

## 4. A POLITIKAI PÁRTOK

SMUK Péter

### 1. Bevezetés – a pártokról általában

#### 1.1. A pártok megítéléséről

A politikai pártok alkotmányos elismerése és állami finanszírozása nagyon erős állásfoglalásnak tekinthető a demokratikus eljárásokban betöltött szerepük tekintetében; az előfeltevés és a várakozás ezen elismerések mögött azt az üzenetet foglalja magában, hogy funkcióik kedvezőek és szükségszerűek a modern demokratikus rendszerekben. Ezen meggyőződésből és történelmi tapasztalatokra is tekintettel napjaink alkotmányos rendszerei elismerik a politikai pártok demokratikus hasznát és jótékony közreműködésük előnyeit.<sup>1</sup>

Nem volt azonban mindig így. A politikai pártok kialakulásának hajnalán alapvetően elutasító volt mind a politikai gondolkodók, mind pedig a jogalkotók hozzáállása. „[...] a liberális kor alkotmányaira jellemző, hogy a pártok létezéséről nem vagy alig tettek említést. (Jellegzetes, hogy a francia 1875. évi alkotmánytörvényekben a »párt« szó egyáltalán nem szerepel, az 1919. évi weimari német alkotmányban pedig csak azzal kapcsolatban, hogy »a hivatalnokok a közösség s nem egy párt szolgálói«. Az angol alkotmányos szabályokban egyáltalán nincs szó ezekről, annál inkább szerepelnek a politikai pártok az alkotmányos szokásokban.) A német alkotmányjogi irodalom még a két világháború között is esetenként [...] »extrakonstitucionális«, azaz alkotmányon kívüli jelenséget látott a pártokban. Legtöbbnyire a társadalmi egyesületek, szervezetek fogalmába foglalták a pártokat, s azokkal egyező módon bírálták el működésüket, tevékenységük törvényességét, alkotmányosságát. Mindez azzal volt kapcsolatos, hogy a demokraták is egységként kezelték a politikai elméletben és gyakorlatban a »népet«.

<sup>1</sup> A politikai pártokra vonatkozó alapvető alkotmányjogi és politikatudományi szakirodalom között említhetjük: SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*. Budapest, Rejtjel, 2004.; KOVÁCS Mónika – TILK Péter: 3. §. [Pártok.] In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 270–289.; HALMAI Gábor: Párt, állam, jog. A magyar pártjog. *Politikatudományi Szemle*, 1993/1. 39–59.; PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 317–342.; ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek*. Budapest, Osiris, 2004.; Ingrid van BIEZEN: Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe. *British Journal of Political Science*, 2012/1. 187–212., Fernando Casal BÉRTOA – Ingrid van BIEZEN (eds.): *The Regulation of Post-Communist Party Politics*. Routledge, 2018.

[...] Washington búcsúlevelében óva intette az amerikaiakat a »frakciók« (klikkek) létesítésétől. [...] A XVIII. század angol politikusainak egy része a pártok kialakulásában »korrupció« látott” – foglalja össze a kezdeti fenntartásokat BIHARI Ottó.<sup>2</sup>

A képviseleti demokráciával kapcsolatos fenntartások – ROUSSEAU nyomán – a nép és az állam közötti közvetítést vetették el, nem utolsósorban azért, mert a közérdeket a magánérdekkel szemben védendő, elutasították a pártokat. David HUME kemény szavai: „Amennyire tisztelniük és becsülniük kell az embereknek a törvényhozókat és államalapítókat, oly mértékben kell megvetni és gyűlölni a szekták és a pártok alapítóit; hiszen a pártok hatása pontosan ellentétes a törvénykével. A pártklikkek felforgatják a kormányzatot, ellehetetlenítik a törvényeket, és a legádázabb ellenségeskedést szítják a nemzet tagjai között, akiknek pedig kölcsönös segítséget és védelmet kellene egymásnak nyújtani. [...] e gyomokat, ha egyszer már gyökeret eresztettek valamely államban, nagyon nehéz kiirtani.”<sup>3</sup>

Kautz Gyula mérvadó tankönyve szerint „a pártok létezése és surlódása [...] tanúsága eleven közérület[nek], élénk közvélemény[nek], s tevékeny polgárszellemnek, [...] alapja és rugója minden tökélyesb [...] alkotmányos államszerkezetnek.” Ugyanakkor veszélyessé és károsná válik, amennyiben a magánérdekből kiindulva „a pártfelekezethez szakadársággá fajul; midőn a pártmozgalom [...] az államot saját céljai eszközének tekinti.”<sup>4</sup>

A 20. század elején a meghatározó gondolkodók a demokráciára leselkedő veszélyeket láttak a pártokban. A klasszikusok – mint Moisei OSTROGORSKI és Robert MICHELS – a párt oligarchizálódására, a pártszervezet bürokratizálódására, az apparátussal és a vezetőkkel szemben a párttagság eljelentéktelenedésére hívták fel a figyelmet. MICHELS szerint az oligarchia vastörvénye (törvényszerű kialakulása) megszünteti a demokráciát.<sup>5</sup> WEBER meglátása szerint a képviselőket fegyelmező ’plebisztcitárius diktátor’ a parlament felett áll.<sup>6</sup>

Maga a ’párt’ megnevezés is az általánosan pejoratív ’frakció’<sup>7</sup> kifejezést váltotta fel fokozatosan, és lett közkeletűvé. A fordulattal SARTORI szerint azt az üzenetet fogadtuk el, hogy „a párt nem szükségszerűen frakció, nem szükségszerűen gonosz, nem feltétlenül rombolja le a *bonum communaet*, a közjót”.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> BIHARI Ottó: Összehasonlító államjog. Budapest, Tankönyvkiadó, 1967. 42–43.

<sup>3</sup> David HUME: *David Hume összes esszéi I–II.* (Ford. TAKÁCS Péter.) Budapest, Atlantisz, 1994. 64.

<sup>4</sup> KAUTZ Gyula: *Politika vagy Országásztan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására.* Pest, Heckenast Gustáv, 1862. 145–146.

<sup>5</sup> BIHARI Mihály: *A politikai pártok.* In: BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009. 333–334. A klasszikus irodalomból: Robert MICHELS: *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy.* Crowell-Collier Publishing, 1962.; és Moisei OSTROGORSKI: *Democracy and the Organization of Political Parties.* London, MacMillan, 1902.

<sup>6</sup> Max WEBER: *A politika mint hivatás.* 1919. (A Medvetánc Füzetek 1989-es kiadása.)

<sup>7</sup> Voltaire erős fordulata az *Enciklopédia* „frakció” szócikkénél (6:360. p.) a következőképp hangzik: „A párt nem szükségszerűen utálatos, a frakció ellenben mindig.” Ld.: <https://artflsrv03.uchicago.edu/philologic4/encyclopedie1117/navigate/6/889/?byte=3536320>

<sup>8</sup> Giovanni SARTORI: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis.* Cambridge University Press, 1976.; új kiadásban: ECPR Press, 2005. 3.

A német Szövetségi Alkotmánybíróság a Szocialista Birodalmi Párt (SRP) betiltása ügyében<sup>9</sup> 1952-ben a következőképpen foglalta össze a *Grundgesetz*-ből levezetett álláspontját, amelyből világosan kitűnik a pártok megítélésében bekövetkezett történelmi fordulat.

„Az I. világháború utáni német alkotmányok nemigen említették a politikai pártokat, jóllehet már ebben az időszakban is [...] a pártok nagymértékben meghatározták a demokratikus alkotmányos életet. Az alkotmányos említés elmaradása többféle okra vezethető vissza, de elemzéseink végső soron arra a demokratikus elgondolásra vezetnek, amely elvetette közvetítő csoportok elismerését a szabad egyén és az egyéni akaratok összegéből kialakuló, az »egész nép képviselőiként« eljáró parlamenti képviselők által képviselt egész nép akarata között. [...] Az Alaptörvény elvetette ezt a nézetet, és sokkal létezerűbben kifejezetten elismeri a pártokat mint a nép politikai akaratát formáló – ugyan nem kizárólagos – tényezőket. Az Alaptörvény kísérlete a politikai pártok szabályozására szembekerül azzal a demokratikus alapelvvel kapcsolatos problémával, amely megengedi bármely politikai irányzat pártok révén való megnyilvánulását, beleértve – következetesen – az antidemokratikus irányzatokat is. [...] Egy szabad demokratikus államban [...] a politikai vélemény szabadsága, az egyesülési szabadság – benne a politikai szerveződésé is – garantáltak az egyéneknek mint alapjogok. Másrészt, minden demokrácia természetes eleme, hogy a nép a legfelső hatalmát választásokon és szavazás útján gyakorolja. A nagy, modern államok esetében valójában ez a népakarat csak a politikai egységekként működő pártok révén tud megnyilvánulni. Ezen alapvető elvek ahhoz a következtetéshez vezettek, hogy a politikai pártok alapítását és működését nem szabad korlátozni.”<sup>10</sup>

Szintén a pártok pozitív<sup>11</sup> megítélésével találkozunk nemzetközi dokumentumokban. Noha az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az alapvető emberi jogi ENSZ-egyezmények sem említik az egyesülési jog kapcsán, az Emberi Jogok Európai Bírósága jó néhány döntésével leszögezte, hogy „a politikai pártok lényeges szerepet játszanak a pluralizmus és a demokrácia megfelelő működésének biztosításában”. Az EJEB a pártok tevékenységét és programját széles mértékben védelem alá helyezi azzal a felfogásával, hogy „egy politikai párt sincs kizárva az egyezmény által biztosított védelemből csak azért, mert a nemzeti hatóságok a tevékenységét az állam rendjének aláásásaként értékelik, és ezért korlátozni kívánják”.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> BVerfGE 2, 1 (1952), SRP-Verbot.

<sup>10</sup> A döntés mindazonáltal az SRP betiltása volt. Lásd bővebben alább, illetve SMUK Péter: A parlamenti pártok önállóságának határai. Alkotmányellenes párt betiltása – az SRP-ügy. In: SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae: Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2013. 101–105.

<sup>11</sup> Sajátos történelmi helyzetben, az 1988-89-es magyar rendszerváltás idején az újonnan alakuló pártok érdekes módon kerültek az elnevezésükben a „párt” szó használatát – hiszen az a kommunista állampárti időszakban erősen lejáratozott.

<sup>12</sup> Socialist Party and Others v. Turkey (1998).

A Velencei Bizottság az európai szabályozási megoldásokat, a mögöttük húzódozó érveket és standardokat a *Guidelines on Party Regulation* című dokumentumában adta közre 2010-ben.<sup>13</sup> A Bizottság, jóllehet az európai jogrendszerekben ez ritka, definíciót is kínál a politikai pártokra: eszerint a politikai párt „személyek szabad társulása, amelynek egyik célkitűzése a polgárok politikai akarátának kifejezése a közügyek intézésében való részvétel és a szabad és demokratikus választásokon való jelöltállítás révén”.<sup>14</sup>

Az európai politikai pártok demokratikus eljárásokban betöltött szerepét érintő megállapítást találunk az Európai Közösséget létrehozó szerződés 191. cikkében<sup>15</sup>, de az Alapjogi Charta 12. cikk (a gyülekezés és az egyesülés szabadsága) 2. pontja emberi jogi dimenzióban is megismétli: „Az uniós szintű politikai pártok hozzájárulnak az uniós polgárok politikai akarátának kinyilvánításához.”<sup>16</sup>

## 1.2. A politikai pártok funkcióiról

A politikai pártok a politikai folyamatokban néhány jól körülhatárolható funkcióval vesznek részt. Ezek nemcsak a pártok működését, de szabályozásuk elemeit is segít jobban megérteni.<sup>17</sup>

*Közreműködés a közvélemény és a népakarat alakításában és kinyilvánításában.* (Vö. német alaptörvény 21. cikk, magyar Alaptörvény VIII. cikk (3) bek.) A politikai pártok az állam és a nép közötti közvetítők. Az állam és a polgárok irányából egyaránt információkat áramoltatnak a demokratikus eljárásokkal, a jogalkotási napirenddel, közpolitikai vitákkal, közügyekkel stb. kapcsolatban. Így a véleménynyilvánítás és az információk közlésének szabadsága „a demokráciát életető vérárammá”<sup>18</sup> és a pártok működésének garanciális előfeltételévé válik, amelyet az Emberi Jogok Európai Bírósága is több ízben visszatérően megerősített.<sup>19</sup>

*Közvetítők.* A politikai pártok becsatornázzák, integrálják, feldolgozzák és megjelenítik a különböző természetű érdektörekvéseket, véleményeket a társadalom egyes alrendszerei felől és irányukban egyaránt. A pártoknak szükségük van a választók mobilizálására a kampányidőszakban, amikor a pártok és a jelöltek korábbi teljesítményéről és a jövőről alkotott elképzeléseiről alkotott vélemények versengenek. Képviseleti demokráciákban a szavazók, a politikai közösség tagjai felhatalmazzák képviselőiket egyes politikai funkciók ellátására (kormányzás, közügyek mindennapi intézése). A né-

<sup>13</sup> CDL-AD(2010)024 – *Guidelines on Political Party Regulation*.

<sup>14</sup> CDL-AD(2010)024. [26.].

<sup>15</sup> Később az Európai Unióról szóló szerződés (TEU) 10. cikk (4) bekezdése ismételte meg ezt a deklarációt, lásd még: Lisszaboni Szerződés 8a. cikk (4) bek.

<sup>16</sup> Lásd még az Európai Parlament és a Tanács 1141/2014/EU, Euratom rendeletét (2014. október 22.) az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról.

<sup>17</sup> A pártok általános funkcióinak nevesítése nem jelenti egyébként, hogy valamennyi párt ellátja ezen funkciók összességét. Vö. Giovanni SARTORI: Party Types, Organisation and Functions. *West European Politics*, 2005/1. 21.

<sup>18</sup> Lord Steyn szavaival: „lifeblood of democracy”, idézi: Colin TURPIN – Adam TOMKINS: *British Government and the Constitution: Text and Materials*. Cambridge University Press, 2007. 773.

<sup>19</sup> Lásd BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 128–129.

met Szövetségi Alkotmánybíróság érvelése szerint: „A pártok a nép politikai akarathoz való eljuttatására a választásokon való részvétel révén hatnak, amely pártok nélkül nem lenne lehetséges. Ebből eredően a pártok az egyén és az állam közötti közvetítők, eszközök, amelyek útján a polgárok akarata a választások között is megvalósulhat, a nép »szócsövei« [...] Mint közvetítők, részt vesznek a közvélemény kialakításának folyamatában.”<sup>20</sup>

*Vezetők toborzása.* A mind jobb vezetők kiválasztása és felkészítése felsőbb és alsóbb pozíciókra nemcsak az állami szervek és a politikai rendszer hatékonyságát növeli, de erősíti a politikai folyamatok legitimitásának bázisát is. Egyrészt a politikai karrierutak általában politikai pártokon keresztül vezetnek<sup>21</sup> a magasabb közhivatalokhoz; másrészt az a párt, amely kormányozni szeretne egy országot, fel kell, hogy tudja mutatni kormányzóképeségét személyi dimenzióban is. A pártok betölthetik ezt a funkciót egyszerűen a működésükkel (a belső politizálás révén) vagy speciális képzési és tudományos programokkal, ösztöndíjakkal stb., amelyeket általában a politikai pártok alapítványai szerveznek és finanszíroznak.

*Döntéshozatal, kormányzás.* A döntéshozatali funkciók terepe: a pártok belső szervei és az állami képviselői szervek (törvényhozás, helyi önkormányzat), és ezt a funkciót kormányzó és ellenzéki pártok egyaránt ellátják/betöltik. Programot és fejlődési irányt kínálnak a társadalom számára, kiépítik kormányzóképeségük elemeit személyi, közpolitikai, szakértői dimenziókban egyaránt. Az ellenzéki pártok döntéshozatali pozícióiról sem feledkezhetünk el, különös tekintettel a minősített többséget igénylő döntési helyzetekre. A racionális választás elmélete alapján az egyének nem összehangolt, bár racionális cselekvése gyakran az optimálisnál rosszabb eredményekhez vezet. A törvényhozási képviselők kollektív cselekvése, a párt által megvalósított fegyelmelés mellett, hosszabb távon mindannyiuk számára hasznos együttműködéssé válhat. A pártok a képviselői testületekben a nagyobb számú alternatíva közötti választás káoszát megelőzendő érhetnek el (kényszeríthetnek ki) kompromisszumokat és hosszú távú megállapodásokat.<sup>22</sup>

*Ellenőrzés.* A pártverseny természeténél fogva jelentős mértékben garantálni képes a pártok egymással szembeni gyanakvását és 'ellenőrzését'; igyekezvén kihasználni vetélytársaik hibáit, törvénysértéseit, amilyen mértékben csak lehetséges. A versenyhelyzet szociológiája sokszor hatékonyabb ellenőrzést produkál, mint a hatósági/intézményesített eljárások.

### 1.3. A politikai pártok jogi szabályozásáról általában

Pártjognak tekinthetjük a politikai pártokra vonatkozó jogi szabályozás összességét.<sup>23</sup> Ez kiterjedhet a pártok működésére (létrehozás, tevékenység, belső szervezet), a pártok tagságára (tagok jogai, kötelezettségei, összeférhetetlenségük), a pártok és az állam

<sup>20</sup> BVerfGE 20, 56, 101 (1966); magyar fordítása: HALMAI Gábor: A gyülekezés és az egyesülés szabadsága. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 518.

<sup>21</sup> A politikusi karriervonalakhoz lásd POKOL Béla: Értelmiség és politika. In: BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009. 580–593.

<sup>22</sup> Lásd döntéseméleti példákkal: ENYEDI–KÖRÖSÉNYI (2004) i. m. 19–23.

<sup>23</sup> Lásd még LAURI KARVONEN: Legislation on Political Parties. A Global Comparison. *Party Politics*, 2007/4. 438–439.

kapcsolatára (finanszírozás, képviseleti testületekben való működés, állami kontroll a működés felett). A külső és a belső pártjog a pártok mint 'intézmények' demokratikus rendszerben betöltött funkcióit, az állam és a pártok kapcsolatát, valamint az ezen intézmények belső szervezetét és tagságát érintő szabályozást takarja.

A szabályok megjelenési forrásai az alkotmányoktól a törvényeken át a házszabályokig és az (alkotmány)bíróági joggyakorlatig terjednek. Az alapjogi vonatkozás miatt szükséges törvényi szabályozási szint a pártok funkcióinak különféle területeit érinti: a pártok létrejöttét (megalakítását), bejegyzését, egyes belső szervezeti és működési szabályokat, a tagság egyes jogait/kötelezettségeit, a törvényességi vagy alkotmányossági felügyeletet, a választási eljárásban való részvételt (jelöltállítás, választási bizottsági tagság stb.), a kampány és a pártszervezet finanszírozását (magán- és állami finanszírozás szabályai, költségek, elszámolás, transzparencia, ellenőrzés stb.). Az európai jogrendszerek mindegyikében találunk a politikai pártokról szóló törvényi szabályozást, ezek többször nem kifejezetten párttörvények, hanem csak bizonyos aspektusokat érintenek, például finanszírozás, jelöltállítás stb.

Az alkotmányos szabályozási szinten megállapítható, hogy nem minden állam foglalja alkotmányába a politikai pártokat (akár említés szintjén sem), és a pártokat szabályozó államok alkotmányos rendelkezései terjedelmükben és mélységükben meglehetősen változatosak.<sup>24</sup> A Velencei Bizottság szerint egyébként a külön párttörvény léte sem alapvető demokratikus követelmény, mivel az adminisztratív és egyéb terhek miatt a minél kevesebb szabályozás több demokráciát is eredményezhet.<sup>25</sup> SÓLYOM László megfogalmazása szerint a pártokat nem az alkotmány hozza létre, mint az állami szerveket, így legitimitásukhoz nem szükséges az alkotmányi szabályozás. Ez sokkal inkább a pártoknak a politikai rendszerben betöltött tényleges – jelenkori és történeti fejlődés révén alátámasztott – szerepét elfogadó alkotmányozói felfogás eredménye.<sup>26</sup> Az alkotmányi jogforrási szint szimbolikus és politikai jelentőségét kell még kiemelnünk. Az alkotmányozó demokráciáról való meggyőződése alapján ugyanis azt üzeni, hogy a politikai pártok a demokratikus eljárások központi vagy akár nélkülözhetetlen szereplői – és a jövőben is ezt a pozíciót szánja nekik.<sup>27</sup>

A politikai pártok alkotmányba foglalására és annak tartalmára meghatározó hatást gyakorol az alkotmányozás történelmi időpontja, a korábbi politikai rendszerről (általában: diktatúráról) való vélekedés, valamint a demokráciáról az adott időpontban alkotott fogalom, elképzelés. Ez alapján az állam és a pártok kapcsolata (például összeférhetetlenségi szabályok, alkotmánybíróági kontroll), az egyesülési és más politikai kommunikációs jogok hangsúlyozása szembetűnő az 'új' demokráciákra, míg a régebben kialakult demokráciák alkotmányai inkább csak a választási funkciókra utalnak.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> BIEZEN (2012) i. m. 199.

<sup>25</sup> CDL-AD(2010)024 – *Guidelines on Political Party Regulation*. [28–32.]

<sup>26</sup> SÓLYOM (2004) i. m. 12.

<sup>27</sup> Gabriela BORZ: Justifying the constitutional regulation of political parties: A framework for analysis. *International Political Science Review*, 2016/1. 2–4.

<sup>28</sup> BIEZEN (2012) i. m. 197–199. A pártok alkotmányokban való elterjedésének hullámai láthatóan azonos ütemben jelentek meg az európai demokratizálódás hullámaival, például az alkotmánybíráskodás elterjedésével.

A pártok legmarkánsabb felbukkanási helyének az *alapelvi fejezetet* tarthatjuk, a szimbolikus üzenet és az (alkotmány)bíróági jogértelmezési spektrum kitérítése miatt is. Az alapelvek és értékek közötti rendszertani elhelyezés egyértelműen a pártok demokratikus eljárásokban betöltött kiemelkedő – hovatovább szükségszerű, megkerülhetetlen – pozícióját, funkcióit jelzi. Az alapvető rendelkezések közötti szabályokat adó alkotmányok a demokratikus rendszerek két alapértéke, a népszuverenitás és a politikai pluralizmus mentén deklarálják a politikai pártok alapfunkcióit. Ebben a dimenzióban nyilvánvaló a német alaptörvény hatása a későbbi alkotmányozási hullámokra. A Grundgesetz 21. cikke szerint a pártok alkotmányos funkciója a népakarat kialakításában való közreműködés, illetve a demokratikus rendre fenyegetést jelentő pártok alkotmányellenesek. A többpártrendszer és a politikai pluralizmus explicit rögzítése, illetve összekötése a pártokkal szintén alapelvi szinten járul hozzá a demokratikus szerepük meghatározásához.

A demokratikus rendszerváltásokhoz köthető alkotmányok sajátos 'történeti narratívájához' tartoznak azok az alkotmányos rendelkezések, amelyek a politikai pártokra vonatkozóan a korábbi rendszerrel kapcsolatos félelmek vagy reakciók hatására kerültek megfogalmazásra. Ennek szemléletes példája a német alaptörvényen túl az olasz fasiszta párt felélesztésének tilalma (Átmeneti rendelkezések XII. pont), a posztkommunista államokban a totális eszméket hirdető pártok tilalma vagy a magyar Alaptörvény U) cikkének narratívája; de idetartoznak továbbá a pártjog korlátozó szabályai is az állam és a pártok elválasztásától kezdve az erőszakos politizálás tilalmán át az alkotmányellenesség nyilvánítás lehetőségéig (lásd alább).

A pártjoghoz sorolható alkotmányos rendelkezések az *alapjogi fejezetben* a politikai pártok civil gyökereire világítanak rá. Az itt található szabályok az állampolgárok jogait biztosítják a pártok alapítására, az azokhoz való csatlakozásra, valamint szerveződésük működésének legfontosabb elemeire nézvést – továbbá ezen jogok egyes esetleges korlátait is kijelölik. A pártosodás és a pártok működésének közeget adó alapvető jogokhoz az egyesülés, a gyülekezés és a véleménynyilvánítás szabadságát sorolhatjuk.<sup>29</sup> Egyes alkotmányok kifejezetten az egyesülési joghoz kötődően – egy cikkben vagy arra utalással – szabályozzák a pártalapítás szabadságát. Az, hogy a pártok létrehozásának az egyesülési törvény az alapja, HALMAI szerint markáns eltérés a nagy hatású német modelltől.<sup>30</sup> A strasbourgi esetjogban az egyes politikai pártok alkotmányos státuszával, azok létrehozásával és a hozzájuk csatlakozással kapcsolatos, de az egyezmény 11. cikkére alapozott esetek száma az 1990-es évektől látványosan emelkedett.

Az alapjogi szabályozási dogmatika legérdekesebb kérdése, hogy azzal, hogy az alkotmány speciális egyesülési formaként kezeli – magához öleli – a pártokat, mennyiben avatkozik be azok autonómiájába, és az alapjogi korlátozások miként igazolhatóak. Az egyes korlátok legfőbb igazolásának a demokrácia védelme tűnik.<sup>31</sup> Mint láttuk, az alkotmányok ugyan a demokratikus politikai rendszer főszereplőinek tekintik a politi-

<sup>29</sup> BIEZEN (2012) i. m. 200.

<sup>30</sup> HALMAI (1993) i. m. 42. Az egyesülési és a pártalapítási szabadság viszonyáról lásd még SÓLYOM (2004) i. m. 69–74.

<sup>31</sup> BORZ (2016) i. m. 7.

kai pártokat, ez azonban nem jelenti azt, hogy egyes pártok ne jelenthetnének veszélyt magára a demokráciára. Ennek elfogadásával pedig az alkotmányok a pártok alapításának és működésének bizonyos korlátait is megfogalmazzák annak érdekében, hogy a 'demokrácia önvédelme' intézményesítetté váljon. Az alapvető megkötések közé tartozik a belső szervezet demokratikus működésének vagy a gazdálkodás átláthatóságának előírása; bizonyos tevékenységek, ideológiák vagy pártszerveződési motívumok tilalma; a párttagsággal kapcsolatos korlátozások (lásd különösen az alkotmánybírók, rendvédelmi szervek stb. párttagságának tilalmát).<sup>32</sup> A korlátozások jó része nemcsak az alkotmányos szinten, de párttörvényekben (is) található.

A belső demokrácia elvárását a német alkotmánybírószági érvelés nyomán azzal lehet alátámasztani, hogy mivel a pártok a közhatalom gyakorlásában közreműködnek, ezért valószínűsíthető, hogy ez a közreműködésük sem lesz demokratikus, ha a belső ügyeiket sem aszerint intézik.<sup>33</sup> A Velencei Bizottság szerint a belső demokrácia követelményét szűken kell értelmezni – az egyesülési szabadság tiszteletben tartása mellett –, és az általában a párttagságnak az átlátható döntéshozatalban való részvétel lehetőségét jelenti.<sup>34</sup> Ezt a státuszt biztosíthatja még a párttagok szabad (önkéntes) ki- és belépési joga, véleménynyilvánítása stb.<sup>35</sup> Az egyesülési és pártosodási szabadság korlátai a plurális demokrácia értékeinek is meg kell, hogy feleljenek, ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a pártszabályozásra (akár az alkotmányos szinten) meghatározó befolyással bíró pártok ezzel tulajdonképpen a pártverseny szabályozását, a 'piacon' való belépés felügyeletét is elvégzik.<sup>36</sup>

Az állam *intézményrendszerének* leírásakor a pártokra vonatkozó alaptörvényi szabályozás üzenete, hogy az állami intézményekre a pártok hatása meghatározó, természetesen különösen a képviselői szervek esetében (pozitív szabályok), valamint a pártpolitikától függetleníteni kívánt szervek tekintetében (negatív, összeférhetlenségi szabályok). Az idesorolható, legelterjedtebb szabályozási témakörök a pártoknak a választási rendszerben és a parlamentben betöltött szerepét és jogait ölelik fel. A pártok törvényhozó testületben való megjelenése sajátosan interferál a képviselői szabad mandátummal. Amint arra a német alkotmánybírószág már az említett 1952. évi határozatában utalt, az alkotmányozó a világháború után elvetette azt az álláspontot, hogy a politikai pártok a népszuverenitást és a népképviselőket tönkreteszik, és már elfogadja a pártok kiemelkedő szerepét az állam és a polgárok közötti közvetítésben.<sup>37</sup> Noha a parlamenti képviselők a szabad mandátum normatív felfogása szerint továbbra is a

<sup>32</sup> A Velencei Bizottság szerint ugyan senkinek sincs alanyi joga valamely szervezet tagjává válni, de a párthoz csatlakozással kapcsolatos korlátozásokat és azok indokait alapos vizsgálatnak kell alávetni, hogy azok ne legyenek diszkriminatívak, hanem inkább kellően inkluzívak. Lásd *Guidelines on Political Party Regulation*. [116–120.]

<sup>33</sup> 2 BVerfGE 1 (1952); továbbá HALMAI (1993) i. m. 49.

<sup>34</sup> *Guidelines on Political Party Regulation*. [97–98.]

<sup>35</sup> HALMAI (1993) i. m. 49.

<sup>36</sup> BORZ (2016) i. m. 5.

<sup>37</sup> 2 BVerfGE 1 (1952), illetve Donald P. KOMMERS – Russell A. MILLER: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Duke University Press, 2012. 286–287.



köz érdekében tevékenykednek,<sup>38</sup> a pártalapú szerveződésük, sőt képviselőcsoportjaik előjogai már kiterjedten elfogadottak.

Az államszervezeti fejezetben találjuk általában azokat az összeférhetetlenségi szabályokat, amelyek vagy általánosan, vagy bizonyos konkrét közjogi tisztségek esetében mondják ki, hogy párt tagja azt nem töltheti be. A strasbourgi bíróság az esetleges érdekkonfliktusok kizárása és az állami szervek elfogulatlanságának biztosítása érdekében egy demokratikus társadalomban szükséges és igazolt korlátozásnak fogadta el az ezekre vonatkozó szabályokat.<sup>39</sup>

A politikatudományi és alkotmányelméleti szakirodalom általában a kiterjedt állami szabályozás és az állami pártfinanszírozás expanziója miatt a politikai pártokat már kevésbé civil szervezetnek, hanem sokkal inkább kvázi állami szervnek tekinti.<sup>40</sup> Az állami támogatások igazolhatóak<sup>41</sup> a politikai pártok kiemelkedő demokratikus funkcióinak finanszírozásával, valamint a korrupció veszélyét hordozó magánadományoktól való függés oldásának céljával. Ezzel együtt az állami finanszírozást az alkotmányok csak ritkán említik, sokkal inkább a pártok gazdálkodására (annak átláthatóságára, törvényi szabályozására) utalnak.

Az alkotmányos pártjog *metaszabályai* közé soroljuk a párttörvények megalkotására vonatkozó felhatalmazásokat, valamint az alkotmányellenesen működő pártokról való döntés hatáskörét. A fejezetünk végén bővebben bemutatott állami fellépést, a politikai pártok betiltását vagy felosztatását a Velencei Bizottság és az Európa Tanács rendkívül kivételes eszköznek ajánlja, azzal, hogy arra csak az erőszak alkalmazása vagy a társadalmi béke vagy a demokratikus alkotmányos rend súlyos veszélyeztetése adhat okot.<sup>42</sup>

#### 1.4. A magyar alkotmányos pártjog – alapvetés

Az 1949. évi XX. törvényben 1972-ben jelent meg a párt szabályozása (3. §), miszerint: „A munkásosztály marxista–leninista pártja a társadalom vezető ereje.” A politikai jellegű deklaráció közvetett utalás volt az egypárti politikai rendszerre, különösebb

<sup>38</sup> ERDŐS Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlament Szemle*, 2017/2. 5–24.

<sup>39</sup> CDL-AD(2010)024. [117–118.] Lásd például, különös tekintettel a totális diktatúra történelmi közelségére, a Rekvényi v. Hungary (1999) ügyet.

<sup>40</sup> Lásd ehhez az állásponthoz Ingrid van BIEZEN: Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, 2004/6. 701–722.; Ingrid van BIEZEN – Petr KOPECKY: The State and the Parties. Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies. *Party Politics*, 2007/2. 235–254. Súlyom határozottan kijelenti, hogy a pártok „nem váltak közjogi testületté, megmaradtak magánjogi egyesületeknek”, jóllehet a „párt alkotmányos feladata elválaszthatatlan a közjogtól, jogállását azonban el kell választani attól”. SÓLYOM(2005) i. m.74–75. Elismeri ugyanakkor, hogy az állami támogatás az államtól való függetlenség alapelveibe ütközik. Uo. 120.

<sup>41</sup> Bővebben lásd alább; ill. HALMAI (1993) i. m. 52., CDL-AD(2010)024. [176–177.]

<sup>42</sup> Resolution 1308(2002) on Restrictions on political parties in the Council of Europe's member states; CDL-AD(2010)024. [89–90.]

normatív funkció nélkül.<sup>43</sup> „Történelmileg úgy alakult”,<sup>44</sup> hogy Magyarországon 1989-ig a politikai pártoknak vagy a többpártrendszernek a közjogban való megjelenése nem volt lehetséges. Az 1989. évi rendszerváltó alkotmánymódosítás során kialakult és évtizedekig stabilnak bizonyult szöveg<sup>45</sup> történeti elemzésére jelen fejezet nem vállalkozik, most elsősorban a 2011. évi Alaptörvényben található pártszabályozás sajátosságaira, újdonságaira hívjuk fel a figyelmet.

*Preambulum.* Szembetűnő különbsége a két alkotmányszöveg preambulumaiknak, hogy míg az 1989-es átmeneti alkotmányszöveget bevezető rész a többpártrendszer és parlamenti demokrácia említésével alapvető értékei közé emeli a politikai pluralizmus elemeit, addig politikai szabadságjogokra s különösen a pártokra, pártrendszerre<sup>46</sup> és képviseleti demokráciára a Nemzeti Hitvallás utalást sem tesz.

*Alapelvek.* A demokratikus politikai rendszer és a magyar alkotmányosság alapvetését tekintve a fő tételek már nagyrészt hasonlóak a két alkotmányban, azonban a politikai pártok funkcionális meghatározása az Alapvetés helyett az alapjogi fejezetben található az Alaptörvényben. A rendszertani újításon túli változásokra az alábbi pontban térünk ki. Megjegyezhető, hogy a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, kizárólagos birtoklására irányuló tevékenység tilalmát, valamint az ellenállási klauzulát az Alaptörvény átveszi, immár mint történeti momentumokon átívelő magyar alkotmányos alaptételt.

Az Alapvetésnek a negyedik módosítás nyomán beiktatott utolsó, U) cikke név szerint említi az előző rendszer állampártját („Magyar Szocialista Munkáspárt és jogelődői”), és annak el nem évülő felelősségét deklarálja a felsorolt történelmi bűnökért. Hozzáteve, hogy „a demokratikus átmenet során a Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódjaként jogi elismerést nyert politikai szervezetek a törvénytelenül felhalmozott vagyron örökösöként is osztoznak elődjeik felelősségében”. Ez utóbbi felelősségi klauzulával kapcsolatban két megállapítást tehetünk: 1) nem kötődik hozzá a kommunista párt explicit újjászervezési tilalma, 2) a jelenleg is létező 'jogutód' párt(ok) sem alkotmányellenesek pusztán arra tekintettel, hogy valamilyen módon 'osztoznak' az állampárt felelősségéből. Az állampárt bűneivel kapcsolatos igazságtételi igények

<sup>43</sup> KOVÁCS-TILK (2009) i. m. 271. „Mindamellett hangsúlyozni kell, hogy a politikai rendszerhez tartozó összes szervezetet – államit és társadalmi egyaránt – politikai kötelezettség terheli a párttal szemben. Ezt a politikai felelősséget érzékelteti világosan alaptörvényünk, amikor közvetlenül kifejezi a párt vezető szerepét. [...] A párt s az állami szervek viszonyára a párt és a társadalom kapcsolatának általános vonásai a jellemzőek. A párt nem olvad össze az államszervezettel, irányító szerepét az államapparátusban dolgozó kommunistákon keresztül politikai eszközökkel érvényesíti és felettük politikai ellenőrzést gyakorol. [...] A szocialista állam valamennyi szerve a párt megfelelő azonos szintű területi szervének közvetlen irányítása és ellenőrzése mellett dolgozik” – írta a szocialista alkotmányjog tankönyve 1976-ban. Lásd SCHMIDT Péter (szerk.): *Magyar alkotmányjog*. 2. kiadás. BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1976. 61–62.

<sup>44</sup> „Magyarországon történelmileg úgy alakult, hogy egypártrendszer van – és az is marad.” Kádár János fordulata az MSZMP 1985. évi kongresszusán. Lásd: <https://www.youtube.com/watch?v=1Ur7nNxBfWs>

<sup>45</sup> Az új, 1989-ben kialakult alkotmányszöveg vonatkozó szabályainak és a párttörvénynek a létrejöttét megfelelő módon összefoglalja SÓLYOM (2004) i. m. 15–26.; lásd még HALMAI (1993) i. m.

<sup>46</sup> Mindazonáltal a többpártrendszer mint érték felbukkan az U) cikk (1) bekezdés b) pontjában, jóllehet csak a második világháborút követő esztendőkre hivatkozással.

terheltjei inkább a kommunista diktatúra 'hatalombirtokosai', egyes vezetői és egyes meghatározott bűncselekmények elkövetői.

*Alapjogi szabályozás.* Az Alkotmány alapjogi fejezete a pártokra utalóan az egyesülési jog mellett annyit tartalmazott, hogy politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre, továbbá a részletszabályozást kétharmados tárgykörbe utalta. Az Alaptörvény immár az alapjogi fejezetben, az egyesülési joggal párhuzamban szól a politikai pártok azon funkciójáról, amelyek az Alkotmányban az alapvetésben voltak megtalálhatóak. Ezen rendelkezések olvasásakor finom eltérésekre figyelhetünk fel:

Alkotmány 3. §	Alaptörvény VIII. cikk
(1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.	(3) Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.
(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.	A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában.
(3) A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet.	A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.
A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.	<b>XXXIII. cikk</b> (8) [...] Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.

Az Alaptörvény elhagyja az egyébként sem túl sok normatív többletet kínáló<sup>47</sup> „az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett” fordulatot, mivel ezen jogforrások mindenkit kötelező jellege már másutt rögzítésre került. Azt hozzátehetjük, hogy ez a szabály egyébként nem akadályozza annak, hogy a pártok a jogszabályok, de akár az alkotmány megváltoztatásáért fejtessenek ki (demokratikus, jogszerű) politikai tevékenységet, s éljenek egyébként biztosított jogaikkal.<sup>48</sup>

Az Alaptörvény szintén elhagyja az állami szervek irányításának tilalmát, amely egyébként is a 'közvetlen' irányításra utalhatott, hiszen a közvetett befolyás egyes állami szervek esetében nyilvánvaló alkotmányos helyzet (például az országgyűlési képviselőcsoportok befolyását éppen az Alkotmány biztosította esetenként). Az állami közhatalom és a pártok elválasztásának szabályait tekintve összeférhetlenségi szabályok alkotására immár a közhivatal viseléséhez való jog mellett utal az Alaptörvény.

*Másodlagos szabályozás.* Az Alkotmány 63. § (3) bekezdése mind az egyesülési jogról szóló, mind a pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló törvény elfogadásához minősített többséget írt elő, az Alaptörvény azonban csak a pártszabályozást sorolja a sarkalatos törvények körébe. Ez abból a szempontból teremt új helyzetet, hogy mivel a pártalapítás bizonyos szabályai az egyesülési jogból származnak, így egyes alapszabályok tekintetében nem adott a kétharmados 'védelem'. Az összeférhetetlen közhivatalok meghatározásával kapcsolatos felhatalmazást fentebb említettük.

<sup>47</sup> Kovács-TILK (2009) i. m. 275., 15. lábjegyzet.

<sup>48</sup> Kovács-TILK (2009) i. m. 276.

*A parlamenti párt.* Az Alkotmány több helyen is említést tett „az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjairól”, s ezzel – bár sporadikusan és rendszertelenül, de – a pártok parlamenti munkáját támasztotta alá.<sup>49</sup> Erre a dimenzióra az Alaptörvény egyáltalán nem utal, hiszen csak képviselőcsoportokat említ, anélkül, hogy azokat politikai pártokhoz kötné.

*Összeférhetetlenségek.* A törvényalkotási felhatalmazás mellett maga az alkotmányos szint is meghatároz olyan tisztségeket, amelyeket párt tagja nem tölthet be. Ilyenek mindkét szöveg szerint az alkotmánybírók, a rendes bírák, az ügyészek, a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai. Új szabály az alkotmányos szinten az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek említése; esetükben a korábbi törvényi szabályozás [1993. évi LIX. tv. 5. § (1) bekezdés] zárta ki, de csak a politikai tisztségeket-megbízásokat. Ugyanezzel a fordulattal fogalmaznak egyébként az alkotmányszövegek a köztársasági elnök tekintetében.<sup>50</sup>

Megállapítható, hogy alkotmányunk (mindkettő) szabályozási tematikájában követi a posztkommunista alkotmányozási modelleket. Látványosan kimaradt a szabályozásból ugyanakkor a pártok választási rendszerben betöltött (konkrét) szerepe és jogai; az állami finanszírozás lehetősége; a belső szervezet demokratikus jellegének elvárása, valamint az alkotmányellenes pártok betiltásának lehetősége vagy az alkotmánybíró-sági vizsgálatuk lehetősége is.

Ez utóbbi természetesen nem jelenti azt, hogy az egyesülési és pártalakítási szabadság egyébként előírt korlátait sértő vagy 'rendszerellenes' szervezetekkel szemben a magyar jogrendszer és hatóságok tehetetlenek volnának. Igaz, elsősorban a pártok tagjainak, vezetőinek tevékenységével kapcsolatos, egyéb jogági felelősségi formák alkalmazása kerül előtérbe a 'militáns demokrácia' eszközrendszerében, és nem precedens nélküli 'a mások jogainak' sérelmét megvalósító egyesület feloszlata.<sup>51</sup> A pártok létevel kapcsolatos bírósági határozatok pedig az alkotmányjogi panasz révén az Alkotmánybíróság elé is kerülhetnek.

A magyar alkotmányos pártjog alapvetése körében röviden tekintsük át a hazai pártok működésére vonatkozó szabályozás forrásait, azt előrebocsátva, hogy ezek részletesebb kifejtésére csak részben kerül sor. A források áttekintése során figyelemmel leszünk az európai szabályozási minták főbb jellemzőire is.

Az Alkotmány hagyományait folytatva, mint láttuk, az Alaptörvény alapvetően mindössze a pártok egyesülési jogi háttéréről, egyetlen alkotmányos funkciójáról, egyes összeférhetlenségi szabályokról és a további jogalkotási felhatalmazásról szól, illetve – a pártokat nem említve – az országgyűlési képviselők képviselőcsoportjairól. A pártok további működését és funkcióit tekintve tehát az Országgyűlés nagy szabá-

<sup>49</sup> 19/B. § (2) bekezdés, 28. § (5) bekezdés, 32/A. § (5) bekezdés.

<sup>50</sup> Az államfői tisztség összeegyeztethetetlen minden más politikai tisztséggel (12. cikk, hasonlóképpen az Alkotmány 30. §); ám ez nem jelent explicit tilalmat a párttagságra nézvést, lásd Kovács Virág: 30. §. [A köztársasági elnök összeférhetetlensége.] In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 1019.

<sup>51</sup> A magyar jogrendben található eszközöket és a demokratikus renddel szemben álló (szélsőjobboldali) szerveződések marginális eseteit összefoglalja: Renáta URTZ: Hungary. In: Marcus THIEL (ed.): *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies*. Ashgate, 2009. 147–181.; valamint lásd a *Vona v. Hungary (2013)* ügyet.

lyozási autonómiát élvez, főként a pártok alkotmányos alapfeladatának kifejtése körében. Mivel ez az alapfeladat egyrészt kellően tágan értelmezhető, másrészt pedig az egyesülési szabadsággal szemben is kevés korlát érvényesül, a pártok tevékenységére, pénzügyeire, médiában való megjelenésére és választási funkcióira nézve a jogalkotói szándékokkal szemben alapvetően csak a kétharmados szabályozási elvárás jelent érdemi akadályt. A magyar jogrendszer hatályos és releváns szabályai a következő forrásokban találhatóak meg.

Az egyesülési jog alapján létrehozható szervezetek köre és a létrehozás eljárása tekintetében az *egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény* (korábban 1989. évi II. tv.), valamint a *Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény)* az irányadó. Az egyesületekre vonatkozó szabályozáson túli előírásokat, különösen a megszűnésre, a gazdálkodásra és a pártfinanszírozásra – beleértve a „párt működését segítő, tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítvány” támogatását is – az egyik rendszerváltó „sarkalatos” törvény, a 2010 után új törvénnyel ez idáig fel nem váltott, *a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény* tartalmazza. A pártalapítási szabadság explicit korlátját jelentő szabályt tulajdonképpen ezeken kívül egyedül a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában született 1947. évi XVIII. törvény tartalmazza (lásd még: 1945. évi V. törvény a fegyverszüneti egyezményről). A *költségvetési törvényben* határozza meg továbbá az Országgyűlés az évente a pártoknak és alapítványaiknak szétosztható költségvetési támogatás összegét. A pártalapítványok támogatásáról „*a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról*” szóló 2003. évi XLVII. törvény rendelkezik.

A pártok választási funkcióit az egyes választási anyagi szabályok (2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról; 2003. évi CXIII. törvény az Európai Parlament tagjainak választásáról; 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról), valamint a választási eljárási kódex (2013. évi XXXVI. törvény) tartalmazza. A kampányszabályozás tekintetében a pénzügyekre (2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampánycöltségeinek átláthatóvá tételéről) találunk külön törvényt.

A parlamenti párt, pontosabban az országgyűlési képviselők pártok szerint létrehozott képviselőcsoportjai működésének megismerésében a házszabályok törvényben (2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről) és közjogi szervezetszabályozó eszközben [10/2014. (II. 24.) OGY-határozat egyes házszabályi rendelkezésekről] található forrásai segítenek eligazodni.

Nem soroljuk itt fel tételesen, de természetesen az itt említett jogforrások alapján eljáró jogalkalmazó szervek (Alkotmánybíróság, bíróságok, ügyészség, Állami Számvevőszék, választási bizottságok stb.) esetjoga, határozatai is irányadók.

Megjegyzendő, hogy a politikai pártok funkcióinál rögzített sajátosság – miszerint a kimutatható pártfunkciók mindegyikét nem tölti be minden párt – bizonyos értelemben alkalmazható a jogi szabályozás tekintetében is. Például nem minden párt állít választási listákat, nem részesül állami támogatásban, stb., így az egyes pártok csak esetlegesen (persze a jogi szabályozás normativitásának megfelelően) lépnek be bizonyos törvényi rezsimek alá.

## 2. A pártalapítás feltételei és eljárása

### 2.1. A pártalapítás egyesülési jogi háttere

A politikai pártok az egyesülési jog alapján jönnek létre, ami azt jelenti elsősorban, hogy noha az állami-közhatalmi politikai mezőben működnek, nem állami szervek, nem állami döntés hozza őket létre – hanem (magán)személyek önkéntes társulása. Az egyesülési jogi bázis garantálja a függetlenségüket is az államtól. A pártalapítási szabadság megértéséhez SÓLYOM László szerint a pártok jogállásának értelmezésekor mindig hozzá kell olvasni az egyesülési joghoz a jog gyakorlásának sajátos intézményi garanciáit is. A pártok egyesülési jogi háttere, sajátos demokratikus igazolási bázisa és egyéb alapjogok (különösen a véleménynyilvánítás szabadsága) együttesen adják ki azt a speciális státuszt, amelyet az európai alkotmányos kultúra s vele összhangban a magyar közjog biztosít ezen politikai szervezeteknek.<sup>52</sup>

Az egyesületek alapításának szabad és normatív modellje az állami közreműködés szerint különböztethető meg. A tartózkodó szabad modellhez képest a normatív rendszerekben az állam valamilyen döntése, közreműködése szükséges az elismeréshez. A magyar egyesületi jog hagyományosan magánjogi alapon állt, és a szabad, regisztráció nélküli modellt követte. Ebben jelentős fordulatot hozott az 1989. évi II. törvény a bejegyzési kötelezettség intézményesítésével.<sup>53</sup>

A magyarországi konstrukció lényege abban mutatható ki, hogy a politikai párt az egyesülési jog alapján létrejött szervezetnek minősül, alapításának procedúrája megegyezik az egyesületek alapításával, néhány speciális feltétellel. Az egyesület alapítását az egyesülési jogról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban Ectv.) és a Polgári Törvénykönyv rendezi (3:64. §: „Az egyesület létrehozásához alapszabály elfogadása, az alapszabály elfogadásához legalább tíz személy egybehangzó akaratnyilatkozata szükséges”). A civiltörvény szerint „az egyesület az egyesülési jog alapján létrehozott szervezet, amelynek különös formáira: a szövetségre, a pártra, a szakszervezetre, továbbá a külön törvény hatálya alá tartozó tevékenységet végző egyesületekre törvény az egyesületre vonatkozó rendelkezésektől eltérő szabályokat állapíthat meg” [Ectv. 4. § (1) bekezdés]. Ilyen, hogy nyilatkozatot szükséges csatolni arról, hogy a pártokra vonatkozó további szabályozást elfogadja: az 1989. évi XXXIII. törvény „hatálya azokra az egyesületekre terjed ki, amelyek nyilvántartott tagsággal rendelkeznek, és amelyek a nyilvántartásba vételüket végző bíróság előtt kinyilvánítják, hogy e törvény rendelkezéseit magukra nézve kötelezőnek ismerik el” [Ptv. 1. §]. A magyar pártjogban a közjogi speciális szabályozás a magánjogi szabályozás alapján áll, de azt felülírhatja, kiegészítheti.<sup>54</sup>

Noha az egyesületektől a pártokat elválasztja ez utóbbiak több funkciója, célja és a rájuk vonatkozó jogi szabályozás, mégis kiemelendő, hogy az egyesülési jog alapján létrejövő civil társadalom pluralizmusa a politikai rendszert alapjaiban meghatározó tényező. A jogvédő, kulturális, nemzetiségi, jótékonyági stb. szervezetek lényeges

<sup>52</sup> SÓLYOM (2004) i. m. 64–66.

<sup>53</sup> Történeti háttérrel lásd SÓLYOM (2004) i. m. 69–74.

<sup>54</sup> PETRÉTEI (2013) i. m. 319.

szerepet játszanak a demokratikus közélet kialakításában,<sup>55</sup> s mint ilyenek, hatással vannak a polgárok közéleti aktivitására és a politikai kultúrájára egyaránt.

Az állam közreműködése a politikai párt létrejötténél több konstrukcióban is létezhet.<sup>56</sup> Először is a politikai pártok engedélyezése, mint legerősebb állami kapocs azt a lehetőséget hordozza magában, hogy egyes formális feltételeken túl diszkrecionális döntési helyzetbe kerül a hatóság vagy valamely állami szerv. A diszkrecionalitás a pártok működésének sajátosságából fakad: ugyanis a jövőbeni, feltételezett működés megítélését intézményesíti egy ilyen rendszer. A jövőbeni működésre pedig a párt programja alapján lehet következtetni, feltevéseket megfogalmazni. Egyes, nyilvánvalóan szélsőséges s emiatt inkább életszerűtlen esetek (amikor például a program explicit bűncselekmények megvalósítására irányul) kivételével a hatóság olyan helyzetbe kerül, amelyet a szabad pártversenyre épülő demokratikus rendszerekben el kell kerülni. Ekkor ugyanis az új pártok megalakulásával kapcsolatos politikai megfontolások is szerepet játszhatnak a működési engedély megadásában vagy megtagadásában.

Az ilyen típusú diszkrecionalitást hordozza magában az a helyzet, amikor a pártoknak nem engedélyt kell szerezniük a megalakuláshoz, hanem egyes normatív, formálisnak mondható feltételeket kell teljesíteniük – ám a feltételeket a jogszabályok nem kellő pontossággal határozzák meg. Ilyenkor a hatóságok számára alkotmányosan indokolatlan<sup>57</sup> értelmezési-mérlegelési tér nyílik, amely a döntésüket kiszámíthatatlanná, mintegy engedélyezési típusúvá változtatja.

A normatív rendszerek elterjedt megoldása, hogy egyes formális feltételek teljesítése szükséges a pártok regisztrációjához, illetve megalakulásához. Ilyen esetben a jogszabályban kellő pontossággal és normativitással rögzített, életszerű feltételek létét vizsgálja a hatóság, és azok meglétéről dönt. Mind a hatósági eljárás tisztességessége (észszerű eljárási határidők, diszkriminációtilalom<sup>58</sup> stb.), mind pedig a határozattal kapcsolatos jogorvoslati lehetőségek tekintetében elvárhatóak a jogállami követelményekben összefoglalható alkotmányos standardok. Ezeket a szabályokat az alábbi pontokban tekintjük át.

A Velencei Bizottság érvelése szerint szabad testületalakítási rendszereket, ahol nincs szükség a pártok regisztrációjára, jól működő democráciákban találunk, ezért tulajdonképpen megállapítható, hogy a regisztráció követelménye nem szükséges egy demokratikus társadalomban. Ugyanakkor – összhangban a strasbourgi emberi jogi bírósági gyakorlattal – a regisztráció előírása önmagában még nem jelenti az egyesüléshez való jog megsértését.<sup>59</sup>

A magyar Alkotmánybíróság a nyilvántartásba vételi kötelezettséget alkotmányosnak ítélte meg, amikor kifejtette: „[...] önmagában az nem sérti az Alkotmány 63. § (1)

<sup>55</sup> KOVÁCS Kriszta: 63. §. [Egyesülési jog.] In: JAKAB (szerk., 2009) i. m. 2327.

<sup>56</sup> HALMAI tipológiája alapján: a koncessziós (engedélyezési), a normatív feltételek és szabad testületalakítás rendszerei léteznek, történetileg kialakulásuk szerint és egymással párhuzamosan is működve. Lásd HALMAI (2003) i. m. 509.

<sup>57</sup> SÓLYOM (2004) i. m. 74.

<sup>58</sup> „A hatályos Alkotmány a pártalapítás alkotmányos korlátait nem egyes politikai irányzatok megnevezésével, hanem általánosan, tartalmi ismérvek segítségével állapítja meg.” Lásd 810/B/1992. AB határozat.

<sup>59</sup> CDL-AD(2010)024. [65.], valamint *Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures*. 1999. CDL-INF (2000) 1, 12.

bekezdésben biztosított egyesülési szabadságot, hogy a társadalmi szervezet a bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre. A bírósági bejegyzés elsődleges célja ugyanis az alkotmány-, illetve törvényellenes tevékenység folytatására alapított társadalmi szervezetek létrejöttének megakadályozása. A nyilvántartásba vétel nem jelent tartalmi korlátozást, hiszen a bíróság kizárólag a társadalmi szervezet alapításának és deklarált céljainak törvényességét vizsgálhatja.”<sup>60</sup>

A szabad és a normatív modellek közötti konstrukciók is ismereteseek. Ilyen esetekben a politikai pártok létrejöhetnek, tevékenykedhetnek a szabad társulás alapján, állami-hatósági közreműködés nélkül, azonban egyes pártfunkciók megvalósításához már szükséges bizonyos regisztráció vagy a jogalanyiség valamilyen formában való megszerzése.

## 2.2. A pártalapítás feltételeivel kapcsolatos alkotmányos megfontolások

A magyarországi lépcsőzetes szabályozás értelmében a pártalapítás a következő, egyesületekre vonatkozó feltételek mellett lehetséges. Az Alaptörvény VIII. cikke értelmében mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni, a pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A Polgári Törvénykönyv tömör előírása alapján az egyesület létrehozásához alapszabály elfogadása, az alapszabály elfogadásához legalább tíz személy egybehangzó akaratnyilatkozata szükséges [3:64. §]. Az egyesület, és így a politikai párt is, a tagok közös, tartós, alapszabályban meghatározott céljának folyamatos megvalósítására létesített, nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy; gazdasági tevékenység céljára nem alapítható. [3:63. § (1)–(2) bekezdés].

Az Ectv. 3. § szerint az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alaptörvény C) cikk (2) bekezdését [senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására], nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt. Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre, valamint törvény alapján kizárólag állami szerv saját hatáskörében ellátható közfeladat megvalósítására irányuló tevékenység nem végezhető. Az Ectv. 4. § (2) értelmében az egyesület és a párt is jogi személy, amely a nyilvántartásba vétellel jön létre.

A párttörvény rendelkezései nyomán az egyesületi megalakuláshoz képest a párt létrehozásánál tekintettel kell lenni a következőkre. A pártnak a nyilvántartásba vételt végző bíróság előtt ki kell nyilvánítania, hogy a Ptv. rendelkezéseit magára nézve kötelezőnek ismeri el [1. §], illetve a Ptv. 2. számú melléklete szerinti vagyonevallást kell benyújtania [16. §]. A 2. § értelmében a pártok munkahelyen (szolgálati helyen, tanintézetben) szervezetet nem hozhatnak létre és nem működtethetnek. Pártnak csak természetes személy lehet a tagja; alapítója és tisztségviselője csak olyan személy lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán vagy a helyi önkormányzati képviselők és

<sup>60</sup> 6/2001 (III. 14.) AB-határozat. Indokolás II.3. pont.



polgármesterek választásán választható. Fontos speciális szabályozás vonatkozik továbbá a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek tagjaira, esetükben az egyesülési jog gyakorlásának feltételeit és módját külön törvény<sup>61</sup> állapítja meg [Ectv. 7. §].

Az alábbiakban áttekintünk egyes fontosabb, a pártalapítás feltételeiként előforduló, az ún. külső pártjoghoz tartozó követelményeket (tagság, célok és program, belső szervezet), és az azokkal kapcsolatos alkotmányos megfontolásokat.<sup>62</sup>

### 2.2.1. A párt alapító tagsága

A párt alapító tagsága, illetve alapításkori minimális támogatottsága tekintetében több jogrendszer is szigorú előírásokat fogalmaz meg. A Velencei Bizottság ajánlásai a minimális támogatottságra vonatkozó elvárásokkal szemben inkább bizalmatlanok. Túl magasan megállapított létszámok az új formációkkal szemben jelentenek indokolatlan küszöbfeltételeket.<sup>63</sup> Példaként említhető, hogy szimbolikusan mondhatóan alacsony számú résztvevő kell a pártalapításhoz Magyarországon (10 fő), de rendkívül magas számú támogató szükséges Romániában (25000 fő).

### 2.2.2. A pártprogram vizsgálata

Az egyesülési jog és a pártalapítás hétköznapi értelme abban rejlik, hogy a szervezetet alakító személyek sajátos célkitűzéseik mentén kezdenek együttműködni, testületbe, pártba tömörülni. Ilyen értelemben a politikai párt célkitűzései és az azokat összefoglaló programja a létezésének legfontosabb ismérve. Mindazonáltal az állami kontroll a bejegyzési eljárásban azzal szembesül, hogy a program alapján a párt jövőbeli tevékenységét kell valószínűsíteni és minősíteni. SÓLYOM szerint a pártprogram megítélése a véleménynyilvánításhoz hasonló: az előzetes cenzúra tilos.<sup>64</sup> Ugyanakkor egyes országok nem csupán a demokratikus rendszer tiszteletét várják el a pártoktól – bizonyos ideológiák vagy szerveződési célok kifejezett tilalmát is megfogalmazzák. *A Népi Munkáspárt (HEP) esetében (2002)*<sup>65</sup> az Emberi Jogok Európai Bírósága kimondta, hogy egy politikai párt népszerűsítheti a jogrendszer és az állam jogi vagy alkotmányos berendezkedésének megváltoztatását két feltétel megléte esetén. Egyrészt ennek a célnak az eléréséhez használt eszközöknek jogszerűeknek és demokratikusoknak kell lenniük, másrészt maga a javasolt változás is meg kell, hogy feleljen az alapvető demokratikus elveknek.

<sup>61</sup> A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 22. § (4) bekezdése szerint a szerződéses állomány tagja a szolgálati viszonya idejére a párttagságát köteles felfüggeszteni. Lásd még: 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról, 108. §.

<sup>62</sup> Nemzetközi példákhoz ld.: CDL-AD(2010)024; valamint Fernando Casal BÉRTOA – Daniela R. PICCIO – Ekaterina R. RASHKOVA: Party Laws in Comparative Perspective. In: Ingrid van BIEZEN – Hans-Martien TEN NAPEL (eds.): *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*. Leiden University Press, 2014. 119–147.

<sup>63</sup> CDL-AD(2010)024. [76]–[79.]

<sup>64</sup> SÓLYOM (2004) i. m. 76.

<sup>65</sup> *Yazar, Karataş, Aksoy and the People's Labour Party (HEP) v. Turkey* (2002).

Az alkotmányellenesség és a demokratikus elvek megsértésének általános tilalmán túl a további tiltott célok között megtaláljuk a fasiszta pártok (újra)szervezését<sup>66</sup> Magyarországon az 1945-ös fegyverszüneti egyezmény alapján: „Magyarország, amely a Fegyverszüneti Egyezmény értelmében intézkedett magyar területen minden fasiszta jellegű politikai, katonai avagy katonai színezetű szervezetnek, valamint minden olyan szervezetnek feloszlata iránt, amely az Egyesült Nemzetekkel szemben ellenséges propagandát, ideértve a revizionista propagandát, fejt ki, a jövőben nem engedi meg olyan e fajta szervezeteknek fennállását és működését, amelyeknek célja az, hogy megfossza a népet demokratikus jogaitól.”<sup>67</sup>

A magyar bíróságok gyakorlatából két döntést érdemes kiemelni. Megtagadta a bíróság annak a pártnak a bejegyzését, amelynek alapszabálya a következőkben jelölte meg a párt célját: „következetes propagandával a tömegeket elfordította a jelenlegi parlamenti pártoktól, és ezáltal azok megszűnésre kerüljenek. Az ezáltal felszabadult feleslegesen elherdált anyagi javakat a társadalom jobbítására fordítsa, majd önmagát is feloszlassa. A párt meggyőződése, hogy egy ország irányításához nem pártokra, hanem szellemi és fizikai pártokra van szükség.” Ebből egyértelműen megállapíthatónak vélte a bíróság, hogy a párt programja az alkotmány rendelkezéseibe ütközik, tagadja ugyanis a többpártrendszer szükségességét, valamint azt, hogy a pártoknak az a rendeltetésük, hogy a választópolgároknak az akaratát kinyilvánítsák.<sup>68</sup>

Felmerült olyan eset is, amikor a párt programjának, illetve céljának léte volt kérdéses, pontosabban formálisan létezett, de tartalmi értelemben annak komolyságához kétség fér. A Magyar Kétfarkú Kutya Párt bejegyzési kérelmét az első- és másodfokon eljáró bíróság (egyebek mellett) a párt programjának komolytalanságára hivatkozással utasította el. A másodfokon eljáró ítéletábra szerint egy viccpárt építheti ugyan a kampányát a humorra, de a párttörvény „preambulumában megfogalmazott egyértelmű követelmény vele szemben”, hogy a választók érdekképviselőre és a politikai életben való részvétel elősegítésére törekedjen. S mivel ennek a „komoly pártalapítási szándéka nem állapítható meg, ehelyett elsődlegesen az alapítók humorérzékét és a többi rivális párt kritikáját jeleníti meg, ennek reprezentálására helyezi a hangsúlyt, amely alkalmatlanná teszi a pártként történő nyilvántartásba vételre”.<sup>69</sup> Az ezt felülbíró Kúria viszont egyebek mellett a véleményszabadságot is hivatkozva úgy érvelt, hogy „[...] a bejegyzés nem tagadható meg pusztán azért, mert a bejegyző bíróság a célokat és a tevékenységet nem tartja »elég komolynak«. A bíróságnak a bejegyzésnél is szigorú világnézeti semlegességet kell tanúsítania, lehetőleg tartózkodnia kell az előzetes minősítésektől. [...] A választópolgárok jogosultak azt érdemben megítélni, hogy a párt céljaival, programjával, módszereivel mennyiben azonosulnak.”<sup>70</sup>

<sup>66</sup> A tilalom alkotmányosságát visszaigazolta a 810/B/1992. AB-határozat. Az indítvány egyébként kifogásolta azt is, hogy a tilalom a kommunista típusú pártokra nem vonatkozik.

<sup>67</sup> 1945. évi V. törvény, illetve az 1947. évi párizsi békeszerződést becikkelyező 1947. évi XVIII. törvény, 4. cikk. Hasonlóképpen Az olasz alkotmány szerint „tilos a feloszlott fasiszta párt bármilyen formában való újjászervezése” (Átmeneti rendelkezések, XII.).

<sup>68</sup> BH 1994. 394. Kommentálja: SÓLYOM (2004) i. m. 89.

<sup>69</sup> Fővárosi Ítéletábra 8.Pkf.26.598/2013/4.

<sup>70</sup> Kúria Pfv. IV. 20.358/2014/3.

### 2.2.3. A pártszervezet jogi szabályozása és a belső demokrácia követelménye

A pártalakítás egyesületi jogi bázisából természetesen fakad az igény a belső szervezet kialakításának autonómiája iránt. Elvárható, hogy a civil alapokon álló pártok belső életébe az állam minél kisebb mértékben szóljon bele.<sup>71</sup> A politikai pártok szervezetének meghatározása jogszabályi keretek között az írott politikai normának tekinthető pártalkotmányok/alapszabályok feladata.<sup>72</sup> SÓLYOM szerint egyes alapértékek rögzítésén s különösen a belső demokratikus akaratképzés garanciáin túl a jognak csak nagyon kevés tárgykört szabad szabályoznia ezen a téren, ez fakad az egyesülési jog alanyi jogából és a pártalapítás szabadságának intézményes védelméből egyaránt.<sup>73</sup> Mindezen elvi alapokhoz képest a hatályos jogrendszerekben megannyi jogi megkötést találunk a pártok belső szervezetét illetően. A Ptk.-n, Ectv.-n és Ptv.-n alapuló szervezeti előírásokat áttekintve az a benyomásunk támad, hogy a szabályozás nem éppen szűkre szabott<sup>74</sup>, ezen túl mindazonáltal a párttörvény meglehetősen tömörnek minősíthető. A Ptv. 2. § (1) bekezdése csak annyit mond, hogy a pártok munkahelyen (szolgálati helyen, tanintézetben) szervezetet nem hozhatnak létre és nem működtethetnek, a törvény ezen túl csak a párttagságra nézve tartalmaz belső szervezeti-működési szabályt.

Az egyesületek és pártok belső szervezetének meghatározását tekintve a szabályozás terjedelmén túl a másik alapvető jelentőségű kérdés, hogy elvárható-e valamiféle demokratikus szervezeti és működési rend az egyesületektől, illetve a pártoktól. HALMAI szerint a szakirodalom általános hozzáállása, hogy a kizárólag magáncélra létrejött szervezetek esetében „a szervezetalakítás szabadsága kizárja a demokratikus akaratképzés kényszerét”; ugyanakkor más a megítélése „az állami akaratképzésben is szerepet vállaló” politikai pártok esetében.<sup>75</sup>

A belső demokráciát elváró pártjogi szabályozási elemek nem ritkák az európai demokráciákban. Ez a követelmény általában azokra az 'elhajlásokra' adott valamiféle közjogi válasz, amely pártszervezeti defektusokat a tömegpártok idején keletkezett,

<sup>71</sup> Ez az ún. belső egyesülési szabadság lényege, lásd HALMAI (2003) i. m. 514.

<sup>72</sup> A nagyobb hazai pártok alapszabályainak áttekintése visszaigazolja a szervezeti sokszínűség tézisét. A párt szervei között változatos elnevezésű testületeket találunk, mint kongresszus, országos választmány, országos párttanács, területi szövetségek, regionális kongresszus, tagozat, kabinet, kollégium, különféle bizottságok (etikai, számvizsgáló, felügyelő), Önkormányzati Képviselők Fóruma. A szervek között területi és egyéb (szakmai, ágazati, képviselői stb.) elven létrejött testületek léteznek. Az alapszabályok szervezeti és működési szabályozási tárgykörébe tartoznak különös jelentőséggel a párttagok közreműködési jogai, a parlamenti frakció és a külső pártszervezet kapcsolata, illetve a képviselőjelölt-állítási szabályai.

<sup>73</sup> Az állami szabályozás még a pártversenybe való beavatkozás veszélyét is magában rejti. SÓLYOM (2004) i. m. 108. A Velencei Bizottság alapvetően legitim elvárásnak tekinti a pártok alapszabályainak bemutatási kötelezettségét a regisztráció során, ezek léte szerinte alapvető fontosságú a párttagok számára jogaik és kötelezettségeik tudatosítása, valamint az egyenlőség és diszkriminációtilalom érvényesülése céljából. A belső demokratikus működés szempontjából az alapszabályok participáción alapuló elfogadásának és az egyenlő bánásmódnak a követelményén kívül a genderkvóták alkalmazásának ajánlott lehetőségét említi. CDL-AD(2010)024. [97. skk.]

<sup>74</sup> Már csak a Ptk. egyesületek szervezetére és működésére vonatkozó szakaszcímeit átfutva is világos, hogy a magyar szabályozás nem felületes, nem távolságtartó (ezek tételes ismertetésétől eltekintünk): ld. 3:71–82. §.

<sup>75</sup> HALMAI (2003) i. m. 514.

a pártoligarchizálódást leíró és elítélő szakirodalom bemutatott. MICHELS szerint az 'oligarchia vastörvénye' miatt a pártok nem lehetnek demokratikusak.<sup>76</sup> A meghatározó fordulópontot itt is a bonni alaptörvény kitétele hozta. A Grundgesetz 21. cikke szerint a pártok alapítása szabad, belső rendjük összhangban kell, hogy álljon a demokratikus alapelvekkel. Az SRP-ügyben elég korán megadta a rendelkezés irányadó értelmezését a Szövetségi Alkotmánybíróság, mely szerint a demokratikus versenyben részt vevő pártoktól azért várható el a belső szervezet demokratikus felépítése, mert ezek az 'egyesületek' a hatalom megszerzésére törekednek – kormányra kerülve pedig joggal feltételezhető, hogy belső felépítésük elveit kívánják alkalmazni az államszervezeti kérdések esetén is.<sup>77</sup>

Ha ezen elv egyes konkrét elemeit (a párttagok bevonása a jelöltek és a pártvezetők kiválasztásába, belső programalkotási és döntéshozatali mechanizmusokba) meg is fogalmazzák a párttörvények, ezek részletesebb kifejtését a pártok alapszabályaira hagyják, vagy azok számára írják azt elő.<sup>78</sup> Míg a korábbi magyar egyesületi törvény [1989. évi II. tv. 6. § (1) bekezdés] alapelveként rögzítette, hogy a társadalmi szervezet alapszabálya az abban meghatározott célkitűzéseknek megfelelően biztosítja a szervezet demokratikus, önkormányzati elven alapuló működését, elősegíti a tagok jogainak és kötelességeinek érvényesülését, addig a hatályos jogból (Ectv. és Ptk. és Ptv.) ez az elvi deklaráció hiányzik.

SÓLYOM<sup>79</sup> nyomán a belső demokráciát szolgáló minimális követelmények közé tartozik, hogy a döntéshozó szervezet választással kell létrehozni, határozott megbízási időre; az akaratképzés alulról felfelé építkező legyen; a párttagok véleménynyilvánítási szabadsága<sup>80</sup>; kisebbségvédelem eljárásjogi biztosítékai; döntési folyamatok és pénzügyek belső nyilvánossága; egyéni jogvédelem. A Velencei Bizottság tömör megfogalmazása<sup>81</sup> alapján a belső demokrácia követelményét szűkre kell szabni, hiszen a pártok belügyeibe való jogtalan beavatkozás kerülendő. Ezek az elvárások biztosítsák a döntéshozatal transzparenciáját, illetve a párttagságtól érkező kezdeményezéseket a párt szabályzatának megfogalmazásában és jelöltjeinek kiválasztásában.<sup>82</sup>

A belső demokrácia eltérő megközelítésére világít rá, hogy a Velencei Bizottság ebben a körben (is) tárgyalja a nemzeti kisebbségek számára való esélyteremtést, valamint a nemek közötti egyenjogúságot, például a női kvóták bevezetésének javaslatával a párton belüli vezetői és a képviselőjelölti pozíciókra.<sup>83</sup> Amint láttuk, szintén további dimenziója a párton belüli demokráciának, amikor nem a vezetők felelősségre vonása

<sup>76</sup> ENYEDI-KÖRÖSÉNYI (2004) i. m. 130.

<sup>77</sup> BVerfGE 2, 1 (1952), SRP-Verbot.

<sup>78</sup> Fernando Casal BÉRTOA – Ingrid van BIEZEN; Introduction. Party regulation and party politics in post-communist Europe. In: BÉRTOA–BIEZEN (eds., 2017) i. m. 14–15.; és BÉRTOA–PICCIO–RASHKOVA (2014) i. m. 129–134.

<sup>79</sup> SÓLYOM (2004) i. m. 57. Lásd a német szakirodalomban hasonlóképpen: Jörn IPSEN: Art. 21. [Parteien.] In: Michael SACHS (Hrsg.): *Grundgesetz. Kommentar*. 6. Auflage. München, Beck, 2011. 884–885.

<sup>80</sup> Érdekes jogtörténeti adalékként hivatkozik az 1938. évi XVII. tc. 1. §-ra.

<sup>81</sup> CDL-AD(2010)024. [97–98.]

<sup>82</sup> Az elv további implikációihoz lásd Gabriela BORZ – Kenneth JANDA: Contemporary trends in party organization: Revisiting intra-party democracy. *Party Politics*, 2018. febr. 1–6.

<sup>83</sup> CDL-AD(2010)024. [99–108.]

kerül előtérbe, hanem a megszerezhető javakhoz, erőforrásokhoz való egyenlő, tisztességes hozzáférés.<sup>84</sup>

A demokrácia- és pártelméletek körében a deliberatív és a racionális döntés-elméletek vitáznak a párton belüli demokrácia helyéről. A racionális vagy gazdasági elméletek hívei szerint a párt számára a legfontosabb, hogy hatékonyan vegyen részt a szavazatokért folyó piaci versenyben. Ez az igazi demokratikus érték, és bizony ennek útjában állhat a belső demokrácia iránti igény, mert túl nagy teret ad a párttagoknak a jelöltválasztásban és a programformálásban. A deliberatív elméletek hívei szerint viszont a közügyekről folytatott viták minősége és nem pedig a pártverseny az igazi demokratikus érték.<sup>85</sup> SÓLYOM szerint az elvi igény és a gyakorlati fejlődés közötti feszültség szembeűnő.<sup>86</sup> Az európai szakirodalomban markánsan megjelent az a vélekedés is, miszerint a pártok szabályozásai (sőt a Velencei Bizottság iránymutatásai is) már elavult paradigmát követnek. KATZ szerint a társadalmi szerveződések közül a politikai hatalom befolyásolása céljából kiemelkedő, újabban párttaggal, szinte vállalkozásként működő pártokat az egyesülési jog alapján, a belső demokráciát elvárva szabályozni már anakronizmus.<sup>87</sup>

### 3. A pártszervezet finanszírozása

#### 3.1. A modern politikai pártok bevételei és magánfinanszírozása

A demokratikus eljárásokban előnyös funkciókat gyakorló politikai pártok működésükhöz bevételek szerzésére jogosultak; költségvetésük különféle típusú forrásokból áll össze. Ezeket rendszerezhetjük, különösen a jogi szabályozásra tekintettel.<sup>88</sup> A legfőbb rendezőelv a bevételek forrása (magán- vagy állami költségvetési), míg további aspektus lehet a bevételek/jogosultságok természete (pénzbeli-természetbeni támogatások). Jogi szempontból szükséges megjegyezni, hogy különböző egyéb szervezetek (jogi személyek, mint az alapítványok, vállalkozások, a 'párt életterében' létező entitások stb.) pénzt kaphatnak vagy költhetnek a politikai pártok érdekében vagy azokra tekintettel, jóllehet nincsenek hozzájuk fűződő jogi kötelékben.

A magánjellegű források általában és hagyományosan a tagdíjakat és a különböző magánadományokat jelentik. A forrásokat akkor tekinthetjük 'állami' támogatásnak, ha a helyi vagy központi költségvetés kifizetést eszközöl pártoknak vagy jelölteknek, vagy ha hatóságok olyan forrásokat biztosítanak számukra, amelyekhez egyébként

<sup>84</sup> Egyik példaként említhető a hatvanas-hetvenes évek Olaszországának platformtagolt kereszténydemokrata pártja, amelyben a belső demokráciát a platformok, belső frakciók kiegyensúlyozásaként fogták fel. Lásd Ignazi PIERO: *The Three Ages of Party Politics in Postwar Italy*. In: Kay LAWSON (ed.): *Political Parties and Democracy*. Vol. II. *Europe*. Praeger, 2010. 59.

<sup>85</sup> Marian SAWER – Anika GAUJA: *Party Rules: Promises and pitfalls*. In: Marian SAWER – Anika GAUJA (eds.): *Party Rules?* ANU Press, 2016. 5–6.

<sup>86</sup> SÓLYOM (2004) i. m. 55–59.

<sup>87</sup> Richard S. KATZ: *Democracy and the Legal Regulation of Political Parties*. In BIEZEN–TEN NAPEL (2014) i. m. 33–34.

<sup>88</sup> CDL-AD(2010)024. [159. skk.]; Ingrid van BIEZEN: *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2003.

pénzbeli ellenszolgáltatás mellett jutnának hozzá (például ingyen műsoridő a médiában), vagy mások számára nem is elérhetőek (adókedvezmények, különleges hirdetési felületek, frakciótámogatások stb.). Jelen fejezet a pártfinanszírozásnak alapvetően alkotmányos kontextusát tekinti át, különösen a magánadományok korlátozása és az állami támogatás igazolása kérdéseit; összpontosítva a pártszervezet finanszírozásának forrására, s nem ismertetve a frakciók és a kampányok pénzügeit.

Mivel a pártok az egyesülési jog alapján jönnek létre, a tulajdonukkal és bevételeikkel kapcsolatban bizonyos fokú autonómia tiszteletben tartandó. A magánadományozók és juttatásaik tekintetében azzal a kusza problémával találkozunk, hogy vajon bárki lehet-e adományozó, és vajon korlátozhatóak-e az adományaik. Nem korlátozzák-e ezek a keretek bárkinek is az alapvető demokratikus szabadságjogait? A magánadományok visszaszorítása során a véleménynyilvánítás szabadságának alapjoga okozhat néhány problémát. Míg az Egyesült Államok Legfelső Bírósága többször kiállt<sup>89</sup> a szólásszabadság azon formája mellett, amely bizonyos politikai ügyek támogatásával nyilvánul meg; addig „az európai megközelítés már elfogadóbb a kampányköltségek arra alapozott korlátozása tekintetében, hogy nem része a véleményszabadságnak, hogy valaki arra használja a vagyonát, hogy a kevésbé tehetősek az ő véleményét legyenek kénytelenek hallgatni”.<sup>90</sup>

A magyar párttörvény értelmében a párt bevételi forrásai változatos képet mutatnak, ám a valóságban a tényleges bevételek – különösen azok aránya a pártkasszákbán – már nem ilyen sokszínűek. A Ptv. értelmében [4. § (1) bekezdés] a párt vagyona a tagok által fizetett díjakból, a központi költségvetésből juttatott támogatásból, az állam által ingyenesen átadott ingatlanokból, magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásaiból, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatékából, a pártnak a Ptv.-ben meghatározott gazdasági-vállalkozási tevékenységéből, illetve a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik.

A pártok magánforrásokból származó főbb bevételeinek tekinthetjük a párttagok által fizetett tagdíjakat és az egyes magánszemélyek adományait, ez utóbbiak alakulását és alapvető szabályait tekintjük át az alábbiakban.

A magánadományok különféle formáit tiltó szabályokat bőségesen találunk a pártjogban, ezek indokai változatosak.<sup>91</sup> Külföldi entitások adományait a külső vagy külföldi befolyás megelőzése, az önrendelkezés elve alapján tilalmazzák, míg egyes vállalatoktól érkező juttatások esetében a magánérdekek befolyásának korlátozása, a jelöltek és pártok ezektől való függetlenítése a cél. Állami vagy részben állami entitások adományai a közpénzek politikai célokra fordítását jelentenék. A pártfinanszírozás átláthatóságának biztosítása, a szabályozásnak való megfelelés ellenőrizhetősége érdekében a névtelen adományokat is tilalmazzák. A magyar párttörvény által felállított korlátokat a következők szerint vehetjük számba.

<sup>89</sup> Lásd egyebek között a *Buckley v. Valeo (1976)*, *Citizens United v. FEC (2010)* ügyeket.

<sup>90</sup> BIEZEN (2003) i. m. 30.

<sup>91</sup> Magnus OHMAN: Getting the Political Finance System Right. In E. FALGUERA – S. JONES – M. OHMAN (eds.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Science*. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014. 21.

- *Jogi személyek és más szervezetek támogatásának tilalma* – A párt részére jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást nem adhat, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást nem fogadhat el, kivéve a Ptv. által megfogalmazott eseteket. [4. § (2) bekezdés]
- *Külföldi támogatások tilalma* – A párt vagyoni hozzájárulást más államtól nem fogadhat el, továbbá külföldi szervezettől – jogi státuszától függetlenül – és nem magyar állampolgár természetes személytől vagyoni hozzájárulást nem fogadhat el. A rendszerváltó tárgyalások során SÓLYOM szerint nyilvánvaló volt, hogy a frissen alakult pártok rászorulnak a külföldi forrásokra,<sup>92</sup> így a kerekasztalnál a nyilvánosság kérdését fenntartva a tilalmat elvetették.<sup>93</sup> A külföldi támogatások tilalma újabban (2013–14-ben) került be a törvénybe.<sup>94</sup>
- *Névtelen adományok tilalma és a nevesítés kötelezettsége* – A párt névtelen adományt nem fogadhat el; az ilyen adományt be kell fizetni a párt alapítványa céljaira [4. § (3) bekezdés]. Külön erősíti a transzparenciát, hogy a pártok közzétett éves beszámolóikban külön jelentést tesznek: a 9. § (2) bekezdés előírása szerint a pénzügyi kimutatásban az egy naptári év alatt adott, ötszázezer forintot meghaladó hozzájárulásokat – a hozzájárulást adó megnevezésével és az összeg megjelölésével – külön kell feltüntetni.

### 3.2. Az állami támogatások

#### a) Az állami finanszírozás elvi tételei

A politikai pártoknak juttatott közvetlen állami támogatást a nyugati democráciákban is csak a viszonylag közeli múltban vezették be. Hiszen egyrészt a 20. század közepéig, mint láttuk, maguknak a pártoknak a megítélése sem volt kedvező, másrészt pedig az állami finanszírozás beavatkozást jelent az épp a kormányzati hatalomért folyó pártversengésbe. Végül a támogatás mellett szóló érvek erősebbnek bizonyultak; az alkotmányos elfogadtatásban itt is kiemelkedő szerepe volt a német Alkotmánybíróság joggyakorlatának és érvelésének. 1958-ban hozott első pártfinanszírozásos döntését<sup>95</sup> követően több határozatban tisztázta a megengedhető támogatások elveit és formáit.<sup>96</sup>

Amennyiben elfogadjuk, hogy a politikai pártok működése a politikai közösség és az állam számára kedvező, akkor logikus, hogy közpénzt költünk arra, hogy ezeket a szervezeteket támogassuk. Az állami támogatás általában véve finanszírozási forrást jelenthet a pártszervezet (a párt mindennapi működése), a párt parlamenti képviselő-

<sup>92</sup> Lásd még ENYEDI–KÖRÖSÉNYI (2004) i. m. 136.

<sup>93</sup> SÓLYOM (2004) i. m. 119–120.

<sup>94</sup> Jóllehet a Velencei Bizottság általánosnak tekinti az ilyen tilalmat; az Európa Tanács miniszteri bizottságának ajánlása [Rec(2003)4] pedig kifejezetten elvárja ennek jogszabályba foglalását: CDL-AD(2010)024. [172.]

<sup>95</sup> 8 BVerfGE 51.

<sup>96</sup> Ld. különösen: 20 BVerfGE 56; 24 BVerfGE 300; 85 BVerfGE 264.

csoportja (a törvényhozási funkciók gyakorlása), alapítványa és a választási kampánytevékenysége számára egyaránt.<sup>97</sup>

Az állami támogatás előnyösnek mondható, mivel hozzájárulhat a politikai pluralizmushoz. Azok a pártok, amelyeknek gazdag támogatóik vannak, nagyobb múltra tekintenek vissza, a társadalomban jelentősebb beágyazottsággal bírnak, sokkal könnyebben gyűjtenek magánadományokat. Kisebb, újabb és nem mainstream pártoknak a támogatás segíthet belépni a politikai piacra, programjaik megjelentetésével a polgárok számára is nagyobb választási kínálatot eredményezve. A pártok tevékenységi körének központjában a választási kampányok állnak. A médiatevékenység és a politikai marketing rendkívüli határfokot ért el – s ennek megfelelően rendkívül drágává is vált. Az újonnan alakult pártok, vagy azok, akik a nem populáris (a választók széles tömegeinek preferenciáival találkozó) témákra koncentrálnak, némiképp versenyhátrányból indulnak, programjuk kiszorulása vagy hátrányba hozása a népképviselő torzulását eredményezi. Ez igazolhatja a jelöltek támogatását az esélyegyenlőség érdekében, jóllehet csak bizonyos mértékig, hiszen a pénzügyi (vagyoni) helyzetek tekintetében a teljes egyenlőséget nem lehetséges s talán nem is szabad elérni.

Szükségesnek mondható a pártok felszabadítása is a magánadományozóktól. A pénz befolyása komoly torzulásokat okozhat a demokrácia kárára, amennyiben a népképviselő átalakul pénzképviselővé, illetve ha a képviselők a közérdek helyett bizonyos vagyonos magánérdekekre tekintettel tevékenykednek. Ezeket az elméleti aggályokat a gyakorlat, a korrupció és a pártfinanszírozási botrányok sajnos visszaigazolják. Szokásos várakozás, hogy ha a pártok állami támogatásban részesülnek, és ez könnyíti a költséges politizáláshoz szükséges források megszerzését, akkor ne kockáztassák a korrupciót, a kampányaikhoz kapott magánadományok törvénytelen visszafizetését.

Az állami források elosztásának módszertanát tekintve néhány alkotmányos elvet megfogalmazhatunk. Az elosztás nem eredményezheti bizonyos politikai nézetek hátrányos megkülönböztetését; objektív, fair és észszerű kritériumok alkalmazása szükséges. A juttatások során elfogadható egyben a hatékonyság elve is. A pártrendszer általánosan vett stabilitásának értékén túl a finanszírozási küszöbökkel a szabályozás azt is üzeni, hogy a politikai pártoknak előbb el kell érniük bizonyos társadalmi támogatottságot, állami támogatás nélkül is hatékonyan kell megjelenniük működésük kezdeti szakaszában.<sup>98</sup>

A pártok egyesülési jogi háttere miatt szükségszerű ugyanakkor a privát bevételek és a pártok autonómiájának figyelembevétele. A túlnyomó állami finanszírozás a pártokat az államtól túlzottan függővé teszi, annak kockáztatásával, hogy elveszítik a szükséges kapcsolataikat a választóikkal vagy a társadalommal általában.<sup>99</sup> Emiatt egyes jogrendszerekben plafonszabályokat találunk a költségvetési támogatások tekintetében. A német példa egyszerű és szigorú, a párttörvény [18. § (5) bekezdés] szerint

<sup>97</sup> BIEZEN (2003) i. m. 37–39.

<sup>98</sup> Lásd ehhez: SÓLYOM (2004) i. m. 122., 407. lábjegyzet, illetve a Velencei Bizottság álláspontját: CDL-AD(2010)024. [185.]

<sup>99</sup> CDL-AD(2010)024. [177.]



ugyanis a párt éves költségvetésében az állami támogatások mértéke nem haladhatja meg a magánbevételek összegét.<sup>100</sup>

A magyar Alkotmánybíróság már foglalkozott alkotmányos alapkérdésekkel, amelyek az új rendszer értékelésére is felhasználhatók a következők szerint. A pártalapítványok finanszírozási feltételeit illetően az AB – megerősítve korábbi, a pártfinanszírozási küszöbön vonatkozó álláspontját – kimondta, hogy a parlamenti jelenléthez mint feltételhez között hozzáférési küszöb alkotmányellenes. Az indítványozók általában érveltek<sup>101</sup> a finanszírozási küszöbfeltételekkel szemben:

„A törvényhozó [...] olyan versenyelőnyt biztosított a politikai rendszerben meggyökeresedett pártoknak, amely a rendszer megújulási képességét veszélyezteti. [...] nincs észszerű indoka annak, hogy [...] kizárólag a parlamenti pártok alapítványai számára biztosítja a teljes támogatást, [...] ez a szabály a jelenlegi politikai status quo fenntartását célozza, és akadályozza a megújulás lehetőségét, ezáltal torzítja a népakarat kialakítását, kinyilvánítását. [...] az újonnan alakuló pártokat és a parlamenten kívüli pártokat eleve ellehetetleníti [...] kizárja, hogy alkotmányos jogaikkal éljenek, ezért e törvények sértik az Alk. 3. §-át.”

Az Alkotmánybíróság, a hatékonyság elvét ugyan megerősítve, a parlamenten kívüli pártok bizonyos körének a finanszírozásba való bevonása mellett foglalt állást:

„[A pártok] [...] eltérő mértékben képesek közreműködni a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. Ha a jogalkotó a pártok állami támogatásával kapcsolatos szabályt alkot, köteles figyelembe venni e meglévő különbségeket. [...] a pártnak ahhoz, hogy állami támogatásban részesüljön, képesnek kell lennie alkotmányos feladata ellátására. A [szóban forgó] megkülönböztetés indoka a korábbi parlamenti jelenlét. Ez az indok [...] a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködés[e] szempontjából irreleváns. [...] e rendelkezések a pártok esélyegyenlőtlenségét erősítik.”<sup>102</sup>

#### *b) Az állami finanszírozás egyes elemei a magyar pártjogban*

A magyar szabályozás [Ptv. 5. § (2)–(4) bekezdés] szerint előbb a központi költségvetésről szóló törvényben kell meghatározni azt az összeget, amely a pártok támogatására

<sup>100</sup> A magyar jogrendben ilyen szabály nem létezik, ennek eredményeként pedig jónéhány olyan pártot találunk, amelyek költségvetésében 80% feletti az állami források aránya. A politikatudományi szakirodalom a kizárólag állami forrásokon élő, azok megszerzésében tulajdonképp megegyező, s a versenyfeltételeket így korlátozó pártokat „kartellpártoknak” nevezi. A vitatott, de nagy sikert befutott elmélethez ld.: Richard S. KATZ – Peter MAIR: A pártszervezet változó modelljei és a pártdemokrácia. *Politikatudományi Szemle*, 2001/3. 131–156.

<sup>101</sup> A rendszert explicit módon, hasonló érvekkel már alkotmányellenesnek nevezte SÓLYOM (2004) i. m. 131–132.

<sup>102</sup> 63/2008. (IV. 30.) AB-határozat.

fordítható; majd a – parlamenti képvisellel rendelkező pártokat erősen preferáló – számitási mód a következő. Az összeg 25%-át – egyenlő arányban – az Országgyűlésben az országos listán mandátumot szerzett pártok között kell felosztani. A fennmaradó 75%-nak megfelelő összeg az országgyűlési választások eredménye alapján a pártra, illetőleg a párt jelöltjeire leadott szavazatok arányában illeti meg a pártokat. Nem jogosult támogatásra az a párt, amely a szavazáson részt vett választók szavazatának 1%-át nem szerzi meg. A támogatás felosztása szempontjából a választás eredményét az Országgyűlés alakuló ülését követő hónap első napjától kell figyelembe venni. A támogatások kifizetése negyedévenként történik, a negyedév első napján.

Magyarországon 2003-ban terjesztették ki a pártok támogatását az alapítványaikra is; ez a politikai kultúra fejlesztésének közösségi értéke miatt valósul meg a Ptv. 9/A. § szerint. A párt a politikai kultúra fejlesztése érdekében tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenység folytatása céljából, külön törvény rendelkezései szerint, a központi költségvetésből támogatásra jogosult alapítványt hozhat létre. A támogatásra az adott negyedévben az az alapítvány jogosult, amelyet olyan párt alapított, amely az adott negyedév első napján állami támogatásra jogosult, és amelynek alapító okirat szerinti célja kizárólag az említett tevékenységre irányul. A támogatás az alapítványt az azt alapító pártra, valamint e párt jelöltjeire az országgyűlési képviselők legutóbbi általános választásán leadott szavazatok arányában illeti meg. Míg a pártoknál ez nem szerepel, itt előírja a Ptv. hogy az alapítványok támogatására szánt összeg a központi költségvetési törvényben nem csökkenhet az előző évi összeghez képest. A 2003. évi XLVII. törvény a finanszírozás átláthatósága érdekében előírja, hogy az alapítvány támogatást csak egyértelműen azonosítható személytől fogadhat el; a támogatást nyújtó személy azonosításához szükséges adatok és a támogatás összege közérdekből nyilvános adatnak minősül [3. § (3)–(4) bekezdés].

Az állam a rendszeres költségvetési forrásokon túl változatos formákban támogathatja a pártokat. A rendszerváltáskor újjáalakuló pártszervezet működési feltételeinek biztosítása körében történt, a történelmi időszakra jellemző<sup>103</sup> egyszeri<sup>104</sup> adományként, a magyar pártoknak való ingatlanjuttatás.<sup>105</sup> A párt a költségeinek fedezése és vagyonának gyarapítása érdekében egyes gazdasági-vállalkozási tevékenységeket folytathat, ezek után társasági adót fizetnie nem kell.<sup>106</sup> Markáns összegeket jelent továbbá a feltételeket teljesítő politikai pártok számára az országgyűlési választásokon

<sup>103</sup> A világháború után (újra)szerveződő magyar többpártrendszer támogatásának sajátos formáira is bukkanhatunk a koalíciós korszak tanulmányozásakor. Ilyen, az állami támogatások elterjedését jócskán megelőző eszköz volt, hogy a fővárosi mozik üzemeltetési jogát (így bevételeit) ún. pártvállalatoknak juttatták. Lásd ehhez VIDA István (szerk.): *A koalíciós korszak pártjainak gazdálkodása 1944–49.* Budapest, Gondolat, 2008.; és a kötetben TÓTH István: *A mozi a koalíciós pártok gazdálkodásában (1945–1948)* című tanulmányát.

<sup>104</sup> Azt a kifogást 1994-ben, miszerint az ingatlanjuttatást csak mandátumidőre kellett volna biztosítani, különben a juttatásban részesült pártok számára folyamatos előnyt biztosít az állam, az AB érdemben nem bírálta el. SÓLYOM (2004) i. m. 124., 415. lábjegyzet.

<sup>105</sup> Ptv. 5. § (1) bekezdés és a 3. sz. melléklet.

<sup>106</sup> Ptv. 6. § (1)–(2) bekezdés.

indított jelöltjeik utáni támogatás<sup>107</sup>, a parlamenti képviselőcsoportok támogatása,<sup>108</sup> valamint a kampányban a közszolgálati médiaszolgáltatásban biztosított ingyenes reklámidő.<sup>109</sup> Ezek további ismertetésétől eltekintünk.<sup>110</sup>

## 4. A pártok működése feletti felügyelet

### 4.1. A törvényes működés és gazdálkodás ellenőrzése

Az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteknek, így a pártoknak is, alapvetően nagyon kevés törvényi kötelezettségnek kell megfelelniük működésük során. Az alapításkor megvizsgált törvényi feltételek fenntartása mellett ugyan kevés pozitív elvárás kell teljesíteniük, mégis a szervezetek feletti kontroll állami igénye a politikai szervezkedéssel szembeni gyanakvás miatt történelmi korokon átívelő állami attitűd.<sup>111</sup> A politikai pártok kötelezettségeit, a törvényes működés ellenőrzése körében vizsgálándó működési kérdéseket az alábbiak szerint vehetjük számba. Mint említettük, az alapításkor vizsgálható célkitűzések részben kapcsolódnak a ténylegesen megvalósult tevékenységekhez, és az állami fellépés is eltérő ebben az esetben.

*Tilos tevékenységek.* A pártok számára már alapításkor több tiltott célkitűzéstől is óvakodni kell – ezek tényleges megvalósítása éppúgy törvénytörő, és szankcionálható. A magyar jogrendszer szerint a párt tevékenysége nem ütközhet törvényi tilomra, és összhangban kell, hogy legyen az Alaptörvénnyel [Ectv. 3. § (4) bekezdés], konkrétabban

- tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására [Alaptv. 3) cikk (2) bekezdés];
- nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, mások jogainak és szabadságának sérelmét [Ectv. 3. § (3) bekezdés];
- nem lehet fegyveres szervezet, és
- nem végezhet törvény alapján kizárólag állami szerv saját hatáskörében ellátható közfeladat megvalósítására irányuló tevékenységet [Ectv. 3. § (5) bekezdés];
- munkahelyen (szolgálati helyen, tanintézetben) szervezetet nem hozhatnak létre és nem működtethetnek [Ptv. 2. § (1) bekezdés].

*Pozitív tevékenységek.* Figyelembe kell vennie a pártnak, hogy a bíróság az ügyészség indítványára – a párt egyesületként való további működésének érintetlenül hagyásával – megállapítja a párt működésének megszűnését, ha a párt egymást követő két általános országgyűlési képviselői választáson nem állít jelöltet. [Ptv. 2. § (3) bekezdés]

<sup>107</sup> 2013. évi LXXXVII. tv. az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről.

<sup>108</sup> 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről, 113–118. §.

<sup>109</sup> 2013. évi XXXVI. tv. a választási eljárásról, 147. és 147/A–147/F. §.

<sup>110</sup> A kampányfinanszírozáshoz bővebben ld. SMUK Péter: *Magyar és európai pártjog*. Budapest, Gondolat, 2018. 164–170.

<sup>111</sup> SÓLYOM (2004) i. m. 67.

Különösen a költségvetési támogatással rendelkező pártnak kötelessége rendszeresen pénzügyeiről nyilvánosan beszámolni.

A pártok működése feletti felügyeletet ellátó szervvel szemben elvárás a pártatlan, diszkriminációmentes működés, amelyet jogállása és tisztességes eljárásainak<sup>112</sup> törvényi szabályozása biztosíthat a gyakorlatban. A magyar jogrendben a pártok működésének és gazdálkodásának törvényességi ellenőrzése körében a bíróság, az ügyészség és az Állami Számvevőszék bír elsődleges hatáskörrel (nem számítva a választási eljárást), míg az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz révén kerülhet bevonásra ezen ügyek törvényességének, alkotmányosságának megítélésébe.

A bíróság az ügyész keresete alapján feloszlatja az egyesületet, ha annak működése vagy tevékenysége az Ectv. 3. § (3)–(5) bekezdésébe ütközik [Ectv. 11. § (4) bekezdés]. A Ptv. 2. § (5) bekezdésébe foglalt különös szabály szerint az ügyész törvényességi ellenőrzési jogkörét a pártok működése felett az e törvényben meghatározottak szerint gyakorolja; a párt törvénytértése esetén az ügyész keresetet indít a párt ellen. A bíróság az ügyészség indítványára megállapítja a párt megszűnését, ha az tevékenységével felhagy, és vagyonáról nem rendelkezik. [Ptv. 3. § (2) bekezdés]

A bíróság a pártot feloszlathatja, amely így jogutód nélkül szűnik meg, hiszen a párt vagyoni viszonyainak lezárására irányuló megfelelő eljárás lefolytatását követően a bíróság a pártot a nyilvántartásból törli. [Ptv. 3. § (1a) bekezdés] Ha a párt kimondja feloszlását, vagy a bíróság feloszlatja, megszünteti, vagy megállapítja megszűnését, a hitelezők kielégítése után fennmaradó vagyonát az Országgyűlés által létrehozott alapítvány tulajdonába kell adni.<sup>113</sup> [Ptv. 8. §]

A pártok gazdálkodásának ellenőrzése első lépésben a saját jelentési kötelezettségükön alapszik. Kötelesek minden év május 31-ig pénzügyi kimutatást a *Magyar Közlönyben*, valamint saját honlapjukon is közzétenni. A pénzügyi kimutatásban az egy naptári év alatt adott, ötszázezer forintot meghaladó hozzájárulásokat – a hozzájárulást adó megnevezésével és az összeg megjelölésével – külön kell feltüntetni. [Ptv. 4. §.] A pártgazdálkodás törvényességének ellenőrzése az Állami Számvevőszék hatáskörébe tartozik, egyéb államigazgatási szerv (például az adóhatóság) a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult. Az Állami Számvevőszék kétévenként ellenőrzi azoknak a pártoknak a gazdálkodását, amelyek a központi költségvetésből rendszeres támogatásban részesültek. Az a párt, amely a tiltó szabályokat megsértve vagyoni hozzájárulást fogadott el, köteles annak értékét az Állami Számvevőszék felhívására 15 napon belül a központi költségvetésnek befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. A párt központi költségvetésből juttatott támogatását az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell [Ptv. 4. § (4) bekezdés] – a szankció összegét tekintve tehát a duplumban marasztalás.

<sup>112</sup> CDL-AD(2010)024. [229–233.]

<sup>113</sup> Bővebben ld. Ptv. 8. §.

## 4.2. Militáns demokrácia – elvi és történeti alapok

A törvénytörő pártokkal szembeni szankciók körében nyilvánvalóan a legdrasztikusabb a feloszlítás, ennek alkotmányos körülményei különös megfontolást igényelnek. Az államok ehhez a legsúlyosabb korlátozáshoz csak ritkán folyamodnak.

A 'militáns demokrácia' (*streitbare Demokratie*) kifejezés alapja az önmagát megvédeni képes demokratikus intézményrendszer alkotmányos koncepciója,<sup>114</sup> ami a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatából, konkrétan a Németország Szocialista Birodalmi Párt 1952-es betiltásából<sup>115</sup> eredeztethető. Németország 1949-ben elfogadott Alaptörvénye és a Szövetségi Alkotmánybíróság által védett alkotmányos rendje több tekintetben is a weimari demokrácia gyengeségének tapasztalataira épült.<sup>116</sup> Ennek egyik kulcskérdése volt, hogy a politikai pártok alapításának és versengésének szabadsága korlátozható-e. Másképpen megfogalmazva a kérdést: az ellentétes vélemények ütközését megtűrő, sőt támogató liberális demokratikus politikai rendszer megtűrheti-e a nem demokratikus politikai szerveződések? Amennyiben ugyanis megtűri, és a demokrácia létét is megkérdőjelező erők kerülhetnek hatalomra, azok megszüntethetik a felemelkedésüket lehetővé tevő szabad politikai versenyt. A demokráciának tehát önmagát is meg kell tudnia védeni. E pártot paramilitáris tevékenysége és propagandája miatt a Szövetségi Alkotmánybíróság határozatával – a Grundgesetz 21. cikk (2) bekezdése alapján – 1952. október 23-án alkotmányellenesnek minősítette és betiltotta, egyben megfosztotta vagyonától és képviselői mandátumaitól.

Az SRP alkotmányosságának megítélése azért volt rendkívül kényes kérdés, mert az adott történelmi szituációban politikai szempontból a náci pártok feléledésének nem lehetett lehetőséget adni, ugyanakkor alkotmányjogilag a demokratikus politikai verseny semlegességét sem sérthette egy állami döntés. Ráadásul a politikai pártok a népakarat kinyilvánításában közreműködve, támogatottságuk révén demokratikus legitimitációt is nyernek. A Szövetségi Alkotmánybíróság szerint a 21. cikk (2) bekezdése egy normatív, értékalapú rendről (*wertgebundene Ordnung*) szól. A szabad demokratikus rendszer nem egyszerűen az állami szervek bizonyos konstellációját jelenti, hanem alapvető tartalmi ismérvekkel írható le. Ezek pedig az Alaptörvény szerint az emberi jogok, a népszuverenitás, a hatalommegosztás, a felelős kormányzat, a jog által korlátozott közigazgatás, az igazságszolgáltatás függetlensége és a többpártrendszer. Ezen tartalmi elemek legalább hallgatólagos elfogadása szükséges ahhoz, hogy egy párt alkotmányos jogot nyerjen a népakarat kialakításában való közreműködéshez. Mivel az SRP kifejezetten tagadta ezeket az alkotmányos értékeket, alkotmányellenességének kinyilvánítása logikus következménye volt a fentebbi alkotmánybíróági érvelésnek.<sup>117</sup>

A döntés utóéletéhez tartozik, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság hasonló érvelés alapján még egy pártot tiltott be – a politikai paletta túlsó széléről a Német Kom-

<sup>114</sup> THIEL (szerk.) i. m. 1–3. Lásd még SAJÓ András (ed.): *Militant Democracy*. Eleven International Publishing, 2004.

<sup>115</sup> BVerfGE 2, 1 (1952), SRP-Verbot.

<sup>116</sup> Vö. KOMMERS–MILLER (2012) i. m. 285.

<sup>117</sup> Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az Alaptörvény azon elvárását is megsértette az SRP, hogy a pártok belső szervezetüket demokratikusan kell hogy kialakítsák.

munista Pártot.<sup>118</sup> Ebben a döntésben megerősítette az alkotmányos értékek, mint az alkotmányos rend tartalmi elemeinek védelmét – különös tekintettel az emberi méltóságra –, így a pártok alkotmányellenes működése megítélésének ismervét. Mindmáig ezt a két pártot oszlatta fel a német Alkotmánybíróság a *Grundgesetz* alapján, jóllehet a szélsőséges pártszerveződések nem példa nélküliek az ország politikai rendszerében. Napjainkban a bíróság inkább óvatos álláspontot képvisel: az egyik leghosszabb ideje működő neonáci Nemzeti Demokrata Pártot (NPD) arra hivatkozással nem oszlatta fel – noha a demokratikus működés és a neonáci eszmék létét bizonyítva látta –, hogy valójában semmi esélye nincs a pártnak a hatalom megszerzésére, és ezért nem jelent valós fenyegetést a demokráciára.<sup>119</sup>

SÓLYOM szerint a pártok feloszlatása mindig politikai döntés – hiszen annak megítélése, hogy a párt mikor és miért jelent veszélyt a demokráciára, a konkrét politikai helyzettől függ. A döntés ugyanis preventív intézkedés.<sup>120</sup>

További példaként említhetőek azok az esetek, amikor a strasbourgi bíróság nem elfogadhatónak minősített a pártok 'rendszerre veszélyes' programja miatt hozott restrikciókat (vö. *Török Egyesült Kommunista Párt kontra Törökország, Szocialista Párt és társa kontra Törökország*), ezekben az esetekben a demokráciát magát nem látta veszélyeztetettnek. Ellenkezően érvelt viszont a *Refah Párt kontra Törökország* ügyben, kimondva, hogy „miután a modern európai történelemben vannak erre példák, egyáltalán nem valószínűtlen, hogy a totalitárius mozgalmak demokratikus pártként szerveződve felszámolják a demokráciát, miután a demokratikus rendszerben sikeresen szerepelnek”.<sup>121</sup>

A hatásos német minta ellenére nem minden állam alkotmánya tartalmaz hasonló rendelkezéseket a demokratikus rendet fenyegető pártok betiltásának lehetőségéről.

A politikai párt tevékenységének megítélése nem csupán a jövőre nézvést tartalmaz mérlegelési kérdést (ti. a szóban forgó tevékenység veszélyeztet-e a demokráciát), hanem abban a tekintetben is, hogy a párt egyes politikusainak vagy tagjainak cselekedetei miként tudhatóak be az adott pártnak. A jogrendszerek szélesebb körben és jogdogmatikailag tisztább feltételekkel kínálnak eszközöket egyes személyek által megvalósított, a közrendet és demokráciát, mások jogait sértő vagy veszélyeztető magatartásokkal szemben. A gyűlöletbeszéd, az önkényuralmi rendszerek (eszméinek) propagálása, az állam elleni bűncselekmények stb. elkövetőit a büntető törvénykönyv alapján szankcionálják a hatóságok. A pártok mint szervezetek felelőségének megállapításához a párt tagjai által megvalósított cselekményekkel való olyan közvetlen összefüggésre van szükség, amely alapján azok egyértelműen a pártnak is betudhatóvá válnak. A Velencei Bizottság szerint<sup>122</sup> egyes tagok partikuláris, nem a párt képvisel-

<sup>118</sup> BVerfG 5, 85, az ún. *KPD-Verbot* (1956. augusztus 17.).

<sup>119</sup> NPD-ügy (2017. január 17-i ítélet, 2 BvB 1/13); *Kein Verbot der NPD wegen fehlender Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Durchsetzung ihrer verfassungsföindlichen Ziele*. Pressemitteilung Nr. 4/2017. Lásd még a strasbourgi bíróság előtt a *Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) v. Germany* (application no. 55977/13) ügyet.

<sup>120</sup> SÓLYOM (2004) i. m. 94.

<sup>121</sup> *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* 2001, 99.

<sup>122</sup> CDL-AD(2010)024. [94–95.]; CDL-INF (2000), 1.

tében vagy éppen az alapszabállyal ellentétesen megvalósított tevékenységéért a párt nem tehető felelőssé.

Hasonlóképpen közelíthetjük meg a magyar jogrendszer által kínált eszközöket a rendszerellenes pártok szankcionálását illetően.<sup>123</sup> A hatályos jog áttekintése során eddig figyelembe vettük az alaptörvényi, egyesülési jogról, valamint a pártok működéséről szóló törvényeket és a Ptk. rendelkezéseit a tilos tevékenységekről. A bírói joggyakorlat mindazonáltal vajmi keveset tartalmaz az erre alapozott pártfeloszlatast tekintve. Az antidemokratikus pártok képviselőivel szemben elsősorban a büntető törvénykönyvbe foglalt gyűléltre uszítás, önkényuralmi jelképek használata vagy más gyűlélet-bűncselekmények elkövetése miatt léphetnek fel a hatóságok.<sup>124</sup> A militáns demokrácia eszköztárát érintő jelenség, hogy szélsőséges csoportok képesek magukat jogi személyiség (egyesület vagy párt alapítása) nélkül is megszervezni; pénzt gyűjteni vagy eseményeket szervezni a közösségi médiában; stb. A mások jogainak sérelmével járó tevékenység megítéléséhez az egyesülési joggyakorlatból adalékként szolgálhat a Magyar Gárda ügye, amelynek feloszlataása egyrészt az általa megvalósított félelemkeltő felvonulásokat, másrészt pedig a társadalmi problémák rasszista megoldásának propagálását szankcionálta.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> HALMAI (2003) i. m. 520–521.; SÓLYOM (2004) i. m. 94–101.; ÚITZ (2009) i. m.

<sup>124</sup> A Világnemzeti és Népuralmista Pártot ugyan a bíróság feloszlatta, de a feloszlással és külföldre költözéssel a párt vezetője tulajdonképpen megelőzte a hatósági akciót. Lásd BH1997.165. A Vér és Becsület Egyesület feloszlataásához lásd BH2007. 146.

<sup>125</sup> Vona v. Hungary (2013).

