

# Politikai pártok

**Szerző:** SMUK Péter

**Affiliáció:** egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** BODNÁR Eszter, JAKAB András

**Lezárás dátuma:** 2024.03.05

**Idézési javaslat:** SMUK Péter: „Politikai pártok” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/politikai-partok> (2024). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A politikai pártok a demokratikus eljárások nélkülözhetetlen résztvevői. A modern pártok a XIX. századtól működtek, de csak a XX. század második felében nyertek alkotmányos elismerést. A nép és az állam közötti közvetítőként meghatározó szereplői a közügyek megvitatásának, a társadalmi érdekartikulációnak, a politikai döntéshozatalnak, szocializációnak, rekrutációnak és mobilizációnak. Ugyan szinte minden országban léteznek pártszerveződések, ám azok szervezete és működése és a rájuk vonatkozó jogi szabályozás is sokszínű. Jelen szócikkben áttekintjük a politikai pártok jellemzőit, a rájuk vonatkozó alkotmányos szabályok, valamint a létrehozásuk, működésük és finanszírozásuk szabályainak főbb megoldásait és problematikáját. Az egyesülési jog alapján létrejövő pártszervezetek újabban egyre részletesebb jogi szabályozás alá esnek, állami finanszírozásuk kiterjedt, így belső működésük autonómiája szűkülőben van. A modern demokratikus rendszereknek azzal a kihívással is meg kell birkózniuk, hogy a szabad pártalapítás és a politikai pluralizmus elvei mentén a demokratikus berendezkedést veszélyeztető pártok is létrejöhetnek, az ezekkel szembeni fellépésnek alkotmányos garanciák mentén, de hatékony védelmet kell nyújtania.

## Tartalomjegyzék

### 1. Bevezetés – a pártokról általában

- 1.1. A pártok elutasítása, majd elfogadása
- 1.2. A politikai pártok funkciói
- 1.3. A pártok típusai és történeti fejlődése

### 2. A pártok jogi szabályozása

- 2.1. A politikai pártokra vonatkozó szabályok az alkotmányokban
- 2.2. A pártok működésének szabályozási kérdései
  - 2.2.1. A pártalapítás egyesülési jogi háttere és további alkotmányos megfontolások
  - 2.2.2. A pártszervezet jogi szabályozása és a belső demokrácia követelménye
- 2.3. A pártok működése feletti felügyelet
- 2.4. A militáns demokrácia elvi kérdései

### 3. A pártszervezet finanszírozása

- 3.1. A modern politikai pártok bevételei és magánfinanszírozása
- 3.2. Az állami támogatások

## 4. Pártok és demokratikus képviselet

- 4.1. Parlamenti küszöbök vs. demokrácia
- 4.2. Pártképviselet
- 4.3. Pártkormányzat

## 5. JEGYZETEK

---

### 1. Bevezetés – a pártokról általában

#### 1.1. A pártok elutasítása, majd elfogadása

[1] A politikai pártok alkotmányos elismerése és állami finanszírozása azon az állásponton alapul, 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 közreműködésük előnyeit.<sup>[1]</sup> A politikai pártok kialakulásának hajnalán azonban alapvetően elutasító volt mind a politikai gondolkodók, mind pedig a jogalkotók hozzáállása. A kezdeti fenntartásokat Bihari Ottó így foglalta össze:

... 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. Legtöbbször 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«. [...] [George] Washington búcsúlevelében óva intette az amerikaiakat a »frakciók« (klikkek) létesítésétől. [...] A XVIII. század angol politikusaiban egy része a pártok kialakulásában »korrupciót« látott.<sup>[2]</sup>

[2] A képviseleti demokráciával kapcsolatos fenntartások – Jean-Jacque 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 szavaival:

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 törvényekével. 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>

[3] A XX. század elején a meghatározó gondolkodók a demokráciára leselkedő veszélyeket láttak a  
2. oldal

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>[4]</sup> Weber meglátása szerint a képviselőket fegyelmező pártelnök mint „plebiszitárius diktátor” a parlament felett áll.<sup>[5]</sup>

**[4]** Maga a „párt” megnevezés is az általánosan pejoratív „frakció”<sup>[6]</sup> kifejezést váltotta fel fokozatosan és lett közkeletűvé. A fordulattal Giovanni 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>[7]</sup>

Sajátos történelmi helyzetben, az 1988–89-es magyar rendszerváltás idején az újonnan alakuló pártok is érdekes módon kerülték az elnevezésükben a „párt” szó használatát,<sup>[8]</sup> mivel az a kommunista állampárti időszakban erősen lejáratódott.

**[5]** A német Szövetségi Alkotmánybíróság a Szocialista Birodalmi Párt (Sozialistische Reichspartei, SRP) betiltása ügyében<sup>[9]</sup> 1952-ben a következőképpen foglalta össze a német alkotmányból (Grundgesetz) 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 életszerűbben 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 alapelvevel 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 szerveződés 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>

**[6]** Szintén a pártok pozitív megítélésével találkozunk a nemzetközi dokumentumokban is. Noha az [Emberi Jogok Európai Egyezménye \(EJEE\)](#) és az alapvető emberi jogi ENSZ-egyezmények sem említik az egyesülési jog kapcsán, az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) jó néhány döntésével leszögezte, hogy

a politikai pártok lényeges szerepet játszanak a pluralizmus és a demokrácia

megfelelő működésének biztosításában.

Az EJB a pártok tevékenységét és programját széles mértékben védelem alá helyezte 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>[11]</sup>

**[7]** A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) az európai szabályozási megoldásokat, a mögöttük húzódó érveket és standardokat a *Guidelines on Party Regulation* című dokumentumában adta közre.<sup>[12]</sup> A Velencei Bizottság, jóllehet az európai jogrendszerben ez ritka, definíciót is kínál a politikai pártokra. Eszerint a politikai párt

személyek szabad társulása, amelynek egyik célkitűzése a polgárok politikai akaratának kifejezése a közügyek intézésében való részvétel és a szabad és demokratikus választásokon való jelöltállítás révén.<sup>[13]</sup>

**[8]** Az európai politikai pártok demokratikus eljárásokban betöltött szerepét érintő megállapítást találunk az [Európai Közösséget létrehozó szerződés 191. cikkében](#),<sup>[14]</sup> de az [Alapjogi Charta 12. cikk](#) (a gyülekezés és az egyesülés szabadsága) (2) bekezdése emberi jogi dimenzióban is megismétli:

Az uniós szintű politikai pártok hozzájárulnak az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához.<sup>[15]</sup>

## 1.2. A politikai pártok funkciói

**[9]** 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>[16]</sup>

**[10]** *Képviselő, közreműködés a népakarat alakításában és kinyilvánításában.*<sup>[17]</sup> 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. A véleménynyilvánítás és az információk közlésének szabadsága a pártok működésének garanciális előfeltételévé válik, amelyet az EJB is több ízben visszatérően megerősített.<sup>[18]</sup> 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. Képviselői demokráciákban a szavazók, a politikai közösség tagjai felhatalmazzák képviselőiket egyes politikai funkciók ellátására (kormányzás, közügyek mindennapi intézése). A német Szövetségi Alkotmánybíróság érvelése szerint:

A pártok a nép politikai akaratnyilvánítására 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>[19]</sup>

**[11]** *Toborzás és szelekció különféle politikai szerepekre.* A mind jobb képviselők és vezetők kiválasztása és felkészítése felsőbb és alsóbb pozíciókra nemcsak az állami szervek és a politikai rendszer hatékonyságát növeli, de erősíti a politikai folyamatok legitimitás bázisát is:

- egyrészt a politikai karrierutak klasszikusan a politikai pártokon keresztül vezetnek<sup>[20]</sup> a magasabb közhivatalokhoz (hogy ez mennyiben a múlté, lásd alább);
- 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.

**[12]** *Döntéshozatal, kormányzás.* A pártok belső szervei és az állami képviseleti szervek (törvényhozás, helyi önkormányzat) egyaránt a döntéshozatali funkciók terepe: 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 (vagy blokkoló) pozícióiról sem feledkezhetünk el, különös tekintettel a minősített többséget igénylő döntési helyzetekre.

**[13]** *Koordináció.* A pártok több politikai erőforráshoz való hozzáférés és közösségi cselekvés szervezését, koordinációját is elvégzik. Ilyen a polgárok mozgósítása, politikai cselekvésének összehangolása, a finanszírozási források szervezése. 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 képviseleti testületekben a nagyobb számú alternatíva közötti választás káoszát megelőzendő érhetnek el (kényszeríthetnek ki) kompromisszumokat és hosszú távú megállapodásokat.<sup>[21]</sup>

**[14]** *Ellenőrzés.* A pártverseny természeténél fogva képes garantálni a pártok egymással szembeni gyanakvását és „ellenőrzését”, igyekezve kihasználni vetélytársaik hibáit, törvénysértéseit, amilyen mértékben csak lehetséges. A versenyhelyzet szociológiája sokszor hatékonyabb ellenőrzést produkál, mint a hatósági/intézményesített eljárások.

### 1.3. A pártok típusai és történeti fejlődése

**[15]** Jelen szócikk keretei között nincs lehetőség részletesen bemutatni a politikai pártok történeti fejlődését akár a politikai rendszerben betöltött funkcióik, akár működésük tekintetében. A világ jelenlegi politikai berendezkedéseinek sokfélesége és a bennük létező pártok-formációk miatt mégis szükségesnek látjuk ezt vázlatosan összefoglalni.<sup>[22]</sup>

**[16]** A *protopártok* a modern pártok korai formái, amelyeket a politika iránt érdeklődő értelmiségiek, földbirtokosok, polgárok „szerveztek” a XVIII–XIX. században. Többnyire laikus politikusokból állt, akik nem a politikából, hanem a politikáért éltek (Max Weber<sup>[23]</sup>). Ezen elitpártoknak nem volt saját bürokráciájuk vagy országos hálózatuk. Amikor viszont a képviselők eseti választási bizottságai pártonként összekapcsolódtak, létrejött az országos szervezettség bázisa; ezen fejlődési vonalon a külső szerveződést a parlamenti pártvezér irányította.<sup>[24]</sup>

**[17]** A modern pártok első igazi formája az állandó szervezettel rendelkező, országos hálózatot és állandó apparátust kiépítő *szervezett pártok*. A pártok első nagy formai alakváltozását, tevékenységük és a politikai hatékonyságuk megnövelését a „szervezeti fegyver” alkalmazása jelentette. A *tömegpártok* a szervezett pártokkal egy történelmi időszakban alakultak ki: amikor a választójog kiszélesedése a XIX. század második felében megteremtette annak a lehetőségét, hogy a párt megszervezze az addig politikai képviselettel nem rendelkezők tömegét. A tömegpártok

tipikusan

- osztálpártok (egy-egy meghatározott társadalmi réteg képviselését tűzik ki célul),
- világnézeti vagy ideológiai pártok.

Mivel a parlamenten kívül keletkezett pártokról van szó, olyan szervezetek hozták létre, amelyek eredetileg nem a politikával foglalkoztak (szakszervezetek, egyházak). Ezek már akkor tömegpárttá váltak, mielőtt bekerültek volna a parlamentbe; majd mikor berobbantak a választójog kiszélesítésével a törvényhozásba, ennek szükségszerű következménye volt, hogy a parlamenti frakció a külső pártvezetés alá rendelődött.

**[18]** *Versengő, „catch-all” néppárt* az 1950–60-as évtizedek terméke, amikor a társadalom struktúrájának átalakulása, a hivatásos politikusok dominanciája átalakította a pártok választási stratégiáját. Az új típusú gyűjtőpártok programjukkal lehetőleg minden réteget meg akartak szólítani. A párttagság jelentősége háttérbe szorult, akár csak a szűkebb rétegeket megszólító ideológiai kötöttség. Ugyan fennmaradtak a világnézeti, ideológiai pártok, rétegpártok (kommunista pártok) is, de a modern pártok legtöbbször átalakult versengő néppárttá.

**[19]** *A totalitárius pártok* két fő fajtája a XX. századi totális diktatórikus rendszerek

- fasiszta és
- bolsevik típusú kommunista pártjai.

Hatalomra kerülésük után a több évtizedre berendezkedő bolsevik típusú kommunista pártok az „állampárt” formáját vették fel. A totalitárius pártok jellemzően erőszakos úton kerülnek hatalomra, a pártverseny felszámolására törekednek, minden más szervezett politikai erő kiszorításával totális hatalmat építenek ki. A bolsevik kommunista pártoknak erős ideológiai élcsapat- és elitpárt-önképe volt, ha meg is tűrtek bizonyos fantom-pártokat a politikai rendszerben, ténylegesen egypártrendszer alakítottak ki.

**[20]** *A kis pártok reneszánsza.* A gyűjtőpártok szavazatszerző hatékonysága mellett logikusan el kellett volna halniuk a kisebb csoportokat képviselő pártoknak – ám ez nem így történt. Az 1970–80-as években egyre több kisebb pártalakulat jött létre, aminek magyarázata lehet az, hogy a *catch-all* pártok egyre kevésbé voltak képesek a pártok expresszív funkcióját betölteni, csökkent a párttal való azonosulás ereje. Ezek többségükben

- újbaloldali,
- zöld,
- regionális-etnikai,
- nacionalista vagy
- szélsőjobboldali pártok voltak.<sup>[25]</sup>

Ilyen hatások eredményezték újabban

- az ún. viccpártok megjelenését, illetve
- a populista pártformációk és -stratégiák sikerét is.

**[21]** A századvég egyik párttrendje a tagságától függetlenedő *választási párt*, amelyet a közhivatali pozíciókban levő vezetők fizetett szakértő stábok segítségével irányítanak, konkrét témákra orientáló mediatizált kampányukkal szavazatok szerzésére törekednek, anyagi bázisukat elsősorban az állami támogatás és befolyásos érdekcsoportok tőkéje jelenti. A Peter Mair és Richard Katz által alkotott *kartell-párt* modell szerint a pártok már az állam részeivé váltak, hiszen a jogi szabályozás behatolt a szervezeti felépítés meghatározásába; az állami támogatás teszi ki a pártok költségvetésének túlnyomó részét; a kampány is közfinanszírozásból és jórészt a közszolgálati csatornákon zajlik. A kartellpártra a hivatalorientáltság jellemző; és elnevezése arra utal, hogy a pártok szűk köre megegyezik a pártverseny lezárásában, az erőforrásokon való osztozásban stb.<sup>[26]</sup> A pártmodellhez kapcsolódó szakirodalom a pártok magánjellegének elvesztésével érvel, alapvetően Gerhard Leibholz *Parteienstaat* (pártállam) elmélete alapján. Leibholz szerint a pártok megszállták az állami



szerveket és az akaratképzési folyamatot, alapvetően felforgatták az állam és a társadalom viszonyát, s már nem is nagyon lehet elválasztani az állami szervek és a pártok döntését.<sup>[27]</sup>

[22] Végül meg kell jegyeznünk, hogy a pártok fejlődése<sup>[28]</sup> történetileg sem a kontinentális politikai trendekben, sem a jogszabályi keretek között nem volt kontinuos folyamat. A pártok nem egyfajta ideáltipikus modell felé fejlődnek,<sup>[29]</sup> illetve a máshol törvényszerűen egymást követő párttípusok közül valamelyik ki is marad a fejlődés során. A történeti ív elsősorban arra világít rá, hogy a politikai rendszer adottságai, társadalmi sajátosságok, politikusi kultúr-jegyek és az adott történelmi helyzet megannyi más tényező közrehatásával a politikai szervezetek miként látták hatékonyabbnak a működésük és szervezetük kialakítását, avagy milyen egyéb szempontnak, elvárásnak megfelelő stratégiát választottak. Ezeket a stratégiákat részben képes követni és meghatározni a pártokra vonatkozó, alább áttekintésre kerülő jogi szabályozás.

## 2. A pártok jogi szabályozása

[23] Pártjognak nevezhetjük a politikai pártokra vonatkozó jogi szabályozás összességét.<sup>[30]</sup> Ez kiterjedhet

- a pártok működésére (létrehozás, tevékenység, belső szervezet),
- a pártok tagságára (tagok jogai, kötelezettségei, összeférhetetlenségük),
- a pártok és az állam kapcsolatára (finanszírozás, képviselői 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.

[24] Jelen szócikkben az alkotmányjogilag releváns szabályozási elemeket tekintjük át. Ezen szabályok megjelenési forrásai az alkotmányoktól a törvényeken át a házszabályokig és az (alkotmány)bírószági 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.

### 2.1. A politikai pártokra vonatkozó szabályok az alkotmányokban

[25] 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>[31]</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>[32]</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 történelmi fejlődés révén alátámasztott – szerepét elfogadó alkotmányozói felfogás eredménye.<sup>[33]</sup> Az alkotmányi jogforrási szint szimbolikus és politikai jelentőségét ezért ki kell emelnünk. 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>[34]</sup>

**[26]** 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, alkotmánybírói kontroll), az egyesülési és más politikai kommunikációs jogok hangsúlyozása szembevető az „új” demokráciákban, míg a régebben kialakult demokratikus rendszerek alkotmányai inkább csak a választási funkciókra utalnak.<sup>[35]</sup> A pártok alkotmányokban való megjelenésének hullámai láthatóan azonos ütemben jelentkeztek az európai demokratizálódás hullámaival, például az alkotmánybíráskodás elterjedésével.

**[27]** A pártok elsődleges felbukkanási helyének az alkotmányokban az *alapelvi fejezetet* tarthatjuk, a szimbolikus üzenet és az (alkotmány)bírói 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.

**[28]** A demokratikus rendszerváltásokhoz köthető alkotmányok sajátos „történelmi 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 (lásd az olasz alkotmány átmeneti rendelkezések XII. pontját), 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 alkotmányellenessé nyilvánítás lehetőségéig.

**[29]** A magyar Alkotmányban (1949. évi XX. törvény) 1972-ben jelent meg a párt szabályozása, a 3. § szerint: „A munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje.” A politikai jellegű deklaráció közvetett utalás volt az egypárti politikai rendszerre, különösebb normatív funkció nélkül.<sup>[36]</sup> „Történelmileg úgy alakult”,<sup>[37]</sup> hogy Magyarországon 1989-ig a politikai pártoknak vagy a többpártrendszernek a közjogban való megjelenése nem volt lehetséges. A rendszerváltó alkotmánymódosítás, az 1989-es átmeneti alkotmányszöveget bevezető rész a többpártrendszer és parlamenti demokrácia említésével alapvető értékei közé emelte a politikai pluralizmus elemeit.<sup>[38]</sup> 1989-ben a 3. § pedig kifejezetten demokratikus fordulatot vett a szabad pártalakulás biztosításával és a pártok alkotmányos funkcióinak meghatározásával.<sup>[39]</sup> Ezt, továbbá a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, kizárólagos birtoklására irányuló tevékenység tilalmát, valamint az ellenállási klauzulát – kisebb korrekciókkal, az alapelvi fejezetből a pártdefiníciót az alapjogi fejezetbe helyezve – az [Alaptörvény](#) (2011) is átvette.

**[30]** 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,
- rendelkezhetnek a pártok működésének legfontosabb elemeiről, továbbá
- ezen jogok egyes esetleges korlátait is kijelölik.

A pártosodás és a pártok működésének közegét adó alapvető jogokhoz

- az egyesülés,
- a gyülekezés és
- a véleménynyilvánítás szabadságát sorolhatjuk.<sup>[40]</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 Gábor szerint markáns eltérés a nagy hatású német modelltől.<sup>[41]</sup> A strasbourgi esetjogban az egyes politikai pártok alkotmányos státuszával, azok létrehozásával és a hozzájuk csatlakozással kapcsolatos, de az **EJEE 11. cikkére** alapozott esetek száma az 1990-es évektől látványosan emelkedett.

**[31]** 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>[42]</sup> Mint láttuk, az alkotmányok ugyan a demokratikus politikai rendszer főszereplőinek tekintik a politikai pártokat, ez azonban nem jelenti azt, hogy egyes politikai célzatú szerveződések, adott esetben 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).

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.<sup>[43]</sup> A korlátozások jó része nemcsak alkotmányos szinten, de párttörvényekben (is) megtalálható.

**[32]** 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>[44]</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>[45]</sup> Ezt a státuszt biztosíthatja még a párttagok szabad (önkéntes) ki- és belépési joga, véleménynyilvánítása stb.<sup>[46]</sup> Az egyesülési és pártosodási szabadság korlátozása a plurális demokrácia értékeinek is meg kell, hogy feleljen. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a pártszabályozásra (akár az alkotmányos szinten) meghatározó befolyással bíró parlamenti pártok tulajdonképpen a pártverseny szabályozását, a „piacra” való belépés felügyeletét is elvégzik.<sup>[47]</sup>

**[33]** Az állam *intézményrendszerének* leírásakor az alaptörvényi szabályozás a pártokra vonatkozóan azt üzeni, hogy az állami intézményekre a pártok meghatározó hatással vannak, természetesen különösen

- a képviseleti szervek esetében (pozitív szabályok), valamint
- a pártpolitikától függetleníteni kívánt szervek tekintetében (negatív, összeférhetetlenségi

szabályok).

Az ide sorolható, 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 alkotmánybíróság már az említett 1952. évi határozatában utalt, az alkotmányozó a világháború után elvetette azt az álláspontot, hogy a politikai pártok a népszuverenitást és a népképviselést tönkreteszik, és már elfogadja a pártok kiemelkedő szerepét az állam és a polgárok közötti közvetítésben.<sup>[48]</sup> Noha a parlamenti képviselők a szabad mandátum normatív felfogása szerint továbbra is a köz érdekében tevékenykednek (->parlamenti képviselő),<sup>[49]</sup> a pártalapú szerveződésük, sőt képviselőcsoportjaik előjogai már kiterjedten elfogadottak.<sup>[50]</sup>

**[34]** 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.<sup>[51]</sup>

**[35]** Az EJEB 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>[52]</sup>

**[36]** 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>[53]</sup> Az állami támogatások igazolhatóak<sup>[54]</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.

**[37]** Az alkotmányos pártjog *metaszabályai* közé soroljuk a párttörvények megalkotására vonatkozó felhatalmazásokat, valamint az alkotmányellenesen működő pártokról való döntés hatáskörét. 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>[55]</sup>

**[38]** Az alkotmányok pártszabályozási tematikáját tekintve megjegyezzük, hogy a magyar alkotmány (mindkettő) témaköreiben követi a posztkommunista alkotmányozási modelleket. Látványosan kimaradt ugyanakkor a szabályozásból

- a pártok választásokon betöltött (konkrét) szerepe és jogai,
- az állami finanszírozás lehetősége,
- a belső szervezet demokratikus jellegének elvárása, valamint
- az alkotmányellenes pártok betiltásának lehetősége, vagy
- az alkotmánybírósági vizsgálatuk lehetősége is.

**[39]** Megjegyzendő, hogy a politikai pártok funkcióinál rögzített sajátosság – miszerint a kimutatható pártfunkciók mindegyikét nem tölti be minden párt – bizonyos értelemben alkalmazható a rájuk vonatkozó 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.

## 2.2. A pártok működésének szabályozási kérdései

### 2.2.1. A pártalapítás egyesülési jogi háttere és további alkotmányos megfontolások

**[40]** 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 a (magán)személyek önkéntes társulása. Az egyesülési jogi bázis garantálja a függetlenségüket az államtól. A pártalapítási szabadság megértéséhez Sólyom László szerint a pártok jogállásának értelmezésekor mindig hozzá kell olvasni az egyesülési joghoz a joggyakorlásának 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>[56]</sup>

**[41]** 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.<sup>[57]</sup>

**[42]** Noha az egyesülésektől 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 szerepet játszanak a demokratikus közélet kialakításában,<sup>[58]</sup> s mint ilyenek, hatással vannak a polgárok közéleti aktivitására és a politikai kultúrájára egyaránt.

**[43]** Az állam közreműködése a politikai párt létrejötténél több konstrukcióban is létezhet.<sup>[59]</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.<sup>[60]</sup> Az ilyen típusú diszkrecionalitást hordozza magában az a helyzet is, 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>[61]</sup> értelmezési-mérlegelési tér nyílik, amely a döntésüket kiszámíthatatlanná, mintegy engedélyezési típusúvá változtatja.<sup>[62]</sup>

**[44]** A Velencei Bizottság érvelése szerint szabad testületalakítási rendszereket, ahol nincs szükség a pártok regisztrációjára, jól működő demokráciákban 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>[63]</sup>

**[45]** A szabad és a normatív modellek közötti konstrukciók is ismeretesek. 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.

**[46]** Az alábbiakban áttekintünk egyes fontosabb, a pártalapítás feltételeiként előforduló, az ún. külső pártjoghoz tartozó követelményeket, és az azokkal kapcsolatos alkotmányos megfontolásokat.<sup>[64]</sup>

**[47]** *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 ugyanis az új formációkkal szemben jelentenek indokolatlan küszöbfeltételeket.<sup>[65]</sup> Példaként említhető, hogy szimbolikusan mondhatóan alacsony számú résztvevő kell a pártalapításhoz Magyarországon (10 fő), de rendkívül magas számú támogató szükséges Romániában (25 ezer fő).

**[48]** *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 kellene valószínűsíteni és minősíteni.<sup>[66]</sup> Ugyanakkor egyes országok nem csupán a demokratikus rendszer tiszteletét várják el a pártoktól – bizonyos ideológiák vagy szerveződési célok kifejezett tilalmát is megfogalmazzák. A törökországi Népi Munkáspárt (HEP) esetében<sup>[67]</sup> az EJOB 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 demokratikusnak kell lenniük, másrészt maga a javasolt változás is meg kell, hogy feleljen az alapvető demokratikus elveknek. Az alkotmányellenesség és a demokratikus elvek megsértésének általános tilalmán túl a további tiltott célok között megtaláljuk a fasiszta pártok (újra)szervezését<sup>[68]</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>[69]</sup>

Hasonlóképpen az olasz alkotmány szerint

tilos a feloszlattott fasiszta párt bármilyen formában való újjászervezése

(Átmeneti rendelkezések, XII.).

### **2.2.2. A pártszervezet jogi szabályozása és a belső demokrácia követelménye**

**[49]** A pártalakítás egyesületi jogi bázisából természetesen fakad az igény a belső szervezet kialakításának autonómiája iránt: a civil alapokon álló pártok belső életébe az állam minél kisebb mértékben szóljon bele.<sup>[70]</sup> A politikai pártok szervezetének meghatározása jogszabályi keretek között az írott politikai normának tekinthető pártalkotmányok/alapszabályok feladata.<sup>[71]</sup> Sólyom László 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>[72]</sup> Mindezen elvi alapokhoz képest a hatályos jogrendszerekben megannyi jogi megkötést találunk a pártok belső szervezetét illetően.<sup>[73]</sup>

**[50]** Az egyesületek és pártok belső szervezetének meghatározását tekintve a szabályozás terjedelmén túl a másik alapvető jelentőségű kérdés, hogy elvárható-e valamilyen demokratikus szervezeti és működési rend az egyesületektől, illetve a pártoktól. Halmai Gábor 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>[74]</sup>

**[51]** 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, a pártoligarchizálódást leíró és elítélő szakirodalom bemutatott. Robert Michels szerint az „oligarchia vastörvénye” miatt a pártok nem lehetnek demokratikusak.<sup>[75]</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>[76]</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>[77]</sup>

**[52]** A belső demokráciát szolgáló minimális követelmények<sup>[78]</sup> közé tartozik, hogy

- a döntéshozó szerveket választással kell létrehozni, határozott megbízási időre;
- az akaratképzés alulról felfelé építkező legyen; a párttagok véleménynyilvánítási szabadsága;
- kisebbségvédelem eljárásjogi biztosítékai;
- döntési folyamatok és pénzügyek belső nyilvánossága; egyéni jogvédelem.<sup>[79]</sup>

A Velencei Bizottság tömör megfogalmazása<sup>[80]</sup> alapján a belső demokrácia követelményét szűkre kell szabni, hiszen a pártok belügyeibe való jogtalan beavatkozás kerülendő. Ezek az elvárások biztosítják a döntéshozatal transzparenciáját, illetve a párttagságtól érkező kezdeményezéseket a párt szabályzatának megfogalmazásában és jelöltjeinek kiválasztásában.<sup>[81]</sup>

**[53]** 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>[82]</sup> További dimenziója a párton belüli demokráciának, amikor nem a vezetők felelősségre vonása kerül előtérbe, hanem a megszerezhető javakhoz, erőforrásokhoz való egyenlő, tisztességes hozzáférés.<sup>[83]</sup>

**[54]** A demokrácia- és pártelméletek körében a deliberatív és a racionálistudomány-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>[84]</sup> Az európai szakirodalomban markánsan megjelent az a vélekedés is, miszerint a pártok szabályozásai (sőt a Velencei Bizottság iránymutatásai is) már elavult paradigmát követnek. Egyesek szerint a társadalmi szerveződések közül a politikai hatalom befolyásolása céljából kiemelkedő, újabban minimális számú párttaggal, szinte vállalkozásként működő pártokat az egyesülési jog alapján, a belső demokráciát elvárva szabályozni már anakronizmus.<sup>[85]</sup>

### 2.3. A pártok működése feletti felügyelet

**[55]** Az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteknek, így a pártoknak is, alapvetően kevés pozitív

törvényi kötelezettségnek kell megfelelniük működésük során. Az alapításkor megvizsgált törvényi feltételek fenntartása mellett ugyan kevés pozitív elvárást kell teljesíteniük, mégis a szervezetek feletti kontroll állami igénye a politikai szervezkedéssel szembeni gyanakvás miatt történelmi korokon átívelő állami attitűd.<sup>[86]</sup> A politikai pártok kötelezettségeit, a törvényes működés ellenőrzése körében vizsgálendő 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.

**[56]** A pártok számára már alapításkor több tiltott célkitűzéstől is óvakodni kell – ezek tényleges megvalósítása éppúgy törvénytörő és szankcionálható. A *tilos tevékenységekhez* tartozhat

- a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására irányuló szervezkedés;
- a bűncselekmény vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívás;
- fegyverkezés;
- speciális szervezeti környezetben (például munkahelyen, közigazgatási, köznevelési intézményben, szolgálati helyen) való tevékenykedés.

Az *elvárt pozitív tevékenységek* körébe sorolhatjuk

- az alkotmányos funkcióknak való megfelelést, s ennek minimumaként
- a választásokon való rendszeres jelöltállítás,
- különösen a költségvetési támogatással rendelkező pártok a pénzügyeiről szóló nyilvános beszámolást.

**[57]** Sajátos kötelezettségként fogalmazza meg az uniós rendelet<sup>[87]</sup> az európai politikai párt számára, hogy tartsa tiszteletben az Európai Unió alapértékeit: „különösen programjában és tevékenysége során tiszteletben tartja az Uniónak az **EUSZ 2. cikkében** rögzített alapértékeit, azaz az emberi méltóságot, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot és az emberi jogokat, köztük a kisebbségekhez tartozó személyek jogait” [3. cikk (1) bekezdés c. pont]

**[58]** A pártok működése feletti felügyeletet ellátó szervvel szemben elvárás a pártatlan, diszkriminációmentes működés, amelyet jogállása és tisztességes eljárásainak<sup>[88]</sup> törvényi szabályozása biztosíthat a gyakorlatban.

## 2.4. A militáns demokrácia elvi kérdései

**[59]** A törvénytörő pártokkal szembeni szankciók körében nyilvánvalóan a legdrasztikusabb a felosztatás (betiltás), ennek alkotmányos körülményei különös megfontolást igényelnek. Az államok ehhez a legsúlyosabb korlátozáshoz csak ritkán folyamodnak. Súlyom szerint a pártok felosztatása 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>[89]</sup>

**[60]** A „militáns demokrácia” (*streitbare Demokratie, militant democracy*) kifejezés<sup>[90]</sup> alapja kifejezetten a politikai pártokhoz köthető, az önmagát megvédeni képes demokratikus intézményrendszer alkotmányos koncepciója.<sup>[91]</sup> Ez a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatából, konkrétan az SRP 1952-es betiltásából<sup>[92]</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>[93]</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. Mint említettük fentebb, a



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 vagyontól és képviselői mandátumaitól.

**[61]** Az SRP alkotmányosságának megítélése azért volt rendkívül kényes kérdés, mert az adott történelmi szituációban politikai szempontból a náci pártok feléledésének nem lehetett lehetőség 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 a Grundgesetz 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>[94]</sup>

**[62]** A döntés utóéletéhez tartozik, hogy a Szövetségi Alkotmánybíróság hasonló érvelés alapján még egy pártot tiltott be – a politikai paletta túlsó széléről a Németország Kommunista Pártját (Kommunistische Partei Deutschlands, KPD).<sup>[95]</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. Újabbán a bíróság inkább óvatos álláspontot képvisel: az egyik leghosszabb ideje működő neonáci Nemzeti Demokrata Pártot (Nationaldemokratische Partei Deutschlands, 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>[96]</sup>

**[63]** Az EJEB a pártok „rendszerre veszélyes” programja miatt hozott egyes restriktiókat nem elfogadhatónak minősített, ezekben az esetekben a demokráciát magát nem látta veszélyeztetettnek. Ellenkezően érvelt viszont a *Refah Part kontra Törökország* ügyben, kimondva, hogy „miután a modern európai történelemben vannak erre példák, egyáltalán nem valószínű, hogy a totalitárius mozgalmak demokratikus pártként szerveződve felszámolják a demokráciát, miután a demokratikus rendszerben sikeresen szerepelnek”.<sup>[97]</sup>

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

**[65]** A politikai párt tevékenységének megítélése nem csupán a jövőre nézvést tartalmaz mérlegelési kérdést (ti. a szóban forgó tevékenység veszélyezteti-e a demokráciát), hanem abban a tekintetben is, hogy a párt egyes politikusaik 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 a 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 felelősségének 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>[98]</sup> egyes tagok partikuláris, nem a párt képviselőjében vagy éppen az alapszabállyal ellentétesen megvalósított tevékenységéért a párt nem tehető felelőssé.

**[66]** Hasonlóképpen közelíthetjük meg a magyar jogrendszer által kínált eszközöket a rendszerellenes pártok szankcionálását illetően.<sup>[99]</sup> A hatályos jog áttekintése során eddig figyelembe vettük az **Alaptörvényt**, egyesülési jogról, valamint a pártok működéséről szóló törvényeket és a **Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény** (Ptk.) rendelkezéseit a tilos tevékenységekről. A bírói joggyakorlat mindazonáltal vajmi keveset tartalmaz az erre alapozott pártfeloszlást tekintve. Az antidemokratikus pártok képviselőivel szemben elsősorban a büntető törvénykönyvbe foglalt

- gyűlöletre uszítás,
- önkényuralmi jelképek használata vagy
- más gyűlölet-bűncselekmények elkövetése miatt léphetnek fel a hatóságok.<sup>[100]</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 feloszlata egyrészt az általa megvalósított félelemkeltő felvonulásokat, másrészt pedig a társadalmi problémák rasszista megoldásának propagálását szankcionálta.<sup>[101]</sup>

### 3. A pártszervezet finanszírozása

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

**[67]** A demokratikus eljárásokban előnyös funkciókat gyakorló politikai pártok működésükhöz bevételyszerzésre jogosultak; költségvetésük különféle típusú forrásokból áll össze. Ezeket rendszerezhetjük, különösen a jogi szabályozásra tekintettel.<sup>[102]</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.<sup>[103]</sup>

**[68]** 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 pénzbeli ellenszolgáltatás mellett jutnának hozzá (például ingyen műsoridő a médiában), vagy mások számára nem is elérhetőek (adókedvezmények, különleges hirdetési felületek, frakciótámogatások stb.). Itt a pártfinanszírozásnak alapvetően alkotmányos kontextusát tekintjük 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.

**[69]** Mivel a pártok az egyesülési jog alapján jönnek létre, a tulajdonukkal és bevételeikkel<sup>[104]</sup> 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>[105]</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>[106]</sup>

**[70]** A magánadományok különféle formáit tiltó szabályokat bőségesen találunk a pártjogban, ezek indokai változatosak.<sup>[107]</sup> Külföldi entitások adományait a külső vagy külföldi befolyás megelőzése, az önrendelkezés elve alapján tilalmazzák. A Velencei Bizottság általánosnak tekinti az ilyen tilalmat; az Európa Tanács miniszteri bizottságának ajánlása [Rec(2003)4] pedig kifejezetten elvárja ennek jogszabályba foglalását.<sup>[108]</sup>

**[71]** Az egyes vállalatoktól érkező juttatások esetében a magánérdekek befolyásának korlátozása, a jelöltek és a pártok ezektől való függetlenítése a cél. Állami vagy részben állami entitások adományai a közpénzek (nem közérdekű) politikai célokra fordítását jelentenék. A pártfinanszírozás átláthatóságának biztosítása, a szabályozásnak való megfelelés ellenőrizhetősége érdekében a névtelen adományokat is tilalmazzák.

### 3.2. Az állami támogatások

**[72]** A politikai pártoknak juttatott közvetlen állami támogatást a nyugati demokráciákban is csak a viszonylag közeli múltban vezették be. Hiszen egyrészt a XX. 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. Az 1958-ban hozott első pártfinanszírozásos döntését<sup>[109]</sup> követően több határozatban tisztázta a megengedhető támogatások elveit és formáit.<sup>[110]</sup>

**[73]** 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 képviselőcsoportja (a törvényhozási funkciók gyakorlása),
- alapítványa és
- a választási kampánytevékenysége számára egyaránt.<sup>[111]</sup>

**[74]** 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 az állam támogatása 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.

**[75]** Szükségesnek mondható a pártok magánadományozóktól való függésének enyhítése is. A pénz befolyása komoly torzulásokat okozhat a demokrácia kárára, amennyiben a népképviselőt 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. Általános az a 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.

**[76]** 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, azaz állami támogatás nélkül is hatékonyan kell megjelenniük működésük kezdeti szakaszában.<sup>[112]</sup>

**[77]** A pártok egyesülési jogi háttere miatt szükségszerű ugyanakkor a privát bevételeik és a pártok autonómiájának figyelembevétele. A túlnyomó állami finanszírozás a pártokat az államtól túlzottan függővé teszi, annak kockázatával, hogy elveszítik a szükséges kapcsolataikat a választóikkal vagy a társadalommal általában.<sup>[113]</sup> Emiatt egyes jogrendszerekben plafonszabályokat találunk a költségvetési támogatások tekintetében. A német példa egyszerű és szigorú, a párttörvény [18. § (5) bekezdés] szerint ugyanis a párt éves költségvetésében az állami támogatások mértéke nem haladhatja meg a magánbevételek összegét.<sup>[114]</sup>

**[78]** Az állam a rendszeres költségvetési forrásokon túl változatos formákban támogathatja a pártokat, erre álljon itt a magyar példa. A rendszerváltáskor újjáalakuló pártszervezet működési feltételeinek biztosítása körében történt, a történelmi időszakra jellemző<sup>[115]</sup> egyszeri<sup>[116]</sup> adományként, a magyar pártoknak való ingatlanjuttatás.<sup>[117]</sup> A párt a költségeinek fedezése és vagyonának gyarapítása érdekében egyes gazdasági-vállalkozási tevékenységeket folytathat, ezek után társasági adót fizetnie nem kell.<sup>[118]</sup> Jelentős összegeket jelent továbbá a feltételeket teljesítő politikai pártok számára az országgyűlési választásokon indított jelöltjeik utáni támogatás,<sup>[119]</sup> a parlamenti képviselőcsoportok támogatása,<sup>[120]</sup> a kampányban a közszolgálati médiaszolgáltatásban biztosított ingyenes reklámidó,<sup>[121]</sup> továbbá a pártalapítványok támogatása.<sup>[122]</sup> Ezek további ismertetésétől eltekintünk.<sup>[123]</sup>

## 4. Pártok és demokratikus képviselet

### 4.1. Parlamenti küszöbök vs. demokrácia

**[79]** A plurális pártversenyt különböző küszöbszabályok befolyásolják, ezek a hatékonysági elvárást fogalmazzák meg. Az állami pártfinanszírozásban való részvétel feltételeként szabott, a választáson elért bizonyos támogatottság célja, hogy a teljesen új formációk felé ne forgácsolja szét az állami forrásokat, illetve, hogy a pártok bizonyos támogatottság (hatékonyság) elérésével bizonyítsák képességüket az alkotmányos alapfeladatuk ellátására.

**[80]** A parlamentbe jutás az egyéni választókerületeket legalább részben alkalmazó többségi vagy vegyes választási rendszerekben tulajdonképpen egy képviselő révén megvalósul. A parlamenti küszöb az arányos-listás választási rendszerekben a törvényhozási képviselet szétaprózódásának, a kis létszámú, ezért felelőtlen frakciók létrejöttének és a kormányalakításra gyakorolt destabilizáló hatásuknak a megelőzését célozza. 1952-ben a német Alkotmánybíróság döntésével elfogadta a parlament működőképességének érvét, de megjegyezte, hogy a küszöb bizonyos mérték felett már

alkotmányellenes lehet.<sup>[124]</sup> A bíróság az Európai Unió Parlamentjének képviselő-választása tekintetében már nem látta valós veszélynek, hogy a kisebb pártok az EP működőképességét veszélyeztessék, ezért a német törvény által alkalmazott 5%-os küszöböt szerinte nem is teszi indokolttá – így az 5%-os EP-küszöb alkotmányellenesnek találtatott.<sup>[125]</sup>

**[81]** A pártrendszer és a parlament fragmentációjának elkerülése végett bevezetett parlamenti küszöb hatásait a lengyel politikai rendszer alapján tökéletesen nyomon lehet követni: az 1993-as reformot követően drasztikusan csökkent a parlamenti pártok száma.<sup>[126]</sup> Ez a rendszer a teljesen új formációk parlamentbe jutását megnehezíti, különösen, ha erre épülve a pártfinanszírozás tovább gyengíti a kispártok pozícióit. Súlyom szerint a küszöb megtöri a pártok egyenlő kezelésének elvét, hiszen

hiába tűnik objektívnek a parlamentbe jutás százalékosan megvont határa, nem lehet általában igazolni, hogy a hatékony működés fenntartásához éppen 4, 5 vagy másminnyi százalékos eredmény elegendő.<sup>[127]</sup>

A választási küszöb továbbá nemcsak az egyenlőség elvét, hanem a listás választási rendszer arányosságát is korlátozza. A formális választási küszöbök lényege, hogy a politikai párt választási listája, ha a rá leadott szavazatok aránya nem éri el a küszöböt, nem vesz részt a listás mandátumok kiosztásában.<sup>[128]</sup> Egyes vegyes rendszerek kerülő utat is biztosítanak, például Németországban, ha nem éri el a párt az 5%-ot, még kaphat listás mandátumot, ha egyébként legalább 3 választókerületi helyet szerez (és ez már egy szigorúbb rendszer, mert korábban az 5%-os küszöb elérését tartományi szinten vizsgálták<sup>[129]</sup>). Az alacsonyabbak között tartjuk számon a dán 2%-os küszöböt, legmagasabb küszöbök között pedig a török 10%-os előírást (2002-ben emiatt a szavazatok 46%-a elveszett).<sup>[130]</sup>

**[82]** A választási rendszerek szabályozói megannyi változatos, a legkülönbébb történelmi és hatalmi összefüggések által meghatározott kimenetelt képesek produkálni. Egy átlagos parlamenti küszöb (5%) működő orosz dumaválasztási szisztémában 1995-ben a küszöböt az országosan listával versengő 18 közül mindössze négy párt tudta átlépni, és ezek felülreprezentáltsága a szavazatok 50%-ának elveszését eredményezte. Ugyanakkor az egyéni, relatív többségi kerületekben versengő 43 párt küzdelmei közepette sok körzetben kb. 20%-os többséggel már mandátumot lehetett szerezni.<sup>[131]</sup> Az 1989-es magyar választási rendszer aránytalanságára jellemző adat, hogy az 1994-ben a listás szavazatok 52,7%-át megszerző a kormánykoalíciónak mintegy 72%-os, 2010-ben mintegy 68%-os alkotmányozó parlamenti többséget tudott „előállítani”.

## 4.2. Pártképviselet

**[83]** Jelen megközelítésünkben a parlamentek népképviseleti funkcióját vizsgáljuk. Nem egyszerűen testületi szervek, amelyek az alkotmányokba foglalt törvényhozási, ellenőrzési és egyéb hatásköröket gyakorolják, hanem a társadalom politikai megosztottságának tükörképei, a különféle politikai nézeteket és érdektörekvéseket, azok egymás elleni küzdelmét megjelenítő gyűlések, a küzdelmek megvívásának jogilag szabályozott, rendezett politikai arénái. A népképviseleti szerveket a nép által választott képviselők alkotják, azonban a választási rendszerek meghatározó befolyása révén a képviselők politikai pártok keretében vagy azokhoz igazodva végzik munkájukat. Ennek tulajdonképpen szükségszerű kialakulását a pártfejlődés történeti ívéből is megérthetjük, azonban politikai pártok kialakulásának és működésének magyarázatára a politikatudomány több elméletet is kidolgozott a politikai döntéshozatal tekintetében. A racionális választás elméletét fentebb említettük: törvényhozási képviselők kollektív cselekvése, a párt által megvalósított fegyelmezés mellett hosszabb távon mindannyiuk számára hasznos együttműködéssé válhat.

**[84]** A modern parlamenteket és képviseleti demokráciákat alapvetően a pártelvű képviselet jellemzi. A pártelvű képviselet alatt itt azt értjük, hogy a képviselet egyrészt a politikai pártok

választási pozíciói (erősen preferált jelöltállítási joguk) nyomán, másrészt a társadalomban megtalálható, pártok által befolyásolt politikai nézetkülönbségek megosztottságának leképezése nyomán meghatározott.

**[85]** A parlamentek történeti fejlődése arra is rámutat, hogy a pártelvű képviseletet megelőzően, valamint azzal párhuzamosan eltérő képviseleti elvek is léteznek. Ezek nagyrészt kiegészítő elvekké váltak, éppen a politikai pártoknak a demokratikus eljárásokat kitöltő helyfoglalása miatt. A modern parlamentekben a pártelvű képviselet melletti képviseleti elveket elsősorban a kétkamarás törvényhozások felsőháza jelenítik meg. Mindamellet, hogy ezeket a felsőházakat is több helyen az általános választójog s így pártelv uralja (például Romániában), főként történeti és államszerkezeti okokból megtalálhatóak az arisztokratikus (Egyesült Királyság, Lordok Háza), a regionális (Olaszország, Szenátus), a tagállami (Németország, Bundesrat) vagy a korporatív (Írország) képviseletet lehetővé tevő kamarák is.<sup>[132]</sup> Magyarországon főként a nemzetiségek képviselete kapcsán javasolták több<sup>[133]</sup> a felsőház fel- (vissza-) állítását, ehhez képest a nemzetiségi – preferenciális – képviseletet a hatályos **választási törvény** az egykamarás modellen belül igyekszik intézményesíteni.

**[86]** A parlamenti funkciók és a pártelvű képviselet kapcsán több kritikus álláspont is megfogalmazódott. Az természetesen nagyban érinti a törvényhozó testületek és a politikai arénák funkcióit és működését, ha az érdekartikulációs és javaslatformálási funkciókat a pártok már egy korábbi szakaszban vagy éppen eltérő fórumokon valósítják meg (például ha a parlament nem foglalkozik érdemben a kormányzattól beérkező javaslatokkal, ha a közterületek vagy a médiafelületek válnak a politikai „viták” elsődleges terepévé stb.).

**[87]** A választójog általánossá válása vezetett a modern pártok elterjedéséhez és a parlament pártelv szerinti átalakításához. A korábbi, alacsony társadalmi reprezentációt biztosító parlamentet az általános képviselet váltotta fel, azonban a pártok fegyelmezett és szervezett működése nyomán, a párturalom és „demokratikus pártiktatúra” révén, Sajó András szavaival,

[a] parlamenti rendszer elvesztette magától értetődő alkotmányosságát.<sup>[134]</sup>

Sőt, a politikai gondolkodásban hamar elterjedtek a „fecsegő” testületekkel szembeni, nagyon is hatásos érvek, indulatok – akár az uralkodó osztály színjátékát emlegető marxista és lenini gondolatokra, akár a Carl Schmitt-féle döntésképtelenségi érvekre is utalhatunk.<sup>[135]</sup>

**[88]** A parlamentek és a pártok kapcsolatának alapjait érinti a képviselet két további aspektusa is. Egyrészt a parlamenti képviselők saját szerepfelfogása meghatározó, amennyiben a tevékenységüket aszerint értelmezik, hogy a választóktól (például a programjuk, pártjuk ideológiája stb. alapján) kapott mandátumnak kívánnak megfelelni, avagy a választói közvetlen akarattól a közérdekre és a saját lelkiismeretükre hivatkozással eltávolodnak. Másrészt a parlamentektől a társadalom tökéletes demográfiai reprezentációja távol áll. A világ törvényhozásaiba képviselőként sokkal nagyobb valószínűséggel és arányban jutnak be a férfiak, a gazdagok és az iskolázottak, mint a társadalmi arányuk.<sup>[136]</sup> Ezek az eltérések egyrészt a pártok fentebb bemutatott jelöltszelekciós tevékenysége, valamint amiatt léteznek, amit a pártelvű képviselet lényegéként fogalmazhattunk meg: elsősorban a politikai alternatívák társadalmi támogatottságát tükrözik a népképviseleti szervek. Végül felhívjuk a figyelmet arra a már említett összefüggésre is, miszerint érdemben változó a parlamenti pártok helyzete és működése a különféle kormányformák törvényhozó testületeiben, illetve a hatalommegosztás különféle konstrukcióiban; például annak megfelelően, hogy a kormány felelős-e a parlamentnek, megbuktathatja-e a kormányfőt a törvényhozó testület.

**[89]** Végül fontos leszögezni, hogy a parlamentben mind a kormányoldal, mind az ellenzéki pártok, valamint a parlamenten kívüli pártok egyaránt betölt(het)ik alkotmányos feladatukat és képviseleti funkciójukat. A törvényhozásban a kormányoldalt a koalíciós szerződés, illetve a kormányban való tényleges szerepvállalás különíti el az ellenzékétől; míg a parlamentbe be nem jutott pártok is



közreműködnek ugyan a népakarat kinyilvánításában, azonban a közhatalmi döntésekre való ráhatásuk távoli és közvetetten érvényesül.<sup>[137]</sup>

### 4.3. Pártkormányzat

**[90]** A pártelvű kormány vagy kormányzás (*party government*) jelenségét már az 1960-as évektől igyekezett a politikatudomány tematikusan feldolgozni. Ez a politikai pártok kormányra gyakorolt befolyását<sup>[138]</sup> leíró modell az alapjául szolgáló tényezőkről a mi megközelítésünk számára kellő áttekintést nyújt. Peter Mair a következő fogalmi elemeket és feltételeket különbözteti meg, nyomban ki is egészítve a pártok és pártrendszerek átalakulásából fakadó, a modellt érő kihívásokkal.<sup>[139]</sup>

**[91]** *Egy vagy több párt valódi választások eredményeként ellenőrzési pozíciót szerez a végrehajtó hatalom felett.* Ez a feltétel kissé zavarosan tud érvényesülni, amennyiben a többpárti koalíciós kormányok belső vitáit és hatalmi pozícióit nézzük, de Mair szerint a pártrendszerek egyre inkább polarizálódnak (vagy azt utánozzák), és ezáltal a választások eredményeként világos határ húzható a kormányon és az ellenzékben levő pártok között.

**[92]** *A politikai vezetők a pártok által és a pártokon keresztül kerülnek kiválasztásra.* A századfordulót követő politika sajátossága, hogy jóllehet a politikai vezetőket továbbra is a pártok toborozzák és választják ki, a politikusi karriervonalak<sup>[140]</sup> kevésbé a pártokon keresztül vezetnek a végrehajtó hatalom csúcsa és más, magasabb pozíciók felé. A vezetők kiválasztását egyre kevésbé a szóba jövő személyek párton belüli befolyása határozza meg, sokkal inkább a jelöltek azon képessége, hogy megnyerjék a médiát és ezáltal a választói szimpátiát. A politika perszonalizációja és prezidencializálódása<sup>[141]</sup> ebben az értelemben oda vezetett, hogy a politikai vezetők és a választók között közvetlen kapcsolat jött létre, s kevésbé van szükség a politikai pártok mint szervezetek közvetítő szerepére.

**[93]** *A pártok világos (köz)politikai alternatívákat kínálnak a választók számára.* A pártok a pártfejlődés újabb szakaszaiban viszont már egymáshoz közelítő programokat fogalmaznak meg, a pártrendszerek centrumaiban a közpolitikai alternatívák meglehetősen közel kerültek egymáshoz. Jóllehet, a pártverseny továbbra is hangos a politikai csörtéktől, de ezek inkább formális kérdéseket érintenek, kevésbé mutatnak lényegi ellentéteket. (Mair hasonlata szerint a focimeccs izgalmas, küzdelmes s a nézők számára még látványos is, de a szemben álló felek harca tulajdonképpen nélküli a lényegi tartalmat.) Az is felvethető, hogy maga az ellenzék is eltűnik, részévé válik a releváns pártok összetartó közösségének (a kartellnek).<sup>[142]</sup>

**[94]** *A közpolitikákat a végrehajtó hatalmat birtokló párt, pártok határozzák meg.* A közpolitikai döntések, de azok érdemi kontrollja is egyre inkább kicsúszik a politikai pártok kezéből.<sup>[143]</sup> Helyettük a szabályozó állam felemelkedésének lehetünk tanúi a nyugati demokráciákban, fontos döntések kerülnek növekvő számban nem pártelvű testületek, „nem többségi” vagy jogvédő szervek hatáskörébe. A közpolitikai döntések környezetéből olyan korlátok is említhetőek, mint a nemzetközi, szupranacionális vagy integrációs igazodási kötelezettségek, a jogalkotás növekvő komplexitása (és technikaivá válása) stb. Ezeknek a szakmai szervezeteknek a hivatalnokait sem a pártok választják, azok inkább jogi felelősséggel tartoznak.

**[95]** *A végrehajtó hatalmat a pártokon keresztül vonják felelősségre.* A demokratikus legitimáció szempontjából a pártoknak az előbb leírt visszaszorulása azzal a problémával jár, hogy a választóktól kapott felhatalmazást a hivatalba került párt nem tudja végrehajtani, s ezért a választók irányában fennálló politikai felelőssége problematikusává válik.<sup>[144]</sup> A választók által levonható következmények tehát célt tévesztenek, nem tudják büntetni vagy jutalmazni a szakmai testületek által korlátozott (vagy meghozott) közpolitikai döntések miatt a kormányt, pontosabban a kormányzó pártokat.

**[96]** A pártelvű kormányok alternatívái lehetnek a „szakértői” kormányok, amelyek az európai

politikai rendszerekben inkább kivételesek. Inkább gazdasági vagy egyéb válsághelyzetek átmeneti megoldásai lehetnek, abban az esetben, amikor az inkumbens pártok visszalépnek és a közpolitikai döntések direkt kontrollját átmenetileg kiengedik a kezükből. Az ilyen válságok feloldása nem egyszerűen a gazdasági stb. helyzet rendezése, hanem hogy egy újabb felhatalmazás alapján a pártok visszaveszik az irányítást (vagy a „szakértő” kormánytagok mozdulnak a pártpolitika irányába).

**[97]** A politikai pártok pozícióinak elsorvadását kívánja megállapítani Samuel Issacharoff, aki három fontosabb pártfunkcióra (azok korlátozásának nem kívánt következményeire) hívja fel a figyelmet, mindhárom összefoglalóan a párt szerepét hangsúlyozza bizonyos javakhoz, erőforrásokhoz való hozzáférés és a politikai koordináció tekintetében. A politikai pártok – szól az érvelés – fontos szerepet tölthettek be a politikai rendszerben a demokratikus eljárások stabilizálásával és strukturálásával. A pártok szétartó érdekeket tartottak kézben azzal, hogy három alapvető politikai funkció felett gyakoroltak ellenőrzést, nevezetesen: a kampányfinanszírozáshoz való hozzáférés, a kormányzati pozíciókhoz köthető, egyesek szerint stabilizáló, pozitív hatású politikai patronázs, valamint a jelöltállítás folyamatának felügyelete. Jóllehet, ezek veszélyes területek a képviselő és a kormányzás korrumpálását tekintve, Issacharoff szerint a pártok ezekkel kapcsolatos kompetenciáinak korlátozása mégis a politikai pártok koordinációs, stabilizációs szerepének eltűnésével járt.<sup>[145]</sup>

**[98]** A politikai pártok és tagjaik számára egyik legfontosabb motivációs tényező a különféle kormányzati pozíciókhoz vagy előjogokhoz való hozzáférés, amelyet ezen a helyen a politikai patronázs fogalma alatt vázolunk fel. A patronázsrendszerekben a komolyabb állami, félállami hivatali posztokhoz a pártok, pártkapcsolatok révén lehet hozzájutni; a „zsákmányelv” az Egyesült Államok politikai rendszeréből ered, de ilyen patronázsrendszerek elterjedtek Olaszországban, Görögországban, Ausztriában, Belgiumban vagy legalább közepes mértékben Franciaországban.<sup>[146]</sup> A politikai patronázs jogi-politikatudományi feldolgozása a pártelvű politikum és a jog alapján működő szakmai közigazgatás szférájának kapcsolatát-eltávolítását tartja szem előtt.<sup>[147]</sup>

**[99]** A politikai patronázs fogalmát a közigazgatás politikai kontrolljának, a mindenkor hatalmon lévőkhöz lojális bürokrácia politika alá rendelésének követelményéből vezethetjük le. Pesti Sándor megfogalmazásában:

Ez a kontroll [...] különböző közvetítőmechanizmusokon keresztül valósul meg. Az egyik ilyen a joganyag [...], ugyanis a modern demokratikus közpolitikában a döntések igen nagy része valamilyen jogi norma formájában realizálódik. Az újonnan hatalomra kerülő politikai erők tehát az örökségül kapott bürokráciát döntően a joganyagon keresztül tudják »átprogramozni«, a saját programjukat, prioritásaikat különböző jogszabályokban fogalmazzák meg, amelyeket aztán a fegyelmezett és lojális köztisztviselői gárdának kell végrehajtania, a gyakorlatba átültetnie. A demokratikus kontroll gyakorlásának másik fontos [...] eszköze a patronázs, azaz a vezető köztisztviselői és egyéb állami állásoknak politikai szempontok alapján (is) való betöltése. [...] a közpolitikai döntések meghozóinak egyre bonyolultabb, egyre komplexebb problémákat kell átlátniuk és megoldaniuk, melyek olyan fokú specializált szaktudást igényelnek, amelyet csak hosszú évek munkájával és képzésével lehet elsajátítani. Erre pedig a többnyire laikusnak számító politikusok mind kevésbé képesek, így az adott szakpolitikai terület kontrollálására az egyedüli megoldás, hogy hozzájuk lojális, velük és/vagy a pártjukkal bizalmi viszonyban lévő köztisztviselőket neveznek ki, azaz a politikai patronázs eszközével élnek.<sup>[148]</sup>

**[100]** A politikai pártok ösztönző erőforrásai között a közigazgatáson túl más hatalmi ágak és állami

tisztségek is számításba veendőek. A politikai zsákmányszerzés ugyanis formálisan minden olyan pozíciót érint, amelyet az adott pillanatban fennálló politikai többség „megkaparinthat” – klasszikus felfogás szerint az elnöktől a „postamesterig” bármit. A kormány- és politikai irányváltásokkor politikai jellegű „tisztoztatások”, személycserék történnek, ezek kritikus hatásait a történelmi tapasztalatok igazolják. A patronázs fogalmába egyéb jutalmazók is beleszámítanak, nemcsak a közjogi, politikai, közintézményi pozíciók és állások, hanem például szolgálati vagy önkormányzati lakásokhoz jutás, díjak, ösztöndíjak, közbeszerzési megrendelések, és még végtelen sok formája létezik az előnyök juttatásának. A politikai patronázs a pártok által jutalmazott személyeken túl maguknak a pártoknak szintén előnyöket hordoz, Wolfgang C. Müller összegzése szerint a patronázs kifizetődik szavazatokban, munkaerőben, pénzben (támogatásban), stratégiai rugalmasságban, közpolitikai kapacitásokban kifejezhető nyereségben. A rendszerszerű következményei között pedig számontarthatjuk

- a politikai és társadalmi integrációt,
- visszaesést a gazdasági hatékonyságban,
- a rendszerszintű korrupciót és
- a populista ellenreakciók<sup>[149]</sup> felbukkanását.<sup>[150]</sup>

**[101]** A politikai pártok széles körben törekednek állami és közhivatali pozíciók megszerzésére, az állami szféra kolonizációjára, a civil társadalom<sup>[151]</sup> behálózására; ezzel szemben alkotmányjogi szempontból az állam és a pártbefolyás elválasztásának lényegi pontjaira kell rávilágítanunk. Az állam meghódításának jogállamban garantált (vagy garantálandó) korlátja az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elvi érinthetetlensége. Ezek, noha bizonyos pontokon találkoznak a politikummal, lényegi ismérvek szerint a joghoz kötött, jogalkalmazói tevékenység szférái.<sup>[152]</sup>

A csak a törvényeknek való alávetettség nemcsak a másik két hatalmi ág befolyását zárja ki tehát az ítélezésre, hanem – az Alkotmány határai és követelményei között maradó – független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén is biztosítja a bírói függetlenséget.<sup>[153]</sup>

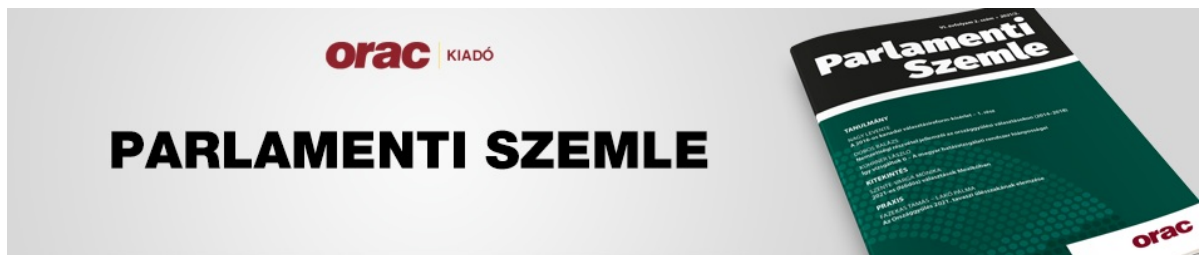
**[102]** A demokráciát mint alkotmányos elvet a pártok társadalomban betöltött funkciójának normatív leírására is alkalmazzuk.<sup>[154]</sup> A demokratikus uralmi rendszerek képviseleti elven működnek, a működőképes képviselet pedig előfeltételezi a polgárok és az érdekcsoportok diffúz politikai preferenciáinak aggregációját, értelmezhető programokká és döntési alternatívákká alakítását. Ebből fakadóan további, az alább leírt alkotmányos elvek érvényesítésére is szükség van, hogy se a többpártrendszer pluralizmusának szűkülése, se az állami vagy más versenytorzító befolyások, se pedig a demokratikus küzdelem keretszabályainak lerombolása ne számolják fel magát a képviseletet. Meg kell jegyezni, hogy a pártok hasznos közreműködéséből még nem következik, hogy csak ezek a szervezetek lennének képesek betölteni a képviseleti demokrácia számára fontos funkciókat. Annak mérlegelése, hogy a pártok szervező és integratív funkciója a politikai eljárásokban kiváltható-e, a politikai rendszer egyes pontjain nagyon is indokolt: a helyi demokrácia vagy a politikai diskurzusok bizonyos fórumai éppen hogy a pártok távolmaradása esetén működnek megfelelően.

**[103]** Normatív értelemben a demokratikus követelmény a párton belüli demokráciához köthető. A német alaptörvény rendelkezésének értelmezéséből fakad az a felfogás, hogy a párton belüli demokrácia valójában a pártok képviseleti és döntéshozatali funkcióját támogatja: akkor tudnak demokratikusan működni a választók és az állam közötti közvetítés során, ha belső szervezetük és eljárásaik is megfelelnek a demokratikus elvárásoknak. A XXI. századi kihívás ezen felfogással kapcsolatban az, hogy

- egyrészt a belső eljárások demokratikus jellegét nem tudjuk teljes mértékben konkretizálni;
- másrészt az állami beavatkozás jóval túlmegegy azon a minimumon, amelyet általában a

demokráciából levezethetünk.

Idesorolható minimumok a többség uralma, a kisebbség védelme s a párttagok közreműködési jogainak biztosítása – ehhez képest konkrét megbízási idők vagy szavazati arányok jogszabályi előírása, így kizárólagossága a párt belső döntéshozatala számára legalábbis nehezen igazolható. Amennyiben az alkotmány nem írja elő tételesen (de bizonyos mértékben még akkor is), a belső demokráciával kapcsolatos elvárás egy nem teljesen igazolt várakozáson alapul. A pártok képviseleti szervekben vagy a választási eljárásban való tevékenykedése a belső rendjüktől elkülönítve is megítélhető, különben egyes gyakorlatias esetekben nehezen értelmezhető kívánalmakhoz jutunk. Általában demokratikus elvárás például a helyi pártszervezet beleszólási jogának biztosítása a jelöltállításba, de közel sem elvárt, hogy minden egyéni választókerületben legyen egyáltalán helyi szervezet, viszont formálisan így is állíthat a párt jelöltet. Kompromisszumra kényszerült az alapelv a parlamenti képviselőcsoportokon belüli szavazási fegyelem tekintetében is. A párton belüli demokrácia elvárását tulajdonképpen meghaladhatónak ítélni lehet. A pártok demokráciát korlátozó tevékenységére annak külső megjelenése alapján reagálhat, kell, hogy reagáljon a jogrendszer; valójában erősebb érvek szólnak a pártok működése szempontjából az autonómia elve mellett.



## 5. JEGYZETEK

[1] 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 (szerk.): *The Regulation of Post-Communist Party Politics*, Routledge, 2018. Hálás köszönettel tartozom Körösényi Andrásnak és Horváth Attilának a szócikkhez fűzött észrevételeikért.

[2] BIHARI Ottó: *Összehasonlító államjog*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1967, 42–43.

[3] David HUME: *David Hume összes esszéi I-II.* (ford. TAKÁCS Péter), Budapest, Atlantisz, 1994, 64. Hasolóképpen: KAUTZ Gyula: *Politika vagy Országászatlan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására*, Pest, Heckenast Gustáv, 1862, 145–146.

[4] 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;; Moisei OSTROGORSKI: *Democracy and the Organization of Political Parties*, London, MacMillan, 1902.

[5] Max WEBER: „A politika mint hivatás” in Max WEBER: *Tanulmányok*, Budapest, Osiris, 1998, 182–183.

[6] Voltaire erős fordulata az *Enciklopédia* „frakció” szócikkénél (6:360): „A párt nem szükségszerűen

utálatos, a frakció ellenben mindig.”

[7] Giovanni SARTORI: *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, ECPR Press, 2005, 3.

[8] Vö. Magyar Demokrata Fórum, Szabad Demokraták Szövetsége, Fiala Demokraták Szövetsége.

[9] BVerfGE 2, 1 (1952), SRP-Verbot.

[10] 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, 2013, 101–105.

[11] *Socialist Party and Others v. Turkey*, Judgment of 25 May 1998, 20/1997/804/1007, § 29.

[12] Guidelines on Political Party Regulation, CDL-AD(2010)024. –A második, bővített kiadásra 2020-ban került sor, lásd Joint Guidelines of the Venice Commission and OSCE/ODIHR on Political Party Regulation, CDL-AD(2020)032.

[13] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [26].

[14] Később az Európai Unióról szóló szerződés (TEU) 10. cikk (4) bekezdése ismételte meg ezt a deklarációt, lásd még: Lisszaboni Szerződés 8a. cikk (4) bekezdés.

[15] 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.

[16] 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; Richard S. KATZ: „Political Parties” in Daniele CARAMANI (szerk.): *Comparative Politics*, Oxford, Oxford UP, 2017, 207–223.

[17] Vö. német alaptörvény 21. cikk; magyar Alaptörvény VIII. cikk (3) bekezdés.

[18] Lásd BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, Budapest, HVG-ORAC, 2014, 128–129.

[19] 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.

[20] A politikusi karriervonalakhoz lásd POKOL Béla: „Értelmiség és politika” in BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2009, 580–593.

[21] Lásd döntéseméleti példákkal: ENYEDI – KÖRÖSÉNYI (1. j.) 19–23.

[22] Hasonlóképp nincs lehetőség kitérni a pártok száma, az ideológiai-társadalmi törésvonalak, a választási rendszerek hatása nyomán kialakult pártrendszerek tipológiájára. Lásd ezekhez további szakirodalmi hivatkozásokkal SMUK Péter: *Magyar és európai pártjog*, Budapest, Gondolat, 2018, 28–31, 139–142.

[23] WEBER (5. j.) 165.

[24] ENYEDI – KÖRÖSÉNYI (1. j.) 112.

[25] ENYEDI – KÖRÖSÉNYI (1. j.) 117.

[26] ENYEDI – KÖRÖSÉNYI (1. j.) 117; Richard KATZ – Peter MAIR: „Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party” *Party Politics* 1995/1, 5–28. Magyarul lásd Richard KATZ – Peter MAIR: „A pártszervezet változó modelljei és a pártdemokrácia” *Politikatudományi Szemle* 2001/3, 131–156. A szakirodalmi kritikákra adott összefoglaló válaszukat lásd KATZ – MAIR: „The Cartel Party Thesis: A Restatement” *Perspectives on Politics* 2009/4, 753–766. A magyar pártokra és pártrendszerre való alkalmazhatóságát elemzi, és empirikus kutatási eredmények hiányában csak részleges igazolhatóságát állapítja meg: HORVÁTH Attila – SOÓS Gábor: „Pártok és



pártrendszer” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Budapest, Osiris – MTA TK PTI, 2015, 267–273.

[27] A pártállam tehát nem azonos a totális diktatúrák állampártjával, vagy állampárti rendszerével. Leibholz 1960-ban azt írta: a demokratikus pártállamnak már csak egyetlen alternatívája van – a totalitárius pártállam. Gerhard LEIBHOLZ: *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, Berlin, Walter de Gruyter, 1960; Ingrid van BIEZEN: „Political Parties as Public Utilities” *Party Politics* 2004/6, 701–722; Pepijn CORDUWENER: „Institutionalizing the democratic party-state: political parties as ‘public utilities’ in Italy and West Germany 1945–75” *European Review of History* 2018/1, 101–120. Leibholz elméletének előzményét Hans Kelsennél találhatjuk meg, lásd Malte FELDMANN: „Die Parteien(staats)theorie von Hans Kelsen” *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* 2019/1, 28–40.

[28] Lásd még a pártfejlődés interpretációihoz Steven B. WOLINETZ: „Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies” in Richard GUNTHER – José RAMÓN-MONTERO – Juan J. LINZ (szerk.): *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, 2002, 136–165.

[29] Richard GUNTHER – Larry DIAMOND (szerk.): *Political Parties and Democracy*, Johns Hopkins University Press, 2001, 34.

[30] Lásd még Lauri KARVONEN: „Legislation on Political Parties. A Global Comparison” *Party Politics* 2007/4, 438–439.

[31] BIEZEN (1. j.) 199.

[32] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [28–32].

[33] SÓLYOM (1. j.) 12.

[34] Gabriela BORZ: „Justifying the constitutional regulation of political parties: A framework for analysis” *International Political Science Review* 2016/1, 2–4.

[35] BIEZEN (1. j.) 197–199.

[36] KOVÁCS – TILK (1. j.) 271. „Mindamellet hangúlyozni 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*, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1976, 61–62.

[37] „Magyarországon történelmileg úgy alakult, hogy egypártrendszer van – és az is marad.” Kádár János fordulata az *MSZMP 1985. évi kongresszusán*.

[38] Ehhez képest addig politikai szabadságjogokra s különösen a pártokra, pártrendszerre és képviseleti demokráciára a 2011-es Nemzeti Hitvallás már utalást sem tesz. Mindazonáltal a többpártrendszer mint érték felbukkan az **U cikk (1) bekezdés b) pontjában**, jóllehet csak a második világháborút követő esztendőkre hivatkozásul.

[39] Eszerint: „A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket,



közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

[40] BIEZEN (1. j.) 200.

[41] HALMAI (1. j.) 42. Az egyesülési és a pártalapítási szabadság viszonyáról lásd még SÓLYOM (1. j.) 69–74.

[42] BORZ (34. j.) 7.

[43] Lásd CDL-AD(2010)024 (12. j.) [116–120].

[44] 2 BVerfGE 1 (1952); továbbá HALMAI (1. j.) 49.

[45] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [97–98].

[46] HALMAI (1. j.) 49.

[47] BORZ (34. j.) 5.

[48] 2 BVerfGE 1 (1952); Donald P. KOMMERS – Russell A. MILLER: *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Duke University Press, 2012, 286–287.

[49] ERDŐS Csaba: „Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások” *Parlamentari Szemle* 2017/2, 5–24.

[50] A magyar 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. Erre a dimenzióra az Alaptörvény már egyáltalán nem utal, hiszen csak képviselőcsoportokat említ, anélkül, hogy azokat politikai pártokhoz kötné.

[51] Érdekességként említjük meg, hogy a magyar államfői tisztség összeegyeztethetetlen minden más politikai tisztséggel (Alaptörvény 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.

[52] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [117–118]. Lásd például, különös tekintettel a totális diktatúra történelmi közelségére: *Rekvényi v. Hungary*, Judgment of 20 May 1999, no. 25390/94. .

[53] Lásd ehhez az állásponthoz BIEZEN (24. j.); 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 egyesületnek”, jóllehet a „párt alkotmányos feladata elválaszthatatlan a közjogtól, jogállását azonban el kell választani attól”. SÓLYOM (1. j.) 74–75. Elismeri ugyanakkor, hogy az állami támogatás az államtól való függetlenség alapelvébe ütközik. Uo. 120.

[54] Bővebben lásd alább; illetve HALMAI (1. j.) 52; CDL-AD(2010)024 (12. j.) [176–177].

[55] *Parliamentary Assambley Resolution 1308 (2002) on Restrictions on political parties in the Council of Europe's member states*; CDL-AD(2010)024 (12. j.) [89–90].

[56] SÓLYOM (1. j.) 64–66.

[57] A magyar egyesületi jog hagyományosan magánjogi alapon állt, és a szabad, regisztráció nélküli modellt követte. Ebben jelentős fordulatot hozott az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény a bejegyzési kötelezettség intézményesítésével. Történeti háttérrel lásd SÓLYOM (1. j.) 69–74. A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény [(Ptv.) „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. PETRÉTEI (1. j.) 319.

[58] KOVÁCS Kriszta: „63. §. [Egyesületi jog]” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég, 2009, 2327.

[59] Halmai tipológiája alapján: a koncessziós (engedélyezési), a normatív feltételek és szabad testületalakítás rendszerei léteznek, történetileg kialakulásuk szerint és egymással párhuzamosan is működve. Lásd HALMAI (19. j.) 509.

[60] A magyar viccpárt bejegyzési eljárásával kapcsolatban a Kúria 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.” Lásd *Kúria Pfv. IV. 20.358/2014/3.*

[61] SÓLYOM (1. j.) 74.

[62] 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 stb.), mind pedig a határozattal kapcsolatos jogorvoslati lehetőségek tekintetében elvárhatóak a jogállami követelményekben összefoglalható alkotmányos standardok.

[63] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [65].; *Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures*, CDL-INF (2000) 1, 12. A magyar Alkotmánybíróság a nyilvántartásba vételi kötelezettséget alkotmányosnak ítélte meg, amikor kifejtette: „... önmagában az nem sérti az [Alkotmány 63. § \(1\) bekezdésben](#) biztosított egyesületi 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.” [6/2001. \(III. 14.\) AB határozat](#), [Indokolás II.3.](#)

[64] Nemzetközi példákhoz lásd CDL-AD(2010)024 (12. j.); valamint Fernando Casal BÉRTOA – Daniela R. PICCIO – Ekaterina R. RASHKOVA: „Party Laws in Comparative Perspective” in Ingrid van BIEZEN – Hans-Martien TEN NAPEL (szerk.): *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*, Leiden University Press, 2014, 119–147.

[65] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [76]–[79].

[66] Sólyom szerint a pártprogram megítélése a véleménynyilvánításhoz hasonló: az előzetes cenzúra tilos. SÓLYOM (1. j.) 76.

[67] *Yazar, Karataş, Aksoy and the People’s Labour Party (HEP) v. Turkey*, Judgment of 9 April 2002, nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93.

[68] 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.

[69] *A Moszkvában, 1945. évi január hó 20. napján kötött fegyverszüneti egyezmény becikkelyezéséről szóló 1945. évi V. törvény*; illetve az *1947. évi párizsi békeszerződést becikkelyezéséről szóló 1947. évi XVIII. törvény 4. cikk*.

[70] Ez az ún. belső egyesületi szabadság lényege. Lásd HALMAI (19. j.) 514.

[71] A nagyobb hazai pártok nyilvánosan elérhető alapszabályainak áttekintése visszaigazolja a szervezeti sokszínűség tézisének. 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, képviseleti 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.

[72] Az állami szabályozás még a pártversenybe való beavatkozás veszélyét is magában rejti. SÓLYOM (1. j.) 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 (12. j.) [97. skk].

[73] Már csak a magyar Ptk. egyesületek szervezetére és működésére vonatkozó szakaszcímeit átfutva is világos, hogy a magyar szabályozás nem felületes, nem távolságtartó (ezek tételes ismertetésétől eltekintünk). Lásd Ptk. 3:71-82. §. Igaz, 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.

[74] HALMAI (19. j.) 514.

[75] ENYEDI – KÖRÖSÉNYI (1. j.) 130.

[76] BVerfGE 2, 1 (1952), SRP-Verbot.

[77] Fernando Casal BÉRTOA – Ingrid van BIEZEN: „Introduction. Party regulation and party politics in post-communist Europe” in BÉRTOA– BIEZEN szerk. (1. j.) 14–15; BÉRTOA – PICCIO – RASHKOVA (64. j.) 129–134. Míg a korábbi magyar egyesületi törvény [1989. évi II. törvény 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 kötelezségeinek érvényesülését, addig a hatályos jogból (Ptk. és Ptv.) ez az elvi deklaráció hiányzik.

[78] Vö. SÓLYOM (1. j.) 57. Lásd a német szakirodalomban hasonlóképpen: Jörn IPSEN: „Art. 21. [Parteien]” in Michael SACHS (szerk.): *Grundgesetz. Kommentar*, München, Beck, <sup>6</sup>2011, 884–885.

[79] Az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EU rendelet előírja, hogy az európai politikai párt alapszabályának rendelkezéseket kell tartalmaznia a belső pártszervezet vonatkozásában, kitérve a) a tagfelvétel, kilépés és kizárás részletes szabályaira; b) a tagok jogaira és kötelezségeire, a megfelelő szavazati jogokra; c) a párt irányító testületeinek hatáskörére és összetételére, külön ismertetve a jelöltek kiválasztása tekintetében alkalmazandó kritériumokat, valamint a kinevezésüket és felmentésüket; d) a párt belső döntéshozatali eljárásaira, különös tekintettel a szavazási eljárásokra és a határozatképességre; e) az átláthatóság szempontjának érvényesítésére; és f) a párt alapszabályának módosítására vonatkozó belső eljárásra [4. cikk (2) bekezdés].

[80] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [97–98].

[81] Az elv további implikációihoz lásd Gabriela BORZ – Kenneth JANDA: „Contemporary trends in party organization: Revisiting intra-party democracy” *Party Politics* 2018/febr., 1–6.

[82] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [99–108].

[83] Egyik példaként említhető az 1960–70-es évek Olaszországának platformtagolt kereszténydemokrata pártja, amelyben a belső demokráciát a platformok, belső frakciók kiegyensúlyozásaként fogták fel. Lásd Piero IGNAZI: „The Three Ages of Party Politics in Postwar Italy” in Kay LAWSON (szerk.): *Political Parties and Democracy. Vol. II. Europe*, Praeger, 2010, 59.

- [84] Marian SAWER – Anika GAUJA: „Party Rules: Promises and pitfalls” in Marian SAWER – Anika GAUJA (szerk.): *Party Rules?* ANU Press, 2016, 5–6. Súlyom szerint az elvi igény és a gyakorlati fejlődés közötti feszültség szembetűnő. SÓLYOM (1. j.) 55–59.
- [85] Richard S. KATZ: „Democracy and the Legal Regulation of Political Parties” in Ingrid van BIEZEN – Hans-Martien TEN NAPEL (szerk.): *Regulating Political Parties. European Democracies in Comparative Perspective*, Leiden University Press, 2014, 33–34.
- [86] SÓLYOM (1. j.) 67.
- [87] *Az európai politikai pártok és az európai politikai alapítványok jogállásáról és finanszírozásáról szóló 1141/2014/EU rendelet.*
- [88] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [229–233].
- [89] SÓLYOM (1. j.) 94.
- [90] A militáns demokrácia fogalmát Karl Loewenstein a demokratikus jogok visszaélésszerű használatával szemben javasolta. Karl LOEWENSTEIN: „Militant Democracy and Fundamental Rights I-II.” in András SAJÓ (szerk.): *Militant Democracy*, Utrecht, Eleven International Publishing, 2004, 237.
- [91] Markus THIEL (szerk.): *The ‘Militant Democracy’ Principle in Modern Democracies*, Ashgate, 2009, 1–3.
- [92] BVerfGE 2, 1 (1952), SRP-Verbot.
- [93] Vö. KOMMERS – MILLER (48. j.) 285.
- [94] Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az **Alaptörvény** azon elvárását is megsértette az SRP, hogy a pártoknak belső szervezetüket demokratikusan kell kialakítaniuk.
- [95] BVerfG 5, 85, az ún. *KPD-Verbot* (1956. augusztus 17.).
- [96] NPD-ügy (2017. január 17-i ítélet, 2 BvB 1/13); *Kein Verbot der NPD wegen fehlender Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Durchsetzung ihrer verfassungsfeindlichen Ziele*. Pressemitteilung Nr. 4/2017. Lásd még az EJEB előtt a *Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) v. Germany* (no. 55977/13) – be nem fogadott – ügyet.
- [97] *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey*, Judgment of 31 July 2001, nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 99. Vö. ezzel szemben: *Case of United Communist Party and Others v. Turkey*, Judgment of 30 January 1998 (133/1996/752/951), valamint *Case of Party Socialist and Others v. Turkey*, Judgment of 25 May 1998 (20/1997/804/1007).
- [98] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [94–95].; CDL-INF (2000), 1.
- [99] HALMAI (19. j.) 520–521; SÓLYOM (1. j.) 94–101; UITZ Renáta: „Hungary” in Marcus THIEL (szerk.): *The ‘Militant Democracy’ Principle in Modern Democracies*, Ashgate, 2009, 147–181.
- [100] 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 feloszlatásához lásd **BH2007.146**.
- [101] *Vona v. Hungary*, no. 35943/10, ECHR 2013-IV.
- [102] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [159. skk].; Ingrid van BIEZEN: *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2003.
- [103] Megemlíthető a **nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény 3. § b–c. pontja**, amely a Szuverenitásvédelmi Hatóság feladatává teszi azon szervezetek feltérképezését és vizsgálatát, amelyek külföldről származó támogatás felhasználásával megvalósuló tevékenysége befolyást gyakorolhatnak a választások kimenetelére, illetve a választói akarat befolyásolására irányuló tevékenységet folytatnak.
- [104] A magyar **párttörvény** értelmében a párt bevételi forrásai változatos képet mutatnak, ám a

valóságban a tényleges bevételek – különösen azok aránya a pártkasszákból – már nem ilyen sokszínűek. A Ptv. 4. § (1) bekezdése értelmében a párt vagyona a tagok által fizetett díjakból, a központi költségvetésből juttatott támogatásból, az állam által ingyenesen átadott ingatlanokból, magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásából, 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.

[105] Lásd egyebek között a *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976), *Citizens United v. FEC*, 558 U.S. 310 (2010) ügyeket.

[106] BIEZEN (102. j.) 30.

[107] Magnus OHMAN: „Getting the Political Finance System Right” in FALGUERA, E. – JONES, S. – OHMAN, M. (szerk.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Science*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, 21.

[108] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [172]. Növebben: *Opinion of the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties From Foreign Sources*, CDL-AD (2006)014. A magyar rendszerváltó tárgyalások során Sólyom szerint nyilvánvaló volt, hogy a frissen alakult pártok rászorulnak a külföldi forrásokra, így a kerekasztalnál a nyilvánosság elvárását fenntartva a tilalmat elvetették. SÓLYOM (1. j.) 119–120. A külföldi magántámogatások tilalma az Európa Tanács ajánlása ellenére is csak újabban (2013–14-ben) került be a magyar párttörvénybe. Lásd még ENYEDI – KÖRÖSÉNYI (1. j.) 136. Itt is megemlíthetjük a *nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény* idézett rendelkezését (103. j.).

[109] 8 BVerfGE 51.

[110] Lásd különösen 20 BVerfGE 56; 24 BVerfGE 300; 85 BVerfGE 264.

[111] BIEZEN (102. j.) 37–39.

[112] Lásd ehhez SÓLYOM (1. j.) 122 (407. lábjegyzet); a Velencei Bizottság álláspontját, CDL-AD(2010)024 [185]; a magyar Alkotmánybíróság érvelését pedig a 63/2008. (IV. 30.) AB határozatban.

[113] CDL-AD(2010)024 (12. j.) [177].

[114] 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 „kartellpártnak” nevezi. A vitatott, de nagy sikert befutott elmélethez lásd: KATZ – MAIR (26. j.), HORVÁTH Anett: „A kartellpárt hazai megjelenése – A pártok és az állam egyre szorosabb szimbiózisának tendenciája” *Jog Állam Politika* 2022/2, 185–196.

[115] 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 Tóth István: „A mozi a koalíciós pártok gazdálkodásában (1945–1948)” in VIDA István (szerk.): *A koalíciós korszak pártjainak gazdálkodása 1944–49*, Budapest, Gondolat, 2008..

[116] 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 (1. j.) 124 (415. lábjegyzet).

[117] Ptv. 5. § (1) bekezdés

[118] Ptv. 6. § (1)–(2) bekezdés.

[119] 2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről.



- [120] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 113–118. §.
- [121] 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 147. és 147/A–147/F. §.
- [122] 2003. évi XLVII. törvény a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról.
- [123] A kampányfinanszírozáshoz bővebben lásd SMUK (22. j.) 164–170.
- [124] BVerfGE 1, 208. A magyar AB megfogalmazásában a küszöb-szabály „az Alkotmányba foglalt parlamentáris berendezkedés működőképességét szolgálja. Ha ugyanis a választási rendszer a legkisebb, a legcsekélyebb társadalmi támogatást elért pártokat is mandátumhoz juttatná, akkor ez veszélyeztetné mind a Parlament döntéshozatali képességét, mind pedig a kormányzás stabilitását.” 3/1991. (II. 7.) AB határozat.
- [125] 2 BvC 4/10.
- [126] Ryszard PIOTROWSKI: *Sejm of the Republic of Poland*, Warszawa, Chancellery of the Sejm, 1999, 12, 18.
- [127] SÓLYOM (1. j.) 114.
- [128] *Report on Thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to Parliament (II)*, CDL-AD(2010)007.
- [129] Míg 1949-ben 11 párt jutott be a parlamentbe, a szigorítás miatt 1961-től sokáig csak három. SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945–2005*, Budapest, Osiris, 2006, 663.
- [130] A szerb alkotmánybíróság az IUp-42/2008 (2011) számú döntésével elfogadta az 5%-os küszöb és a kisebbségi preferenciális küszöb alkotmányosságát.
- [131] Giovanni SARTORI: „The Party Effects of Electoral Systems” in Richard GUNTHER – Larry DIAMOND (szerk.): *Political Parties and Democracy*, Johns Hopkins University Press, 2001, 104–105.
- [132] SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest, Atlantisz, 2010, 75–96; William B. HELLER – Diana M. BRANDUSE: „The Politics of Bicameralism” in Shane MARTIN – Thomas SAALFELD – Kaare W. STRØM (szerk.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2014, 332–351; SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*, Budapest, KJK – MTA JTI, 1995, 192–197.
- [133] Lásd KUKORELLI István – DEZSŐ Márta – SÁRI János – SOMOGYVÁRI István: „A magyar parlamenti jog de lege ferenda” in KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*, Budapest, Századvég, 2006, 211–213.
- [134] SAJÓ (132. j.) 159–160.
- [135] Világos egyébként, hogy a parlamentek effajta kritikája valójában a képviseleti demokrácia általános kritikájaként és elvetéseként fogalmazódott meg Leninnél és Carl Schmittnél. Lásd SAJÓ (132. j.) 162–163.
- [136] ENYEDI – KÖRÖSÉNYI (1. j.) 184.
- [137] 22/1999. (VI. 30.) AB határozat; PETRÉTEI (1. j.) 325–326.
- [138] Ez a szócikk nemzetközi kitekintésében csak részben foglalkozik az Európán kívüli rendszerekkel, így nem vizsgáljuk, csak megemlítjük, hogy az elnöki rendszerekben a pártok kormányzatra gyakorolt hatása különbözik az európai parlamentáris rendszerektől.
- [139] Peter MAIR: „The Challenge to Party Government” *West European Politics* 2008/1–2, 225–230.
- [140] A magyar gyakorlat elemzéséhez – történeti ívben – lásd ILONSZKI Gabriella (szerk.): *Szakértők és pártberek – Kormányzati elit Magyarországon 1848–2010*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011; újabban ILONSZKI Gabriella et al.: *Pártok, jelöltek, képviselők*, Budapest, Szabad Kéz, 2015.



[141] Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (szerk.): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005; ENYEDI Zsolt: „Prezidencializálódás Magyarországon és Nagy-Britanniában” *Századvég* 2001/22, 127-135; KÖRÖSÉNYI András: „Politikai képviselő a vezérdemokráciában” *Politikatudományi Szemle* 2003/4, 5–22; STUMPF István: „Kormányzás, hatalommegosztás, prezidencializálódás” *Máltai Tanulmányok* 2021/2, 225–244; TANÁCS-MANDÁK Fanni: „A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország” *Pro Publico Bono* 2014/4, 110–119.

[142] Az ilyen együttműködő ellenzék körébe inkább a parlamenti, releváns pártokat sorolhatjuk, hiszen a kartellesedés maga is kiváltja a „mainstream” politizálást tagadó új, kisebb, radikálisnak mondott formációk létrejöttét.

[143] eltérő szempontból Stumpf a rossz kormányzás egyik ismérveként fogalmazza meg, ha a (párt)politikai megfontolás és logika lerontja, korlátok közé szorítja a szakpolitikai koncepciók érvényesülését. Lásd STUMPF István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*, Budapest, Századvég, 2014, 98.

[144] A magyar szakirodalomban a problémát („az érdemi politikai döntések már nem a választásokon és az azt megnyerő pártok parlamenti küzdelmei alapján dőlnek el, hanem a tárgyalóterekben”) feldolgozza POKOL Béla: *A jurisztokratikus állam*, Budapest, Dialóg Campus, 2017.

[145] Samuel ISSACHAROFF: „Outsourcing Politics: The Hostile Takeovers of Our Hollowed out Political Parties” *Houston Law Review* 2017/4, 845–880.

[146] ENYEDI – KÖRÖSÉNYI (1. j.) 120; Wolfgang C. MÜLLER: „Party Patronage and Party Colonization of the State” in Richard S. KATZ – William CROTTY (szerk.): *Handbook of Party Politics*, London, SAGE Publications, 2006, 189.

[147] A hazai szakirodalomból lásd KÖRÖSÉNYI András: „Demokrácia és patronázs” *Politikatudományi Szemle* 1996/4; PESTI Sándor – FARKAS Anikó – FRAN CZEL Richárd: „A kormány működési és szervezeti rendje” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*, Budapest, Osiris – MTA TK PTI, 2015; PESTI Sándor: „Politikusok és köztisztviselők viszonya, politikai patronázs a nyugat-európai demokráciákban” *Századvég* 2004/2; MÜLLER György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008.

[148] PESTI (147. j.) 107–108.

[149] A populista és anti-establishment pártok társadalmi támogattságában mérhetően számottevő szempont a bevett pártok patronázsrendszerének elutasítása. Vö. Cas MUDDE: *Populist radical right parties in Europe*, Cambridge University Press, 2007, 209–210.

[150] Részletesen lásd MÜLLER (146. j.) 190–193.

[151] A pártokhoz kapcsolódó „kolonizált” szervezetek leírásához lásd SARTORI (16. j.) 8–10.

[152] SÓLYOM (1. j.) 140 –141.

[153] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat.

[154] SMUK Péter: *Demokratikus legitimitáció. Alkotmánytani értekezések a cserépszavazástól a mesterséges intelligenciáig*, Győr, Universitas-Győr, 2023, 11–13.