intézményi és politikai tényezőket.

1. Az *alkotmány*. Magyarország parlamentáris köztársaság, ahol az alkotmány rögzíti a hatalmi ágak elválasztásának elvét. A törvényhozás hatalmát írott *alkotmány* és *alkotmánybíróság* korlátozza. Az alkotmány stabilitása felett kisebbségi vétó őrökdi. Ezek a megegyezései demokrácia jellemzői, amit Magyarországon tovább erősít az alkotmánybíróság széles, nemzetközi összehasonlításban is egyedülál-

ló hatásköre<sup>5</sup>, hatalma, valamint az „aktivizmusra” való hajlandósága (Pokol 1992a; 1992b).

Fontos körülmény még az alkotmányban rögzített államforma; Magyarország *köztársaság*, s nem parlamentáris monarchia. Az államfő a köztársasági elnök, aki tisztét nem öröklés útján nyeri, hanem – közvetett – választás útján<sup>6</sup>. Az államfő tehát *választott politikus* – Magyarország esetében *pártpolitikus* –, azaz nem politika felett álló személyiség. Ez – mint látni fogjuk – komoly jelentőségre tesz szert a magyar parlamentarizmus jellegének kialakulásában, nevezetesen a végrehajtó hatalom szerkezeté szempontjából.

2. A központi *végrehajtó hatalom*. Bár nincs nagykoalíció, mint a megegyezésses demokrácia ideáltípusában, politikailag nem a teljes egységesség, hanem jelentős mértékű osztottság jellemzi a kormányzatot, mégpedig három vonatkozásban is.

Az *első*: a mandátumelosztás következtében egyetlen párt sem szerzett abszolút többséget a parlamentben. A parlamenti többség eléréséhez koalíciós kormány alakítására volt szükség.

A *második*: a parlamenti többséghez *szükségesnél szélesebb* koalíció alakított kormányt 1990-ben; ehhez ugyanis a KDNP részvételére nem lett volna szükség. A kormánykoalíció pártösszetételének szélesítése a végrehajtó hatalom több politikai erő közötti megosztásával jár. A kormánykoalíció vezető pártjának nem egy, hanem két párttal kellett egyezkednie a követendő politika tekintetében.

A végrehajtó hatalom osztottságát növelő *harmadik tényező*: az *államfői hatalom* természete és aktivizmusa. A köztársasági elnök több esetben szélesebben értelmezi saját alkotmányos jogkörét mint a végrehajtó hatalom csúcsszerve, a kormány, illetve mint az alkotmánybírói jogértelmezés. Olyan kérdésekről van szó, mint például a magyar külpolitika képviselése (a visegrádi találkozó körüli konfliktus), a hadsereg főparancsnoki jogköre (van-e parancsadási joga, illetve szolgálati előjárója-e a honvédség parancsnokának)<sup>7</sup>, a vezető közfunkciókba történő kinevezések vétőjoga (pl. TV, Rádió elnökség)<sup>8</sup>, és az elnök önálló belpolitikai szerepe (az elnök *politikai* beszédei, állásfoglalásai belpolitikai – azaz pártpolitikai – vitákban).<sup>9</sup>

Ez a központi végrehajtóhatalom további osztódását, a kormányhatalom korlátozását jelenti, nemcsak intézményes, de politikai értelemben is, hiszen az államfő a kormánykoalíció parlamenti ellenzékét alkotó pártok egyikéből került hivatalába – ami persze egyben magyarázat is politikai „aktivizmusára”. Mindezek eredményeként az alkotmány és a politikai konszenzus által 1990-ben rögzített szimbolikus államfői jogkörből a köztársasági elnök 1991–92-re a közepesen erős tényleges államfői hatalom irányába mozdult el. Az ellenzéki pártok és sajtó részéről – az 1989–90-es, konszenzussal született alkotmánymódosítással és a későbbi alkotmánybírói döntésekkel ellentétben – olyan új alkotmányértelmezés alakult ki, hogy hatalmi ágak felett álló „semleges” államfői hatalomból – kvázi önálló hatalmi ágként – a kormány „ellensúlya” legyen<sup>10</sup>.

A végrehajtó hatalom egységének megbomlására a köztársasági államforma, a nem egyértelmű alkotmányos hatáskör-elrendezés és az a politikai paktum<sup>11</sup> teremtett lehetőséget, amely az elnöki széket a legnagyobb ellenzéki párt politikusának juttatta.

A magyarországi végrehajtó hatalom mindezek következtében nem a többségi, hanem a megegyezéssel áll közelebb.

3. *A törvényhozó és a végrehajtó hatalom viszonya.* Elnöki rendszerekben a két hatalmi ág viszonyát – egymástól történt elválasztásuk miatt – általában az egyensúly jellemzi. Parlamentáris rendszerekben – a politikai fragmentálódás és a pártrendszer függvényében – bármelyik irányban nagyobb egyensúlytalanság alakulhat ki. A két-pártrendszerű Angliát a kormány parlament feletti túlsúlya, a sokpártrendszerű és fragmentált parlamenttel rendelkező Olaszországot vagy a IV. Francia Köztársaságot a gyenge kormányzat, a törvényhozás dominanciája jellemezte.

A politikai fejlődés Magyarországon parlamentáris rendszert, s egy sokpárti politikai palettát és (közepesen) fragmentált parlamentet hozott létre. Az így kialakult alaphelyzet a megegyezéssel demokráciák – erős parlament, gyenge, instabil kormány – modellje felé mutat.

Ehhez az alaphelyzethez két sajátos, egymással ellentétes irányú magyar alkotmányjogi konstrukció társul.

Az egyik, hogy a fragmentált parlament és a koalíciós kormány veszélyeitől – elsősorban a végrehajtás meggyengülésétől – tartva speciális alkotmányjogi konstrukciókkal erősítették meg a kormány és azon belül is a miniszterelnök hatalmát. Ilyen intézmény a „konstruktív bizalmatlansági indítvány”, illetve az egyes miniszterek parlamenti felelősségének a hiánya.<sup>12</sup> Ezek megerősítették a kormány parlamenttel szembeni pozícióját, s a két hatalmi ág között a többségi modellre jellemző összefonódás lehetőségét teremtették meg.

A másik alkotmányjogi konstrukció a törvényhozás fölényét biztosító mechanizmusok: az ún. 2/3-os törvények körének a kialakítása. A 2/3-os törvények a kisebbségi vétó intézményét teremtették meg, jelentősen korlátozva a parlamenti többség törvényhozó hatalmát. Ezzel egy igen széles körben<sup>13</sup> intézményesült a törvényhozás végrehajtás feletti hatalma, közjogilag korlátozva a parlamentáris kormányzás működőképességét.

Mivel a megegyezéssel demokrácia modelljére jellemző sokpártrendszerhez társul két sajátos magyar alkotmányjogi megoldás közül az egyik a kormánynak/kormányfőnek, a másik viszont a törvényhozóknak adott speciális többletjogokat, a végrehajtó és a törvényhozó hatalom viszonyát illetően Magyarország a két modell között helyezkedik el, de a demokrácia megegyezéssel modelljéhez áll közelebb, nem a többségihez.

4. A törvényhozás felépítése, miként a többségi demokráciákban, *egykamrás*. Ugyanakkor létrejött egy második kamarával felérő formalizált és közjogi státushoz jutott korporatív érdekegyeztető

fórum, az Érdekegyeztető Tanács. Bizonyos munkaügyi kérdésekben beleszólása, illetve vétőjoga van a törvényhozásban is.

5. A kormányzat, az állam felépítése: *unitárus* vagy egységes, hasonlóan a demokrácia többségi modelljéhez és ellentétben a föderális államszervezettel, amely a megegyezései demokrácia sajátja. A pénzügyi erőforrások decentralizáltságának mértéke, noha nem jelentéktelen, európai összehasonlításban inkább alacsonynak tekinthető. 1992-ben az önkormányzati kiadások 33 százalékát tették az összes költségvetési kiadásoknak<sup>14</sup>, ez az arány 1985-ben 16 nyugat-európai országban – igen nagy szórás mellett – 52 százalék volt.<sup>15</sup> Ha ezt az arányt decentralizációs indexnek tekintjük, akkor a decentralizáció mértéke Belgiumban, Franciaországban, Portugáliában és Görögországban volt alacsonyabb a magyarországinál.

Ha viszont az 1990-es önkormányzati törvény által kialakított önkormányzati-közigazgatási rendszert a döntési jogok decentralizáltsága és az önkormányzati autonómia tekintetében vetjük egybe a nyugat-európai országokkal, akkor megállapíthatjuk, hogy a magyar közigazgatás nemzetközi összehasonlításban is igen nagy mértékben decentralizált.

6. A parlament szuverenitását nemcsak az alkotmány és az alkotmánybíróság korlátozza. A demokrácia képviselői intézményeinek hatalma nem kizárólagos. A közvetlen demokrácia elvét a népszavazás – állampolgári kezdeményezésre is viszonylag könnyen, 100 000 aláírás összegyűjtésével mozgásba hozható – lehetősége és igen széles jogköre intézményesíti, ami tovább növeli a hatalom osztottságát. 1989 októbere és 1993 januárja között négy esetben kezdeményeztek aláírásgyűjtést népszavazás kiírására, ebből két esetben lett tényleges népszavazás.<sup>16</sup>

7. A választási rendszer a többségi és az arányos rendszer kombinációja, azaz e tekintetben Magyarország a demokrácia többségi és megegyezései modellje között helyezkedik el. A 386 képviselői mandátum közül 176-ot (kétfordulós) egyéni kerületi rendszerben, 120-at területi pártlista rendszerben, az arányosság elve, 90-et pedig a maradékszavazatok arányában országos pártlisták alapján osztottak szét.<sup>17</sup>

8. A pártrendszer tekintetében nem a többségi demokráciát intézményesítő kétpártrendszer, hanem a megegyezései demokráciára jellemző *sokpártrendszer* jött létre: a parlamentben hat nagyobb párt jutott képviselőhöz. A politikai palettán kirajzolódó trendek szerint – a választási rendszer „vegyes” jellegét adottnak véve<sup>18</sup> – a parlamenti pártok számának csökkenése a következő választáson sem várható.

9. A *politikai kultúra*, miként a politikai paletta sokpárti szerkezete is kifejezi, *többdimenziós* jellegű. Négy évtizedes megszokottság sem szüntette meg a magyar társadalomban kialakult törésvonalakat, a politikai tagoltság többdimenziós jellegét.<sup>19</sup> Az 1990-es választások időszakában a vallás és a város–vidék törésvonala mellől hiányzott a tradicionális kékgalléros–fehérgalléros osztálytagoltság. A munkavál-

laló–munkaadó törésvonal „helyettesítőjévé” a nómenklatúrához való viszony vált.

A régi törésvonalak karakterét mindazonáltal a megszakítotttság elmosódottabbá tette, a politikai tömegkultúra szintjén a kommunista rendszer homogenizációs jellege nem volt hatástalan. Ez nagymértékben szélesítette az 1988–1992 között kialakult politikai piacot (Mair 1991; Körösi 1993a), és nagy lehetőségeket teremtett a politikai vállalkozók és a gyűjtőpárti stratégia számára. A hagyományos törésvonalakat képviselő politikai elitnek azonban határozott, és nem is sikertelen regeneráló törekvések mutatkoznak az egyes politikai szubkultúrák, a törésvonalak kontúrjainak megerősítésére.<sup>20</sup>

Magyarország a politikai kultúra többdimenziós jellege tekintetében is a demokrácia megegyezései modelljéhez áll közelebb.

## 2. táblázat

*A magyar politikai rendszerek a többségi–megegyezései modellben*

	TÖBBSÉGI	KÖZTES	MEGEGYEZÉSESI
alkotmány			+
kormány			+
törvényhozás–végrehajtás		+	+
törvényhozás felépítése	+		
állam felépítése	+	+	
közvetlen demokrácia			+
választási rendszer		+	
pártrendszer			+
politikai kultúra		+	+

*Konklúzió.* Magyarországon a politikai hatalom nagymértékben megosztott, mégpedig kétféle dimenzióban is: (1) a különböző intézmények között, azaz a kormányzati rendszer szintjén és (2) a különböző politikai erők, politikai pártok között.

A modellt alkotó kilenc tényező áttekintése után megállapíthatjuk, hogy ezek két esetben a demokrácia többségi, három esetben a megegyezései modelljének vonásait mutatják. További három esetben köztes, de a megegyezései demokráciához közelebb eső, míg egy esetben köztes jegyeket találtunk (lásd 2. táblázat).

A vizsgált területek többségében tehát a kialakult magyar politikai szerkezetet nem az egyneműség, a homogenitás és a többségi elv kizárólagos intézményesítése, hanem a pluralitás, a hatalommegosztás és a konszenzus elv intézményesítése jellemzi. Nem a hatalom centralizáltsága, inkább osztozottsága alakult ki. Nemzetközi összehasonlításban Magyarország közelebb van a demokrácia megegyezései, mint a többségi modelljéhez.<sup>21</sup>

A hatalom osztozottsága nemcsak a különböző intézmények között, azaz a kormányzati rendszer szintjén alakult ki, hanem a különböző politikai erők, politikai pártok között is. Az egyes közjogi pozíciók, hatalmi ágak és kormányzati intézmények feletti kontroll és befolyás különböző politikai erők közti megosztása nagymértékben fokozza a

hatalmi szerkezet osztotságát. Így például a politikai kontrollnak az – a modellünkben eddig figyelmen kívül hagyott – megoszlása is, hogy különböző politikai erők kontrollálják a központi kormányt és a helyi önkormányzatok többségét, illetve az a már említett sajátosság, hogy az államfő a kormánykoalíció parlamenti ellenzékéből kikerült politikus.<sup>22</sup>

### TÁRSADALMI PLURALIZMUS: A HATALOM TÁRSADALMI OSZTOTSÁGA

Az intézményi pluralizmus vizsgálata után a következőkben rövid kitekintést teszek a társadalmi/szociológiai pluralizmus problematikájára.

Ez utóbbi dimenziót tekintve ugyanis – akár marxista, akár konvencionális elitelméleti nézőpontból – felmerülhet, hogy az erős intézményi szintű hatalommegosztás mögött van-e társadalmi hatalommegosztás. Az elitelméletek ezt általában kétségbe vonják, feltételezve, hogy egyazon hatalmi elit uralkodik, a hatalom különböző intézmények és politikai pártok közti osztotsága ellenére a döntési pozíciók és a befolyás valójában egyazon hatalmi elit kezében kumulálódik.

Nincs módunk szisztematikusan megvizsgálni, hogy az egyes társadalmi csoportok milyen politikai befolyással rendelkeznek. A politikai szociológia egyelőre még azzal is adós, hogy az azonosítható társadalmi szereplőket meghatározza és számba vegye. Az alábbiakban csak arra teszek kísérletet, hogy a következő kérdésre válaszoljak: az új magyar politikai elit különböző pártokhoz tartozó csoportjai egységes társadalmi-politikai osztályt alkotnak-e; létezik-e egy egységes politikai osztály, vagy pedig az egymással versengő politikai elitek, pártok szociálisan és kulturálisan eltérő körből kerülnek ki, azaz eltérő társadalmi csoportok „reprezentánsai”.

#### *A pártelitek szociokulturális vonásai*

A kérdés megválaszolásához négy, egyenként két-három tucat politikusból álló, azonos politikai szervezethez tartozó politikai elitcsoportot választottam ki.

*Elsőként* a kormányzat személyi körét, *másodikként* a hárompárti koalíciós kormány egyik résztvevőjének, a Kereszténydemokrata Néppártnak (KDNP), *harmadikként* a Szabad Demokraták Szövetségének (SZDSZ), *negyedikként* pedig a Magyar Szocialista Pártnak (MSZP) politikai elitjét tárgyalom. Vezető pártelitnek a kormányzat esetében a kormánytagokat, a KDNP és az MSZP esetében a parlamenti frakciót, az SZDSZ esetében pedig a túlságosan nagy létszámú frakció helyett a párt Országos Tanácsát tekintettem.<sup>23</sup>



Az alábbiakban e négy elitcsoport szociokulturális karakterét kívánom felvázolni.<sup>24</sup> A családi háttér, az iskoláztatást, az életutat és az egypártrendszerbe való politikai-egzisztenciális beilleszkedés módját (funkcionárius karrier – belső emigráció – exkommunista „disszidensek”) vizsgáltam.

1. A *kormányzati elit karakterére* a keresztény középosztályi családi háttér jellemző. Jó részük (pl. az első Antall-kormány minisztereinek kb. a fele) egyházi gimnáziumban tanult. A kommunista időszakban szüleik nemzedékére, de rájuk is jellemző a politikától való távolmaradás: nem tagjai az MDP-nek, illetve az MSZMP-nek. A polgári foglalkozás, a szakma szerinti egzisztencia, szakmai karrierút jellemző. Politikailag tehát a kommunista rendszer időszakában „belső emigráns” pozícióban voltak. Nem hittek a kommunista rendszer reformjában. Csak a polgári politikában hajlandók részt vállalni: a kommunista rendszer kiépülése előtt vagy összeomlásának időszakában, így 1948 előtt, 1956-ban, illetve 1987-után váltak politikailag aktívvá.

2. A koalíciót alkotó pártok egyikének, a *Kereszténydemokrata Néppártnak* a politikai elitjét vizsgálva némileg eltérő képet kapunk. A KDNP-elit tagjai társadalmi gyökereiket tekintve heterogénebb, vallási szempontból viszont jóval homogénebb kört alkotnak. Családi háttérük szélesebb spektrumú: középosztályi, kispolgári és paraszti háttér a jellemző. Vallási, világnézeti, értékrendi szempontból viszont homogénebb a kör: egy-két protestáns vallásútól eltekintve hívő katolikusokból áll. Szinte kivétel nélkül egyházi középiskola diákjai voltak (azok is, akik a kommunista korszakban középiskolások). Az egyházzal való jó kapcsolatuk nem annyira ideológiai gyökerű, hanem elsősorban a követett szocializációs minták és a rendszeres hitélet következménye. Világnézetük vagy tevékenységük miatt a kommunista időszakban többségüket meghurcolták, az egyéni pályák gyakran kerékbe törtek. A kommunista időszakban, különösen az első évtizedekben a kiszorítottság jellemzi helyzetüket. Az esetleges karrierük itt is szakmai jellegűek: kommunista párttagság nem társult hozzá.

3. A *szabaddemokrata* elit szociokulturális karakterét a polgári-kispolgári, illetve kommunista káder családi háttér és a zsidó származás jellemzi. Arról az „entellektüel” értelmiségről van szó, amelyet értékrendje és politikai attitűdje alapján *urbánus* értelmiségnek neveznek.

Az SZDSZ elit olyan társadalmi csoportot „reprezentál”, amelyik sajátos, ambivalens viszonyban volt a kommunista rendszerrel. Először, az 1940–1950-es évek fordulóján azonosultak vele, hittek a kommunizmusban. Később csalódtak benne, és sokan a rendszer belső ellenzékévé váltak. Továbbra is hittek a rendszer megreformálhatóságában, az „emberarcú szocializmusban”, vagy ahogy a reformközgazdászok később nevezték; a „piaci szocializmusban”. A második világháború utáni első generáció 1953–1956 között Nagy Imrét követő reformkommunista, az 1968-as második generáció a rendszer

újbalos kritikusa lett. A kommunista rendszernek ez az ideológiai, de részben szociális értelemben is „belső ellenzéke” alkotta a rendszer „disszidenseit”, a későbbi ún. demokratikus ellenzékét, s ennek a körnek volt döntő szerepe később az SZDSZ megalakításában.<sup>25</sup>

4. *A szocialista párti elit* – legalább felerészben – olyan társadalmi csoportot reprezentál, amely a kommunista időszak alatt a társadalmi struktúra legalsó szintjeiről a hierarchia legtetéjére emelkedett. A legalább felerészben jellemző munkás és szegényparaszt háttér mellett a kispolgári, értelmiségi, középosztályi származás is jelen van, de a mai elit – a fiatalabb generáció – egy része már pártfrunkcionáriusok gyermeke, azaz második generációs káder. Az MSZP elitje többségében a társadalmilag a kommunista rendszerben felemelkedett funkcionárius-nómenklatúra rétegét reprezentálja.

5. *A többi pártelitre* itt nem tudok kitérni. Sajátos szociokulturális jegyei tekintetében különösen homogén a kisgazdapárt, összetettebb a képlet a Magyar Demokrata Fórum esetében.

*Összefoglalva*, a kiválasztott négy politikai elitcsoport közül három – gyökereik, értékeik, élethelyzetük, életútjuk alapján – egymástól élesen eltérő szociokulturális karaktervonásokkal bír. A kormányzati és a kereszténydemokrata elit vonásai hasonlóak, bár nem azonosak. Mindegyik politikai elitcsoport egy-egy szélesebb társadalmi kört is „reprezentál”. A kormányzati kör és a kereszténydemokrata néppárti elit a konzervatív (keresztény), a szabaddemokraták vezető köre egy radikális fővárosi réteg, a szocialista párti elit pedig a kommunista rendszer funkcionárius-nómenklatúra rétegének „reprezentánsa”.

Versengő elitek vannak tehát jelen a magyar politikában, noha hatalmuk és befolyásuk súlypontja eltérő, illetve más-más területen érvényesül. A *kormánykoalíció* befolyási köre, illetve politikai erőforrása olyan területekre terjed ki, mint a központi kormány és végrehajtó apparátus, a törvényhozás, az állami szektor, a nagyegyházak, valamint a fokozatosan megteremtett saját sajtóháttér. A koalíciót alkotó pártoknak e széles körön belül persze eltérő a kapcsolatrendszerük. A *szocialisták* legfontosabb bázisa az államigazgatásban, az állami nagyiparban, a régi (de mindmáig legnagyobb) szakszervezetekben, a falusi önkormányzatokban, a mezőgazdasági szövetkezetekben, valamint a vidéki és az országos sajtóban található. A *szabaddemokraták* háttérét az elektronikus médiák, az országos sajtó jelentős része és a közvéleményformálás más intézményei (kulturális intézmények), valamint a budapesti és más városi önkormányzatok és önkormányzati tulajdonban levő gazdálkodó szervezetek jelentik.

\*

Befejezésül megállapíthatjuk, hogy a politikai intézmények szintjén létrejött hatalmi pluralizmus, a hatalom nagymértékű *osztottsága* mellett a hatalommegosztás *szociológiai* értelemben is létezik. A parlamenti pártokban, illetve a kormányzatban vezető szerephez jutott

politikai elit, amely karakterüket, társadalmi, kulturális hátterüket és kapcsolatrendszerüket tekintve különböző csoportokból áll, nem alkot egyetlen, egységes politikai osztályt.

### MEGEGYEZÉSES DEMOKRÁCIA VAGY MEGOSZTOTT KÖZTÁRSASÁG?

Írásom második részének konklúziója szerint a magyar politikai rendszerre a hatalom nagymértékű osztottsága jellemző. Most válaszolni szeretnék az ott már jelzett kérdésre, arra, hogy a politikai hatalomnak ez a nagymértékű osztottsága, s a végrehajtó hatalom jelentős korlátozása erősíti-e a magyar demokrácia stabilitását, vagy inkább – politikai és alkotmányos patthelyzetek teremtésével – az instabilitást és a politikai polarizációt növeli. Úgy tűnik, hogy az utóbbi a helyzet. A *konszenzus-elv* és a *politikai/döntési hatékonyság elve* között általában feltételezett helyettesítés („trade-off”) – azaz hogy a két elv csak egymás rovására érvényesülhet – Magyarország esetében is fennáll. Ennek magyarázatát keresem az alábbiakban.

A megegyezéses demokrácia irodalma<sup>26</sup> szerint a demokráciának ez a típusa ott alakul ki, ahol a társadalmat az erős szubkultúras megosztottság, a *szegmentáltság* jellemzi. (A szegmentáltság a plurális/fragmentált politikai kultúra egy meghatározott típusát jelenti.) A szegmentált társadalmakat az egymástól nemcsak értékrendileg, kulturálisan, de intézményesen – egyházak, világi egyesületek, érdekszervezetek, sajtó, azaz – a civil szféra világában is elkülönülő „osztlopok” (verzuil), szinte minden létszférát átfogó, vertikálisan szervezett szubkultúrák, „táborok” alkotják. A politikai pluralizmus, azaz az érdekszervezetek és politikai pártok is e „táborok” szerint szerveződnek, így minden „tábor” saját, „közülük való” politikai elittel rendelkezik. Az egymástól elkülönült, s egymással – értékrendi, kulturális és ideológiai szinten, gyakran politikailag is – ellenséges szubkultúrákból, „táborokból” a politikai elitek konszenzus-orientált, *kooperatív* viselkedése révén alakul ki a megegyezéses demokrácia.

3. táblázat

A demokrácia négy típusa

	POLITIKAI KULTÚRA	
	homogén	fragmentált
ELIT VISELKEDÉS	(1) centripetális demokrácia	(2) centrifugális demokrácia
	(4) depolitizált demokrácia	(3) megegyezéses demokrácia

Forrás: Lijphart 1968.

A politikai elitiek egymással versengő, *kompetitív* viszonya ellenben centrifugális irányú versenyt teremt a pártok között, polarizálja a politikai palettát és – fragmentált vagy szegmentált politikai kultúra esetén – destabilizálhatja a demokráciát.

Az előbbire Hollandia, Belgium vagy a második osztrák köztársaság szolgál példaként. Az utóbbira az első osztrák köztársaság jelent példát, ahol a „táborok” közti szakadék a demokrácia bukásához, s egy autoriter rendszer kialakulásához vezetett a két világháború közti időszakban. Éppen e keserű tapasztalat nyomán jutottak az osztrák politikai elitiek konszenzus-orientált stratégiához a második világháború után (nagykoalíció).

Mi a helyzet *Magyarországon*? Magyarország a második világháború után kialakult „sikeres” megegyezései demokráciáktól, illetve a belga, holland, svájci és osztrák politikától – az írásom második részében kifejtett hasonló intézményi szerkezet ellenére – több vonatkozásban is eltér.

1. A *politikai (tömeg)kultúrára* az értékrendek szintjén jelentkező mérsékelt pluralitás jellemző, amihez nem társul – az elmúlt évtizedek homogenizációs politikájának következtében – intézményi szintű szegmentáltság. Nyugat-Európa megegyezései demokráciáihoz képest homogénebb politikai kultúra jött létre.

2. Az *alkotmány és a politikai intézmények* szintjén viszont a parlamenti/politikai többségi kormányzást súlyosabb korlátok terhelik, mint Nyugat-Európa megegyezései demokráciáiban.

3. A *politikai elítscsoportok viselkedése* az 1945 utáni nyugat-európai megegyezései demokráciáktól eltérően nem kooperatív, hanem, éppen ellenkezőleg, kompetitív. A versengő elitiek „ellenségképet” formálnak egymásról, s viszonyuk egymáshoz gyakran igen ellenséges, aminek többféle oka is van.

Az egyik az, hogy a politikai piac a társadalmi szegmentáltság hiánya és az erősebb homogenitás miatt – Kelet-Európában – szokatlanul nyitott. A másik ok, hogy az egypártrendszer évtizedei után fellépő új/régi pártok a szavazókért, a saját szavazóbázis megteremtéséért folytatott versenyben erősebben hangsúlyozták a közöttük lévő különbségeket, pártjuknak a többitől való megkülönböztető jegyeit. A harmadik ok az, hogy a demokratikus átmenetben és az új – a kommunista korszak előtti időkben előzmény nélküli – pártok létrehozása során az értelmiség az egyes csoportjai között hagyományosan meglévő kulturális és ideológiai vitákat „átfordította” a pártpolitikába.<sup>27</sup>

Mindezek következtében a nyugat-európai megegyezései demokráciákkal összevetve Magyarországon – a hasonló hatalommegosztási szerkezet ellenére – egy *fordított szerkezetű ellenségképpel rendelkező politika* alakult ki. Míg ott a szegmentált politikai (tömeg)kultúra „táborai” között – az 1945-öt követő két évtizedben legalábbis – kooperatív elitstratégia jött létre, amely – a „táborok” közti szakadást ellensúlyozva – viszonylagos konszenzust teremtett, addig az 1989

utáni Magyarországon a szegmentáltság, az egymással ellenséges „tábor”-mentalitás csak az elitek szintjén igazán mély, és ezt kompetitív stratégiával kísérelik meg a politikai (tömeg)kultúrába átvinni. Minden politikai elitcsoport megkezdte a saját civil szervezeti hátterének a kiépítését: kapcsolatokat igyekeznek alakítani egyesületekkel, érdekszervezetekkel, egyházakkal, vagy éppen maguk inspirálják azok létrejöttét (Körösényi 1993b).

A politikai szavazótáboroktól eltérően az elitcsoportok intézményesen is elkülönülnek egymástól, és nem egyszerűen versenyszerű, hanem ellenséges módon viszonyulnak egymáshoz. Az ideológikus gondolkodás által kreált ellenségképeknek (Körösényi 1993c) nagy szerepük van a politikai stratégia kialakításában.

A megegyezéssel szembe fordított demokráciákra jellemző, nagymértékű hatalommegosztást teremtő politikai intézményrendszer Magyarországon a politikai aktorok/pártok kompetitív stratégiája következtében centrifugális tendenciák létrejöttéhez járul hozzá. Kompetitív elitviselkedés mellett a hatalommegosztást intézményesítő alkotmányos és politikai szerkezet nem teremt konszenzust, hanem blokkolt, cselekvőképtelen kormányzat és politikai polarizáció kialakulását segíti. Konszenzusorientált politika, megegyezéssel szembe fordított demokrácia helyett *megosztott köz-társaság* jön létre.

Ha a kompetitív politikai stratégiákhoz *mobilitációs stratégia* is társul<sup>28</sup>, s ha az sikeres, akkor destabilizálódhat a demokratikus rendszer. A destabilizáció perspektíváját erősítheti a hatalommegosztás következtében cselekvőképességében korlátozott, megbénult kormányzat. A politikai vezetés gyengesége, a *végrehajtó hatalom inefektivitása* növelheti a populista, autoriter kormányzás iránti igényt, miként az a két világháború között történt Közép- és Kelet-Európában.

A stabilitás legfontosabb garanciája a szavazók mérsékeltsége és a politikai participáció relatív alacsony szintje. A magyar politikai kultúra jellegzetessége, hogy a politikai elitek „tábor”-mentalitása ellenére a tömegek, szavazótáborok szintjén csak értékrendi törésvonalak mentén van elkülönülés, de nincs szervezeti szegmentálódás: a szavazótáborok politikailag mérsékeltebbek.

## JEGYZETEK

<sup>1</sup> A szavazók választásokon leadott voksa egyaránt szolgál a kormányzat és a törvényhozási többség kiválasztására.

<sup>2</sup> Illetve, ha a második kamara szerepe alkotmányjogilag alárendelt az elsőnek.

<sup>3</sup> Ennek ideáltípusa az amerikai elnöki rendszer. Emellett pl. Svájcban a végrehajtás csúcsszervét, a kormányt a törvényhozás választja ugyan, de rögzített, négy éves időtartamra, amely alatt az politikailag nem függ a törvényhozás bizalmától. Nincs bizalmatlansági szavazás.

<sup>4</sup> A „megosztott köz-társaság” elnevezést Kukorelli István azonos című sajtócikkéből kölcsönöztem (*Magyar Hírlap*, 1992. október 24.).

- <sup>5</sup> Pokol Béla az alkotmánybíróságok hatáskörének, „átpolitizáltságának” három szintjét különbözteti meg. Az *első*, a legkisebb hatáskörrel akkor rendelkezik, ha csak konkrét jogesetek kapcsán kerülhet sor alkotmánybírósági eljárásra. Ilyen az Egyesült Államok alkotmánybíráskodása. A *második*, már nagyobb hatáskört biztosító szint, ha egyedi jogeset nélkül is lehetséges – már elfogadott törvények esetében, azaz *utólagosan* – a normakontroll. Nyugat-Európa több országában e modell felé tolódtott el az alkotmánybíráskodás. A *harmadik*, az alkotmánybíróságnak legnagyobb hatáskör, s leginkább átpolitizált szerep akkor jut, ha *előzetesen*, azaz el nem fogadott törvényjavaslatok esetében is lehet kérni az alkotmányellenességi vizsgálatot. Ez a megoldás csak a francia Alkotmánytanács esetében volt eddig ismert. Még ezen is túlszár azonban a magyar alkotmánybírósági törvény, amely szerint már konkrét törvénytervezet sem kell ahhoz, hogy a politika mozgásba hozza az alkotmánybíróságot, hanem egy absztrakt döntési alternatíváról is alkotmánybírósági határozatot lehet kérni (Pokol 1991:92–94).
- <sup>6</sup> Ez egyáltalán nem formális megjegyzés. Európa stabil – 1945 óta megszakítás nélküli – demokráciáinak fele köztársaság (Írország, Finnország, NSZK, Ausztria, Svájc, Franciaország és Olaszország), fele viszont monarchia (Anglia, Svédország, Norvégia, Dánia, Hollandia, Belgium, Luxemburg). Míg a monarchiákban – demokratikus legitimitáció hiányában – a tényleges államfői hatalom szinte összezsugorodott, szimbolikussá vált, addig a köztársaságok az eltérő alkotmányos elrendezés és a politikai szituáció következtében megoszlanak abban a tekintetben, hogy az elnököt – aki választás útján nyeri megbízatását, azaz demokratikus legitimitással rendelkezik – mekkora hatalommal ruházzák fel.
- <sup>7</sup> Az Alkotmánybíróság 48/1991 (IX. 26.) határozata (lásd Kukorelli 1992:379, 385).
- <sup>8</sup> Lásd *uo.*, valamint az 1992. január 28. alkotmánybírósági határozat.
- <sup>9</sup> A köztársasági elnök saját jogkörére vonatkozó kiszélesítő értelmezéséről lásd: „Ki nevez a végén?” interjú Lővétei Istvánnal, *168 óra*, 1991. szept. 10. 4–5. old.; Debreczeni József: „Hány lába van a lónak?” *Új Magyarország*, 1991. szeptember 30. 5. old., illetve az Alkotmánybíróság 48/1991 (IX. 26.) határozatának indoklását, ahol maga az Alkotmánybíróság teszi meg az összevetést: (Kukorelli 1992:379, 395).
- <sup>10</sup> Az ezt az értelmezést osztó alkotmánybírák – Dr. Kilenyi Géza és Dr. Schmidt Péter – maguk is az alkotmánybírósági határozatokkal szemben álló különvéleményként tették közzé álláspontjukat. Az 1992. január 28-i alkotmánybírósági határozathoz kapcsolódóan különvéleményükben kifejtik, hogy épp azért nem értenek egyet az alkotmánybírósági döntéssel, mert az megerősíti a parlamentáris kormányzati formát, azaz a végrehajtó hatalom egységét, s a végrehajtó hatalom kormány által történő kizárólagos gyakorlását. Ezzel szemben ők a végrehajtó hatalom elnök és kormányfő közti *megosztását*, s a kettőjük közti politikai konszenzusteremtés szükségességét tekintik kívánatosnak. Ezt az elterést már megelőlegezte az Alkotmánybíróság 1991. szeptember 23-i döntéséhez Dr. Vörös Imrével együtt csatolt különvéleményük (lásd Kukorelli 1992:394–396).
- <sup>11</sup> Az 1990. májusi SZDSZ–MDF paktum.
- <sup>12</sup> Csak a kormányfőnek tartoznak politikai felelősséggel.
- <sup>13</sup> Az alkotmány harminc törvényhozási tárgykörben írja elő a kétharmados többség szükségességét. Így ami a parlamentáris demokráciákban kivételt jelent, Magyarországon főszebállyá válik (lásd Kukorelli 1992: 191).
- <sup>14</sup> Társadalombiztosítás nélkül.
- <sup>15</sup> Saját számítások. A nemzetközi adatok forrása: Erik-Lane, J.–S. O. Ersson 1990:326–38. old. *Politics and Society in Western Europe*, Sage. A magyar adatok forrása: A Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetése. Budapest, 1992. szeptember, I. kötet, 341–350. old.

- <sup>16</sup> Egy harmadik esetben, 1993 elején, a népszavazási kezdeményezés a parlament feloszlására és új választások idő előtt történő kiírására irányult. A LAÉT népszavazási kezdeményezésének célját politikai pártok szinte egyöntetűen alkotmányellenesnek tekintették, és az Alkotmánybírósághoz fordultak, amely érvelésükkel megegyezően döntött – a népszavazás így elmaradt.
- <sup>17</sup> Lásd Körösiényi 1990; 1992a és Szoboszlai 1990.
- <sup>18</sup> Mivel a választási törvény az ún. kétharmados törvények körébe tartozik, lényegi változása nem várható.
- <sup>19</sup> Lásd erről részletesen Körösiényi 1992b.
- <sup>20</sup> A választók felett „lebegő” pártok megkezdték a kapcsolatépítést az érdekszervezetek irányába (Körösiényi 1993b).
- <sup>21</sup> Lijphart kétdimenziós modelljében a megegyezéses–unitáris demokrácia típusába sorolható (Lijphart 1984: 214, 216, 219).
- <sup>22</sup> Elsősorban ugyanis ennek a ténynek a következménye politikai súlyának megnövekedése, az ellensúly szerep irányába történő elmozdulása.
- <sup>23</sup> A forrásanyagok között első helyen a *Magyar Országgyűlés Almanachját* kell megemlítenem (főszerkesztő: Kiss József, Budapest, 1993). Emellett a politikai elitbe tartozó személyekkel készült és a sajtóban, folyóiratokban megjelent interjúkra, illetve az általuk publikált írásokra támaszkodtam, ha ilyen rendelkezésre állt. A kormány esetében az 1990 májusa és 1993 januárja között rövidebb-hosszabb ideig kormánytagként funkcionáló politikusokat, a szabad demokraták esetében az 1992 végén megválasztott Országos Tanácsot vettem alapul.
- <sup>24</sup> Az elit karakterét meghatározó szempontok összeállításában Robert Dahl *Who Governs?* című klasszikus munkáját (1961) vettem igénybe segítségül. Dahl a társadalmi csoport-hovatartozást, a faji–etnikai származást, a karrierutat és szocializációs mintákat, valamint az osztály/státusz-helyzetet vizsgálta.
- <sup>25</sup> A magyar zsidóság 1945 utáni politikai szerepéről lásd Karády Viktor 1991.
- <sup>26</sup> Például Arend Lijphart, Hans Daalder és R.V. Lorwin munkái.
- <sup>27</sup> Lásd a népi–urbánus vita és szakadás szerepét a magyar pártosodásban (Körösiényi 1992b: 115–117).
- <sup>28</sup> 1992 második felében a politikai erők egy része mintha feladta volna a demobilizációs stratégia felett kialakult korábbi konszenzust. A politikai mozgósítás kísérleteinek lehetünk tanúi (Körösiényi 1993c).

## HIVATKOZÁS

- Dahl, R. 1961. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press
- Karády Viktor 1991. A magyarországi antiszemitizmus történetisége. *REGIO Kisebbségtudományi Szemle*, 2, 5–35.
- Körösiényi András 1990. Pártok és szavazók. Parlamenti választások 1990-ben. *Mozgó Világ*, 8, 39–51.
- 1992a. The Hungarian Parliamentary elections, 1990. In: Bozóki, A.–Körösiényi, A.–G. Schöpflin (eds.) *Post-Communist Transition: Emerging Pluralism in Hungary*. London: Pinter Publishers, New York: St. Martin's Press, 72–87.
- 1992b. The Revival of the Past or New Beginning? In: Bozóki, A.–Körösiényi, A.–G. Schöpflin (eds.) *Post-Communist Transition: Emerging Pluralism in Hungary*. London: Pinter Publishers, New York: St. Martin's Press

- Körösényi A. 1993a. Stable or Fragile Democracy? Political Cleavages and Party System in Hungary. *Government and Opposition*, (28) 1.
- 1993b. Parteien und Parteienpolitik in Ungarn. In: *Parteienpolitik in Osteuropa*. Konrad Adenauer Stiftung (forthcoming).
- 1993c. Ellenségek fogságában. A destabilizáció ideológiái. *Magyar Nemzet*, január 8.
- Kukorelli István (szerk.) 1992. *Alkotmánytan*. Budapest: Századvég Kiadó
- Lijphart, Arend 1968. Typology of Democratic Systems. *Comparative Political Studies*, 1 (April). Reprinted in: Lijphart, A. (ed.): *Politics in Europe. Comparisons and Interpretations*. Berkeley: University of California 79.
- 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven und London: Yale University Press
- Mair, P. 1991. Electoral markets and Stable States. In: Moran M.–M. Wright (eds.): *The Market and the State*. London: MacMillan
- Pokol Béla 1991. Alkotmánytani alternatívák. *Társadalomtudományi Közlemények*, 3–4.
- 1992a. Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíróság jogkonceptiói. *Társadalmi Szemle*, 5.
- 1992b. Aktivizmus és az Alkotmánybíróság. In: Kurtán S.–Sándor P.–Vass L. (szerk.): *Magyarország Politikai Évkönyve 1992*. Budapest: DKMKA-Economix Rt., 150–155.
- Szoboszlai György (szerk.) 1990. *Parlamentii választások 1990*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Intézet