

HALMAI GÁBOR

## Párt, állam, jog

*A magyar pártjog*

### 1. AZ ELŐZMÉNYEK

Magyarországon az 1949-et követő négy évtizedben nem merült fel a párt és a jog kategóriájának egymásra vonatkoztatása. Az első ilyen kísérlet az ún. alkotmányos egypártrendszer koncepciója kidolgozásának keretében történt.<sup>1</sup> Ez az 1987-ben keletkezett elképzelés — a politikai változások gyorsasága miatt az évszámnak különös jelentősége van — abból indult ki, hogy a közeli jövőben nem reális az elméletileg egyébként kívánatos többpártrendszer, vagy ahogy a politikatudományi szakzsargon nevezte: a pártpolitikai értelemben vett pluralizmus.<sup>2</sup> Történelmi analógiaként kínálkozott az abszolutizmus felváltása az alkotmányos monarchiával.<sup>3</sup> Ha pedig ez a helyzet — gondolták egyes társadalomkutatók —, akkor legalább ki kell dolgozni a párt társadalomirányító tevékenységének jogi alapjait, és ezzel meg kell kísérelni alkotmányos eszközökkel körülhatárolni s ezáltal korlátozni az egyetlen párt hatalmát. Ezt a célt szolgálta volna a párt vezető szerepéből fakadó alkotmányos jogok és köteleességek szabályozása az alkotmányban és/vagy önálló párttörvényben (vö. Bihari 1987: 213).

A párt hatásköreinek ez a fajta jogi kodifikálása tehát kényszerűségből bár, de tudomásul vette volna a szocialista fejlődésben kialakult, normálisnak nem tekinthető helyzetet, melyben a párt — kvázi állami szervként — maga is közhatalmi jellegű döntéseket hoz, amikor meghatározza például az ötéves népgazdasági terv tartalmát vagy a miniszterelnök személyét. Ráadásul ezekért a társadalom szempontjából meghatározó döntésekért semmiféle jogi felelősséget nem visel, mivel a jogi szabályozás elfedi a tényleges döntési rendszert. Ilyen körülmények

között valóban logikus volt a párt szerveinek állami szervként kezelése és lehetőség szerinti korlátozása a jog eszközeivel.

Természetesen a javaslat „abban az időben” többoldalú támadásnak volt kitéve. A hivatalos politika hallani sem akart a párt jogi „gúzsba kötéséről”, azzal érvelt, hogy a párttörvény szükségtelen és lehetetlen. Akarva-akaratlanul ezt a véleményt erősítette az alkotmány-jogtudomány néhány képviselőjének az az egyébként tudományosan teljesen helytálló felfogása, mely szerint a párt hatalma közjogi eszközökkel nem, csak a politikai rendszer működése által korlátozható.<sup>4</sup>

Ugyanakkor jogos aggályokat fogalmaztak meg a párt ily módon elképzelt jogi szabályozásával szemben azok is, akik a többpártrendszert tartották szem előtt. Nem illúzió-e abban bízni — kérdezték ennek az álláspontnak a képviselői —, hogy a párt önként aláveti magát a jogszabályi korlátoknak, illetve nem túl nagy ár-e az esetleges korlátozásért, hogy bizonyos közhatalmi jogosítványokat egyszer s mindenkorra párthatáskörként kodifikálnak?

Ezek a viták természetesen aktualitásukat veszítették azáltal, hogy a párt kifejezés tulajdonnévből köznévvé alakult, és többes számú alakja is használatossá vált. Így a párttörvényt egyre inkább a hivatalos politika igényelte, természetesen teljesen más értelemben, mint ahogy erről eddig szó volt. Az egyesülési jogról szóló törvény elfogadásával 1989 januárjában deklaráltan lehetővé vált a politikai pártok alapítása. Ugyanakkor a törvény a pártnak a társadalmi rendszerben elfoglalt helyére és szerepére nézve új alkotmányos rendelkezéseket irányzott elő, a pártok megalakulásának és nyilvántartásba vételének feltételeire pedig külön törvényt helyezett kilátásba. Az Országgyűlés döntése értelmében e törvény tervezetét még ugyanabban az évben a T. Ház elé kellett terjeszteni. Csak így volt elkerülhető annak a paradox helyzetnek a konzerválódása, hogy míg a sok szempontból valóban korszerű egyesülési törvény elfogadását megelőzően — a „mindent szabad, ami nem tilos” általános jogelve alapján — lehetséges volt politikai pártok létrehozása, a párttörvény elfogadásáig ez lehetetlenné, de jogilag legalábbis bizonytalanná vált.<sup>5</sup> Így született meg az 1989. őszi országgyűlési ülészen a politikai pártokról szóló törvény.

## 2. A PÁRTOK ALKOTMÁNYJOGI STÁTUSA

1. Hogyan értékelhető ez a törvény és a vele egyidejűleg módosított alkotmánynak a pártokra vonatkozó szabályozása a Lajtán túli tapasztalatok fényében?<sup>6</sup>

A törvény 1989 tavaszán nyilvánosságra hozott első tervezete számos vonatkozásban korlátozta volna a pártalapításnak az egyesülési törvény által már elismert szabadságát. Emiatt a politikai egyeztető tárgyalásokon, amelyeket az uralkodó párt, az ellenzék és a „harmadik oldal” folytatott az év nyarán, az ellenzéki szervezetek képviselői erősen támadták a tervezetet.

A tárgyalások eredményeként új javaslat született. Az eredeti tervezet a pártok megalakulására, nyilvántartásba vételére, felügyeletére vonatkozó speciális szabályokat tartalmazott; az új változat már a címében is csak a pártok működéséről és gazdálkodásáról szólt. Kiegészítésként a módosított alkotmányba bekerült néhány passzus a pártoknak a többpártrendszerben játszott szerepéről. A munkásosztály marxista-leninista pártja vezető szerepét deklaráló 3. § helyébe a pártalapítás szabadságát garantáló rendelkezések kerültek. Az (1) bekezdés értelmében a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek. A miniszteri indoklás szerint bejegyzésüknek és tevékenységüknek az sem lehet akadálya, ha alapszabályukban a szocialista fejlődéstől eltérő irányt rögzítenek. A (2) bekezdés a pártok alapvető rendeltetését a népakarat kialakításában és kinyilvánításában jelöli meg. A (3) bekezdés pedig a pártállamiság újbóli kialakulásának elkerülése érdekében megtiltja, hogy a pártok közhatalmat gyakoroljanak, illetve állami szervezetet irányítsanak. A pártok és a közhatalom szétválasztását összeférhetlenségi szabályok hivatottak garantálni, melyek — mint például az alkotmánybírák és a bírák esetében — az alkotmány más fejezeteiben vagy a párttörvényben találhatóak.

Az 1989-es magyar alkotmányszövegnek a pártokra vonatkozó 3. §-ában nem nehéz felfedezni sem a német alaptörvény 21. §-ának, sem pedig a német Szövetségi Alkotmánybíróság joggyakorlatának hatását. Ennek oka nyilván az, hogy a magyar átalakulás számára egyébként is elsődleges alkotmányjogi mintául szolgáló német modell tartalmazza a leginkább kiérlelt szabályokat a pártokra vonatkozóan. Az alaptörvényi rendelkezések középpontjában az áll, hogy a pártok a lakosság politikai akaratképzésben való közreműködésének eszközei.<sup>7</sup> Ez kétségtelen előrelépés volt a weimari alkotmányhoz képest, amelynek 130. §-a még csak mellelleg tett említést a pártokról, annak kapcsán, hogy a hivatalnokokat nem egyetlen párt, hanem a köz szolgáinak minősítette. A német alkotmánybírósnak egy új nemzetiszocialista párt alkotmányellenességét kimondó, 1952-ből származó ítélete a többpártrendszert, a politikai pártok esélyegyenlőségét és az ellenzék alkotmányserű alakítására és gyakorlására való jogát az alaptörvényben említett „szabad demokratikus alaprend” (freiheitliche demokratische Grundordnung) elvei közé sorolta.<sup>8</sup> Az alkotmányvédő testület egy 1966-os döntése a pártok funkcióját a következőképpen részletezte: „A pártok a nép politikai akaratképzésére a választásokon való részvétel útján hatnak, amely pártok nélkül nem lenne lehetséges. Ebből eredően a pártok az egyén és az állam közötti közvetítők, eszközök, melyek útján a polgárok akarata a választások között is megvalósulhat, a nép »szócsövei«... Mint közvetítők részt vesznek a közvélemény kialakításának folyamatában” (BVerfGE 20, 56/101). Jelentősen változott a német jogtudománynak a pártokról vallott felfogása is. Georg Jellinek (1920: 114) a weimari köztársaság idején a pártokat mint társadalmi képződményeket még nem sorolta az államtan tárgyai közé, vagyis az államra gyakorolt

befolyásukat elhanyagolhatónak tartotta. Az 1949-es alkotmányszöveg alapján azután az alkotmányjogi irodalom külső és belső értelemben is beszél a pártalapítás szabadságáról. A külső szabadság lényegében az állami beavatkozásokkal szembeni védelmet, a tevékenység szabadságát foglalja magában. Ugyanakkor többen felhívják a figyelmet arra, hogy az NSZK választási törvényének az a szabálya, amely csak az 5 százalékot elért pártokat juttatja parlamenti mandátumhoz, ha nem is mond ellent alkotmányjogilag a pártalapítás külső szabadságának, legalábbis megnehezíti annak gyakorlását (vö. Stein 1984: 139). A belső értelemben vett szabadság a párt szervezeti rendszerének autonóm kialakítására vonatkozik.

A német és nyomában több nyugat-európai alkotmány a pártokra vonatkozó részletes szabályozást külön törvényre bízta. Így született meg 1967-ben a német, majd 1974-ben a portugál, 1975-ben az osztrák, 1978-ban a spanyol és 1983-ban a török párttörvény — mint látható, azokban az országokban, ahol a diktatórikus történelmi előzmények indokolták az újabb totális párturalommal szembeni erőteljesebb jogi garanciákat.<sup>9</sup> (Nyilván nem véletlen, hogy az olyan, nagy demokratikus hagyományokkal rendelkező államokban, mint Nagy-Britannia, Hollandia vagy Belgium, ahol a pártok legalább annyira meghatározói az állami-társadalmi életnek, mint az előbb említett országokban, soha fel sem merült külön párttörvény gondolata.)

Ugyanakkor a magyar szabályozás nem jelentéktelen pontokon eltéréseket is mutat mind a némettől, mind az annak nyomán létrejött egyéb nyugat-európai megoldásoktól. Talán a legfontosabb ilyen sajátosság az, hogy a magyar jogrendszer a pártot is az egyesülési jogról szóló törvény alapján létrehozható és működő társadalmi szervezetnek tekinti, melynek mindenekelőtt gazdálkodására és megszűnésére nézve érvényesülnek a többi egyesülési formához képest speciális, a párttörvényben foglalt szabályok. Még a pártok feloszlata is — amely egyébként a német megoldástól eltérően nem az Alkotmánybíróság, hanem a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik — a többi egyesülési formával azonos módon szabályozott.

A pártokról szóló 1989. évi XXXIII. törvény lényegében a pártok működésére, megszűnésére, vagyonára és gazdálkodására, valamint gazdálkodásának felügyeletére vonatkozó szabályokat tartalmazza.

A pártok működése tekintetében a legnagyobb vitát a munkahelyi pártszervezetek sorsa váltotta ki. A „háromoldalú kerekasztal”-tárgyalások során az MSZMP csak az Alkotmánybíróságon, a bíróságokon, az Országgyűlés és a köztársasági elnök hivatali szervezetében, az Állami Számvevőszéknél, az ügyészségeken, az államigazgatási szerveknél, a fegyveres erőknél és a rendőrségen kívánta megtiltani pártszervezetek létrehozását és működtetését. E helyeken kívül valamennyi párt rendelkezhetett volna munkahelyi szervezetekkel, azzal a megszorítással, hogy munkaidőben nem végeznek politikai tevékenységet, a munkahely szervezeti-vezetési rendszerébe nem épülhetnek be, és a munkahely szakmai tevékenységére irányadó határozatot nem hozhatnak. (Ezen az álláspon-

ton nem változtatott az 1989. október elején az MSZMP jogutódaként létrejött MSZP sem.) Ezzel szemben az Ellenzéki Kerekasztal tagjai a munkahelyek depolitizálása érdekében a munkahelyi pártszervezetek működésének egységes tilalma mellett érveltek. A tárgyaló felek végül is abban egyeztek meg, hogy mindkét változatot az Országgyűlés elé terjesztik. A parlament ülésén a képviselők nagy többséggel úgy döntöttek, hogy legkésőbb a választások előtt kilencven nappal minden munkahelyi pártszervezetet meg kell szüntetni. Ezt a döntést erősítette meg négy akkori ellenzéki párt kezdeményezésére 1989 novemberében tartott népszavazás is.

2. Abból a körülményből, hogy a párttörvény mögöttes jogát az egyesülési jogról szóló törvény képezi, következik, hogy a pártoknak a párttörvényben szereplő fogalma is csak a társadalmi szervezeteknek az egyesülési törvényben adott meghatározásával együtt értelmezhető. Ez utóbbi szerint a társadalmi szervezet olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsága van, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét. A társadalmi szervezetek közös fogalmi kritériuma még a szervezet megalakításának legalább tíz alapító tag általi kimondása, az alapszabály megállapítása, valamint az ügyintéző és képviselői szervek megválasztása (3. § (4) bekezdés). A tömegmozgalom esetében a törvény eltekint a nyilvántartott tagságtól (3. § (2) bekezdés). A pártok (és a szakszervezetek) esetében az egyesülési törvény tartalmazza azt a sajátosságot, hogy annak kizárólag magánszemélyek lehetnek a tagjai (3. § (3) bekezdés).

Az egyéb társadalmi szervezetekhez képest speciális fogalmi elemet szabályoz a párttörvény 1. §-a, mely szerint a pártoknak a nyilvántartásba vételüket végző bíróság előtt ki kell nyilvánítaniuk, hogy a párttörvény rendelkezéseit magukra nézve kötelezőnek ismerik el. (Lehetne vitatkozni azon, vajon valóban további tartalmi kritériumot jelent-e ez a nyilatkozattételi kötelezettség, hiszen önmagában az a tény, hogy egy szervezet magát pártként kéri nyilvántartásba vetetni, elegendő lett volna ahhoz, hogy vele szemben a törvényt alkalmazni lehessen.) A párttörvény külön említi a nyilvántartott tagságot mint a pártok fogalmi ismérvét, véleményem szerint feleslegesen, hiszen az egyesülési törvény idézett rendelkezései a tömegmozgalom kivételével minden társadalmi szervezettől megkövetelik a nyilvántartott tagságot.

3. Mint említettem, a pártok funkciójáról az alkotmánynak az 1989-es átfogó módosítása során megállapított szövege — a német alaptörvény 21. §-ának mintájára — a következő megállapítást tartalmazza: „A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.” A párttörvény preambuluma ehhez még hozzáteszi: a pártok társadalmi rendeltetéséhez tartozik, hogy szervezeti kereteket nyújtsanak a politikai életben való állampolgári részvételhez. Közvetve az is a pártok funkciójaként értékelhető, amit e preambulumban a törvény céljáról mond: az állampolgárok egyesülési szabadságának és politikai jogainak érvénye-

sítése, valamint a társadalomban meglévő különböző érdekek és értékek demokratikus megjelenítésének és érvényesítésének előmozdítása.

A pártok funkcióinak ilyen meghatározása mögött nyilvánvalóan a német szociológia és alkotmányjogtudomány nyomán a magyar politikaelméletben is meghonosodott felfogás húzódik meg, amely a pártokat nem egyszerűen a személyiség szabad kifejeződési lehetőségeként, hanem a politikai akaratképzés intézményeinek is tekinti.<sup>10</sup> Ez természetesen egyszersmind azt is jelenti, hogy a pártalapítás szabadsága nem kizárólag védelmi jellegű jog, amelynek mentesnek kell lennie az állami beavatkozásoktól, hanem egyben a jellineki értelemben vett *status activus*, amely lehetővé teszi a politikai folyamatokra való befolyásgyakorlást is.<sup>11</sup>

4. A pártok esélyegyenlőségének elvét, noha explicit módon nem szerepel sem az alkotmány, sem pedig a párttörvény szövegében, a jogi gondolkodás a pártok alkotmányos jogállása fontos elemének tekinti. Speciális tartalmaként említik, hogy a demokratikus többpártrendszer keretei között valamennyi párt jogilag azonos eséllyel indul a választási harcban, vagyis bármelyik ellenzéki pártból elvileg kormánypárt válhat. Ehhez egyebek mellett arra van szükség, hogy a közhatalom, tehát az állami szervek semlegesek maradjanak a mandátumokért folytatott küzdelemben, és a versengő feleket azonos elbánásban részesítsék. Ez az elv explicit módon is megfogalmazódik a német párttörvény 5. §-ában. Eszerint, ha egy közhatalmi szerv a pártoknak közszolgáltatásokat nyújt (pl. gyűléseikhez állami épületek helyiségeit bocsátja rendelkezésre), minden pártnak azonos feltételeket kell biztosítania. Ennek egyik legfontosabb gyakorlati megnyilvánulása mind Németországban, mind pedig Magyarországon, hogy az állami rádió- és televízióállomások a választási propaganda sugárzása során ne járjanak el diszkriminatív módon.

Az országgyűlési választásokról szóló, ugyancsak 1989-ből származó törvény értelmében az országos közszolgálati tömegtájékoztatási eszközök, a Magyar Rádió, a Magyar Televízió és a Magyar Távirati Iroda a választáson jelöltet állító pártok választási felhívását azonos feltételek mellett legkésőbb a választást megelőző napig legalább egyszer kötelesek ingyenesen közölni. Ezen túl a pártot népszerűsítő hirdetések kizárólag „fizetett választási hirdetés” jelzéssel közölhetők.

A törvény szerint a szavazást megelőző harminc napban a Magyar Rádió és a Magyar Televízió az országos listát állító pártokat a választási eseményekről szóló hírekben azonos feltételekkel, a választási tudósításokban a jelölések arányában köteles szerepeltetni. A választási kampány utolsó napján pedig mindkét intézmény azonos műsorfeltételekkel, azonos időtartamban, kommentár nélkül köteles közreadni az országos listát állító pártok által készített választási összefoglalókat.

A szavazást megelőző nyolc napban a választásokkal kapcsolatos közvéleménykutatás eredményét nem szabad nyilvánosságra hozni, a szavazás előtti napon pedig — beleértve a plakátragasztást is — tilos választási kampányt folytatni.

A választójogi törvényben szereplő rendelkezések mellett az 1990. évi választásokon indult összesen húsz szervezet — köztük a később a parlamentbe bekerült valamennyi párt a KDNP kivételével — választási etikai kódexet fogadott el. Ebben az aláíró felek egyebek között vállalták, hogy önként korlátozzák a rádióban és a televízióban közzétett választási hirdetések mennyiségét, a nem választási műsorokban is törekszenek a kiegyensúlyozottságra, valamint szorgalmazzák, hogy a helyi lapokban, rádió- és televízióadásokban valamennyi helyi jelöltnek és szervezetnek arányos megjelenési lehetőség jusson.

5. A magyar alkotmány ugyan nem tartalmaz a német alaptörvény 19. §-a (3) bekezdéséhez hasonló rendelkezést, mely szerint azok az alapjogok, amelyek alkalmazhatók a pártokra, vonatkoznak a belföldi jogi személyekre is, az alkotmányos gyakorlat mégis ezt az elvet követi. Míután pedig a magyar jogi szabályozás értelmében a pártok jogi személyek, megilletik őket a jogi személyekre értelmezhető alapjogok. Így értelemszerűen megilleti a pártokat a bírósághoz fordulás joga, valamint a bíróságok előtti egyenlőség joga, a jóhírnévhez, a személyes adatok védelméhez, a közérdekű adatok megismeréséhez, a petíció benyújtásához, a gyülekezéshez való jog, a tág értelemben vett sajtósabadság stb.

A közvetlen demokrácia két legfontosabb formájáról, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989-ből származó törvény nemcsak az állampolgárok, hanem a közösségeik jogáról is beszél. A törvény szövege ugyan a kezdeményezők között nem nevesíti a pártokat, hanem az állampolgárok meghatározott számát jelöli meg, mégis a népszavazások eddigi magyarországi gyakorlatában elsősorban pártok szervezték az aláírásgyűjtéseket.

6. Az alkotmánynak az Országgyűlésre vonatkozó rendelkezései közül mindössze kettő említi a parlamenti pártok képviselőcsoportjait, illetve vezetőiket. Az egyik, hogy az Országgyűlés által hadiállapot vagy háborús veszély esetén létrehozandó Honvédelmi Tanács tagjai között szerepelnek a frakciók vezetői is. A másik szabály előírja, hogy a köztársasági elnök a parlament feloszlátása előtt egyebek között köteles kikérni a frakcióvezetők véleményét is. Az Országgyűlés ügyrendje is viszonylag kevés rendelkezést tartalmaz a pártok és a parlament viszonyáról, a frakciók jogállásáról. E szabályok egy része a frakcióknak a parlament szervei megválasztásában játszott szerepével foglalkozik. Így mind az Országgyűlés tisztségviselőinek, mind pedig az állandó bizottsági tagoknak a megválasztására a frakcióvezetők javaslatai alapján kerül sor. A parlamenti bizottságoknak a pártok megállapodása alapján kialakult összetétele leképezi a parlamenti erőviszonyokat. A bizottságok szerepe sajnálatos módon gyakran formális, mert általában a kormánypártok kontra ellenzék megoszlás dönti el a bizottságokon belüli állásfoglalásokat, ahogy az az 1992-es év két politikai botránya alkalmával, az igazságügyminiszter bírósági elnököket kinevező aktusának, illetve a médiumelnökök alkalmasságának bizottsági megítélésekor történt.

A házszabály értelmében egyébként a parlamenti képvisellel rendelkező pártok, illetve a pártokhoz nem tartozó függetlenek legalább tíz képviselője szükséges a frakcióalakításhoz. A frakció megalakítását, elnevezését, a csoport elnökének és tagjainak nevét írásban be kell jelenteni az Országgyűlés elnökének.

A képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990-ből származó törvény szerint a frakciók munkájuk szakmai megalapozása érdekében szakértői díj igénybevételére jogosultak. A szakértői díj évi összege frakciónként húsz képviselő évi alapdíjának megfelelő összeg, valamint — képviselőnként — a kormánypártok esetében az évi alapdíj 25 százaléka, az ellenzéki pártok esetében az évi alapdíj 50 százaléka. (Az ellenzéki pártfrakciók pozitív diszkriminációjának oka egyrészt képviselőik kisebb száma, másrészt a kormánypárti képviselők számára könnyebben hozzáférhető kormányzati apparátus hiánya.)

Valószínűleg a frakciókra vonatkozó szabályozás szükségváúságával is magyarázható, de alapvetően politikai indíttatásúak voltak azok a viták, amelyek a magyar Országgyűlésben a Független Kisgazdapárt kapcsán kialakultak.<sup>12</sup>

7. Mint említettem, az alkotmány 3. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban a pártok az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett alakulhatnak és tevékenykednek. Ugyanakkor — ellentétben a német szabályozással — ehhez a rendelkezéshez nem kapcsolódik sem az alkotmányban, sem pedig a párttörvényben a pártbetiltás sajátos intézménye. Az NSZK alaptörvényének 21. cikk (2) bekezdése szól az alkotmányellenesnek minősített pártok alkotmánybíróság általi betiltásáról. Nyilván annak magyarázatát, hogy a nagy demokratikus hagyományokkal rendelkező állammal ellentétben a német jogrendszer nem tolerálja az alkotmányellenes párttevékenységet, alapvetően a fasizmusban lehet keresni. Az NSZK jogtörténetében eddig két párt betiltására került sor: a szélsőjobboldali Szocialista Birodalmi Pártéra 1952-ben és a Német Kommunista Pártéra 1956-ban. Ez utóbbi kapcsán az alkotmánybíróság elvi értelemben fogalmazta meg, hogy egy párt betiltásához nem elégséges, ha az a szabad demokratikus alaprend legfőbb értékeit nem ismeri el, sokkal inkább szükséges egy harcos alapállás a fennálló rendszerrel szemben. Ugyanakkor az alkotmányellenessé nyilvánításnak nem feltétele ilyen agresszív cselekmények tényleges elkövetése, elegendő, ha a párt politikai irányvonalát a szabad demokratikus alaprend megdöntésére vonatkozó tartós felfogás határozza meg. Sőt azok közé a szempontok közé, amelyek egy pártot alkotmányellenessé minősítenek, nemcsak azok tartoznak, amelyeket minden körülmények között meg kíván valósítani, hanem azok is, amelyeket csak akkor, ha ehhez a feltételek kedvezőek. Az alaptörvény ellenállásra feljogosító passzusa is csak akkor akadály a párt betiltásának, ha az ellenálláshoz való jogot konzerváló értelemben, vagyis a jogrendszer megőrzésének vagy helyreállításának kivételes eszközeként alkalmazzák. Ráadásul az ellenállási joggal leküzdendő jogtalanságnak



köztudomásúnak kell lennie, a jogrendszer által rendelkezésre bocsátott jogi eszközöknek pedig oly csekély kilátást kell kínálniuk a jogtalanság orvoslására, hogy az ellenállás gyakorlása az utolsó eszköz (BVerfGE 5, 85). Az NSZK történetének kezdeti időszakában alkalmazott ezzel a meglehetősen szigorú gyakorlattal ellentétben a mai alkotmányjogtudományi felfogás általában elnézőbb. (Lásd pl. Hesse 1988: 65.) Abból a tényből, hogy a mai NSZK-ban nem indul alkotmánybíróági eljárás nemzetiszocialista jellegű pártokkal szemben, arra lehet következtetni, hogy a jogalkalmazó szervek szigora is enyhült az ötvenes évekhez képest.

Az a tény, hogy a magyar jog nem ismeri a pártbetiltást, nem jelenti egyszersmind azt, hogy Magyarországon ne lehetne jogi úton véget vetni egy párt tevékenységének, hiszen némi eltéréssel ugyan, de a pártokra is vonatkoznak az egyesülési jogról szóló törvénynek azok a rendelkezései, amelyek valamennyi társadalmi szervezeti forma bíróság általi felosztatására érvényesek. Eszerint a párt törvénysértése esetén az ügyész — aki egyébként a többi társadalmi szervezettel ellentétben a párt működése felett nem gyakorol törvényességi felügyeletet — keresetet indíthat a párt ellen. A bíróság az ügyész keresete alapján többféle döntést hozhat: megsemmisítheti a társadalmi szervezet törvénysértő határozatát, és szükség szerint új határozat hozatalát rendelheti el; a működés törvényességének helyreállítására összehívhatja a társadalmi szervezet legfelsőbb szervét; a párt gazdálkodásának ellenőrzésére felügyelő biztost rendelhet ki. A bíróság legsúlyosabb intézkedésként fel is oszthatja a társadalmi szervezetet, ha annak tevékenysége bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, illetve ha mások jogainak és szabadságának sérelmével jár. Bár ilyen eset a magyar joggyakorlatban még nem fordult elő, de nyilván ezeknek a jogsértéseknek rendkívül súlyosnak kell lenniök ahhoz, hogy egy párt felosztatását eredményezzék.

1991 végén lepleződött le Magyarországon egy, az osztrák újfasisztákkal is kapcsolatban álló csoport, amely ellen különböző bűncselekmények (pl. fegyverrejtegetés) miatt büntető eljárás indult, de felosztatási eljárásra azért nem került sor, mert a csoport nem működött bejegyzett társadalmi szervezetként. Ugyanakkor a csoport vezetője 1992 nyarán az Alkotmánybírósághoz fordult nem saját társasága ügyében, hanem absztrakt normakontrollt kérve. Az indítványozó a második világháborút követő békeszerződés azon rendelkezését tartotta a pártalapítás szabadságának alkotmányos elvébe ütközőnek, amely betiltotta a fasiszta pártokat Magyarországon.<sup>13</sup> (Az Alkotmánybíróság eljárása a kézirat lezárásának idején még nem fejeződött be.)

A kommunista pártok betiltására vagy tilalmára vonatkozó szabály nincs a magyar jogrendszerben. 1992 tavaszán az Országgyűlés egyik független, korábban kormánypárti képviselője törvényjavaslatot terjesztett elő az MSZMP betiltásáról. Indoklásában az alkotmány 2. § (3) bekezdésére hivatkozott, melynek értelmében egyetlen szervezetnek a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy

gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. A szélsőséges nézeteiről hírhedt képviselő érvelése szerint az MSZMP állampártként bizonyította ezt a törekvését. Az Országgyűlés elsőprő többséggel elutasította a törvényjavaslat napirendre tűzését, mondván, hogy az ismertett szabályok értelmében a pártok feloszlatása nem a parlament, hanem a bíróságok hatáskörébe tartozik.

8. A köztisztviselők jogállásáról szóló, 1992 tavaszán elfogadott törvény preambuluma értelmében a társadalom közmegebecsülését élvező, demokratikus közigazgatás feltétele, hogy a közügyeket pártpolitikaig semleges, pártatlan köztisztviselők intézzék. Ennek érdekében a törvény különböző összeférhetlenségi szabályokat állapít meg. Ezek szerint a köztisztviselő pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében — az országgyűlési, illetve az önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve — közszereplést nem vállalhat. A köztisztviselő köteles haladéktalanul bejelenteni, ha vele szemben törvényben meghatározott összeférhetlenségi ok merül fel, illetve ha közszolgálati jogviszonyának fennállása alatt összeférhetlen helyzetbe kerül. A munkáltatói jog gyakorlója köteles felszólítani a köztisztviselőt az összeférhetlenség megszüntetésére. Ha erre 30 napon belül nem kerül sor, a közszolgálati jogviszony megszűnik.

Speciális szabályokat tartalmaz az alkotmány a bírák, az alkotmánybírák és az ügyészek összeférhetlenségére vonatkozóan. Az alaptörvény mindhárom esetben megtiltja mind a párttagságot, mind pedig bármilyen politikai tevékenység folytatását. Az Alkotmánybíróságról szóló, 1989-ben született törvény értelmében az alkotmánybíróknak tíz napon belül meg kell szüntetnie az összeférhetlenségi okot, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság teljes ülése határozatban állapítja meg tagsága megszűnését.

9. A magyar jogszabályok általában nem teszik lehetővé a pártok befolyását állami tisztségviselői posztok betöltésére. Ugyanakkor természetesen Magyarországon is ismert az a jelenség, hogy a kormányzó pártok igyekeznek a magas köztisztviselői posztokba a hozzájuk lojális szakembereket ültetni. A pártok jogilag is szabályozott befolyásának általános tilalma alól kivételt képez az Országgyűlés tisztségviselőinek már említett választása, ahol a pártfrakciók játszanak döntő szerepet, valamint az alkotmánybírák jelölése. Ez utóbbiról az alkotmány úgy rendelkezik, hogy a parlamenti pártok frakciójának egy-egy tagjából álló jelölőbizottság tesz javaslatot az országgyűlési képviselők kétharmada által megválasztandó személyekre. (A lépcsőzetesen megválasztandó Alkotmánybíróság első öt bírójává 1989 novemberében — az első demokratikus választások előtt — az Országgyűlés a korábbi állampárt, illetve az akkori ellenzéki pártok két-két jelöltjét, valamint egy független jelöltet választott meg. A második öt bírót 1990 tavaszán az új parlament választotta az ismertett szabályok szerint, de nem pártpolitikusok, hanem elismert jogtudósok köréből. További öt alkotmánybíró az 1994-ben megválasztandó parlament állít a helyére. Remélhetőleg ez alkalommal is sikerül majd a pártoknak ellenállniok annak a csábítás-

nak, hogy e posztokat ne a legrátermettebb, hanem a hozzájuk leginkább lojális jelöltekkel töltsék be.)

### 3. A PÁRTOK BELSŐ SZERVEZETE

1. A pártok belső szervezetére vonatkozóan sem az alkotmány, sem a párttörvény nem tartalmaz rendelkezéseket, mert a magyar jogi elmélet alapvetően az egyesüléseknek — köztük a pártoknak — a belső rend kialakításában megnyilvánuló szabadságából, az ún. belső egyesülési szabadságból indul ki. A német alkotmányos gyakorlat értelmében a párt belső szervezetének kialakításának a demokratizmus alapelvei figyelembevételével kell történnie. A már többször hivatkozott 1952-es alkotmánybíróági döntés szerint a belső felépítés fő elvei: az alulról felfelé történő építkezés (más szóval a „vezér-elv” tilalma), az azonos jogokkal rendelkező tagok szabad véleménynyilvánítása és részvétele a párt döntésekben, a szabad ki- és belépés lehetősége. Egyes német szerzők úgy vélik, hogy a belső rend demokratikus voltából automatikusan következik a polgárok általános igénye a pártokba való felvételre. Ebből következően e kisebbségi felfogás képviselői az NSZK párttörvénye 10. § (1) bekezdésének azt a rendelkezését, mely szerint „a párt illetékes szervei szabadon döntenek az alapszabálynak a tagfelvételre vonatkozó részletes rendelkezéseiről”, alkotmányellenesnek minősítik (vö. Maly-Motta 1972: 48 skk.). Az NSZK Legfelsőbb Bíróságának egy 1987-es ítélete<sup>14</sup> — hasonlóan a tudományos vélemények többségéhez<sup>15</sup> — kifejezetten elvetette az általános felvételi igény elismerését. A német párttörvény a belső rend tekintetében ezenkívül részben a célok komolyosságának bizonyos szervezeti garanciáit, részben meghatározott demokratikus rendezőelveket ír elő. Az előbbieik körébe tartozik az írott alapszabály és program léte, az alapszabály kötelező tartalmi elemei. A belső demokratizmust szolgálja a tagszervezetek nélküli, kizárólag centrális felépítés tilalma, a tagok összességét magában foglaló testület döntési jogai a párt stratégiai ügyeiben.

A németnél sokkal kevésbé rigorózus magyar szabályozás a társadalmi szervezetek fogalmi elemének tekinti önkormányzati jellegüket, ami az alapítás feltételül a belső élet normáit a tagok számára kötelező erővel előíró alapszabály elfogadását szabja csak.

2. Az egyesülési jogról szóló törvény mindössze kétféle szerv létrehozását teszi kötelezővé minden társadalmi szervezet, így a pártok számára is. Az egyik a társadalmi szervezet legfelsőbb szerve, amely vagy a tagok összessége vagy pedig a tagok által — az alapszabályban meghatározottak szerint közvetlenül vagy közvetett úton megválasztott testület. A másik az alakuló ülésen kötelezően megválasztandó testület az ügyintéző és képviselői szerv.

A jelenlegi magyarországi parlamenti pártok alapszabályai alapján a pártok országos vezető szervei három szintű tagozódást mutatnak. Valamennyi párt legfelső szerve a több száz küldöttből álló kongresszus,

mely általában évente egyszer ülésezik és a párt legfontosabb stratégiai kérdéseiben (program, szervezeti szabályzat stb.) foglal állást. A kongresszus által választott szűkebb körű (60–100 fős) testületek a pártok két kongresszus közötti politikai döntéshozó szervei. Az általában egy tucat tagot magukban foglaló ügyintéző és képviseleti szervek a pártok operatív vezető testületei. E három grémiumon kívül valamennyi párt működtet egy pénzügyi ellenőrző és egy fegyelmi testületet.

3. A jogi szabályozás nem tartalmaz explicit követelményt a pártok belső szervezetének demokratizmusára vonatkozóan. Ugyanakkor az egyesülési jogról szóló törvénynek valamennyi társadalmi szervezeti forma szervezeti rendjére vonatkozó előírása nyilvánvalóan azzal a céllal született, hogy a belső felépítés és működés feleljen meg bizonyos demokratikus követelményeknek. Ilyen szabály az, amely minimálisan öt évente kötelezővé teszi az egyesületek legfelsőbb szervének összehívását, illetve valahányszor, amikor azt a tagok egyharmada, illetve az alapszabályban ettől eltérően meghatározott hányada, mindenesetre kisebbsége — az ok és a cél megjelölésével — kívánja. Az is a demokratikus működés „kikényszerítését” szolgáló rendelkezés, amely előírja azokat a fontos kérdéseket egy egyesülés — és így egy párt — életében, amelyekben csak a legfelsőbb szerv dönthet. Ezek a következők: az alapszabály megállapítása és módosítása; a más szervezettel való egyesülés, illetve a feloszlás kimondása; az éves költségvetés meghatározása; az ügyintéző szerv évi beszámolójának elfogadása. Az utóbbi két hatáskör esetében a törvény megengedi, hogy azt más szerv gyakorolja, de csak akkor, ha ezt az alapszabály lehetővé teszi. Az alapszabály az említetteknek kívül más döntéseket is a legfelsőbb szerv kizárólagos hatáskörébe utalhat. E szabályok érvényesülésének garanciája, hogy a párt tagja a pártnak akár az egyesülési jogról szóló, akár a párttörvényt sértő határozatát — a tudomására jutástól számított 30 napon belül — bíróság előtt megtámadhatja. A határozat megtámadása a végrehajtását nem gátolja ugyan, de a bíróság indokolt esetben felfüggesztheti a végrehajtást.

Megjegyzem, nem tekinthetők aggálymentesnek azok a törvényi előírások, amelyek megkísérlik rákényszeríteni a demokratikus felépítést a társadalmi szervezetekre. Különösen a politikai akaratképzési folyamatban részt nem vevő egyesülési formák — például az szabadidős egyesületek — esetében vetődik fel a kérdés, vajon a szervezetalakítás szabadsága nem zárja-e ki a demokratikus akaratképzés kényszerét?

4. Törvényi előírás, hogy pártok tisztségviselői kizárólag magyar állampolgárok lehetnek, sőt a párt magyar állampolgársággal nem rendelkező tagjait nem illeti meg a párton belül jelöltállítási és szavazati jog sem. A jelöltállítási eljárásra vonatkozóan egyéb jogszabályi rendelkezések nincsenek, sőt a pártok többsége ezt szervezeti szabályzatában sem korlátozza. Az MSZP és az SZDSZ alapszabálya mindössze jelöltbizottság felállításának kötelezettségéről szól, a jelöltté válás feltételeiről nem. Az egyetlen kivétel az MDF alapszabálya, amely előírja, hogy az ügyintéző és képviseleti szerv (Elnökség) tagjait a legfelsőbb szerv

(Országos Gyűlés) választja a küldöttek 5 százalékának jelölési joga mellett, az ügyvezető elnököt pedig a párt elnökének jelölése alapján az Elnökség.

5. A pártok államtól való függetlensége az oka annak, hogy a törvényi szabályozás alig foglalkozik a tagok jogaival és kötelességeivel. A jogok tekintetében egyedül a szervezet tevékenységében és rendezvényein való részvétel, illetve a vezető szervekbe való választás és választhatóság jogát mondja ki a törvény. A kötelességek vonatkozásában pedig csak annak megállapítására szorítkozik, hogy a tagnak eleget kell tennie az alapszabályban meghatározott kötelességeinek. A jogok védelmét garantálja a bírói út már említett lehetősége.

A párttagok felvételére és annak megtagadására nézve a jogszabályok nem tartalmaznak rendelkezéseket. Az alapszabályok erre vonatkozó előírásai általában nagykorúsághoz kötik a jelentkezést, kivétel nélkül annak a helyi szervezetnek a hatáskörébe utalják a felvételtől való döntést, amelybe a leendő tag kerülni fog. Néhány párt alapszabálya a helyi szervezet felvételt elutasító döntésével szemben fellebbezési lehetőséget biztosít a jelöltnek egy országos pártszerv előtt. Ugyanakkor e testületek számára sem írnak elő tartalmi követelményeket a megtagadással kapcsolatban, legfeljebb formális indokolási kötelezettséget. Vagyis az alapszabályok — véleményem szerint helyesen — abból indulnak ki, hogy a pártalapítási szabadság egyfajta diszkrecionális döntési szabadságot is jelent a párt számára abban a tekintetben, hogy kit vesz fel tagjai sorába. Természetesen ezzel a szabadsággal a párt úgy is élhet — amint arra az MSZP példát is szolgáltat —, hogy nem ír elő felvételi szabályokat, pusztán a pártba való belépésről rendelkezik alapszabályában. A másik végletet a FIDESZ felvételi procedúrája képviseli, amely csak 14 és 35 év közötti jelöltek felvételét teszi lehetővé két tag ajánlása alapján és két éves próbaidőt követően. Az alkotmányjogilag nem kifogásolható szigor mögött nyilván a párt szellemiségétől távol álló tömegek pártba való beáramlása megakadályozásának szándéka áll.

A párttagok kizárását az alapszabályok több garanciális biztosítékkal bástyázzák körül. Kivétel nélkül fegyelmi eljárást követően, fellebbezés biztosítása mellett lehet a kizárást kimondani. Egyes pártalapszabályok tartalmaznak kizárási okokat. Ezek kisebb része objektív jellegű (pl. más párt tagsága, jogerős büntető bírósági ítélet), zömmel azonban meglehetősen tágan értelmezhető okokról van szó (pl. a párt erkölcsi felfogásával, politikai elveivel ellentétes magatartás). Ez utóbbi alapján nyilvánvaló, hogy a pártok a garanciális szabályok megtartása mellett fenn kívánják tartani maguknak a jogot arra, hogy az érdekei ellen tevékenykedő párttagokat kizárják soraikból.

6. Természetesen minden párton belül léteznek többé-kevésbé markáns irányzatok. A legerősebb kormányzópárton belül például jelenleg három irányzat működik, a legerősebb népi nemzeti, a kereszténydemokrata és a legkevésbé jelentős nemzeti liberális. A legnagyobb ellenzéki párton belül is három irányzat működik, egy konzervatív liberális, egy szociál-liberális és egy szabadelvű. Ugyanakkor sem ezek,

sem más pártokon belüli csoportok nem jelennek meg a pártok alapszabályaiban.

7. A pártok alapszabályai a parlamenti frakciókat nem integrálják a párt szervezetébe, ugyanakkor a párt szerveivel való kapcsolatok szoroságát tekintve többféle megoldás létezik. Az MSZP képviseli az egyik szélsőséges modellt, amelyben a kapcsolat viszonylag szoros. Erre utal, hogy a frakció vezetője tagja a párt országos vezető testületének. Az alapszabály megtiltja, hogy a frakció tagjai a párt vezető testületeinek állásfoglalásaival ellentétesen szavazzanak. Ha ezt megsértik, velük szemben figyelmeztetés, illetve lemondásra való felszólítás alkalmazható. Az esetleges szankcióról ugyanakkor az alapszabály értelmében a frakció titkos szavazással dönt. A másik végletet a FIDESZ alapszabálya jelenti, amely azzal is érzékeltetni kívánta a frakció önállóságát és szervezeti függetlenségét a párt szervezetétől, hogy függelékben szól a frakcióról. Eszerint a párt programjában megfogalmazottak alapján a frakció önállóan alakítja ki politikáját, működésének belső szabályait maga határozza meg. A párt vezető testületei csak ajánlásokat tehetnek a frakciónak a parlamenti munkát érintő kérdésekben, amit a frakció nem megfogadni, csak megtárgyalni köteles. Az alapszabály továbbá előírja a frakció tájékoztatási kötelezettségét a párttal szemben.

#### 4. A PÁRTOK FINANSZÍROZÁSA

1. A pártok finanszírozásának kérdése évtizedek óta súlyos elméleti és gyakorlati viták tárgya világszerte. Az elméleti kérdés úgy merül fel, hogy az állami finanszírozás nem teszi-e állami szervekké a pártokat és nem lehetetleníti-e közvetítő szerepüket az állam és a társadalom között? A teoretikus vitákat is tükröző gyakorlati problémák hatására a német alkotmánybíróság is többször foglalkozott a pártok finanszírozásának jogi kérdéseivel. Először 1958-ban úgy foglalt állást, hogy alkotmányjogi szempontból megengedett a pártok állami eszközökből történő támogatása (BVerfGE 8, 51). Ugyanakkor egy 1967-es döntés az általános, mindenre kiterjedő állami pártfinanszírozást alkotmányellenesnek és a pártok államtól való függetlenségét sértőnek értékelte (BVerfGE 20, 56). Lényegében ezeken az alapelveken nyugszik a német párttörvénynek a pártok finanszírozására vonatkozó szabályozása. Eszerint a pártok tevékenységüket részben tagdíjából és adományokból, részben pedig ezt kiegészítő, de az előbbieket mértékét el nem érő állami forrásokból fedezhetik.

2. A pártok vagyona a magyar szabályozás szerint a tagdíjából, az állami költségvetési támogatásból, az állam által ingyenesen átadott ingatlanokból, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságok és magánszemélyek vagyoni hozzájárulásaiból, a párt gazdálkodó tevékenységéből, illetve a párt által alapított vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyereségéből képződik.

A jelentősebb magyarországi pártok 1991. évi pénzügyi mérlege a következő volt (*millió Ft-ban*):

	összes bevétel	állami támogatás	tagdíj	összes kiadás
MDF	262	182	11	257
SZDSZ	259	171	9	215
FKgP	93	88	2	92
MSZP	251	84	20	356
FIDESZ	84	77	7	108
KDNP	71	59	3	53
MSZMP	43	18	16	43
MSZDP (1990)	38	28	0.3	60
Agrárszövetség	52	43	1	37
Vállalkozók Pártja	14	1	–	13

3. A párttörvény részletesen szabályozza a pártok vagyonának és gazdálkodásának, ezen belül finanszírozásának kérdéseit. Eszerint a pártok állami költségvetési támogatásra tarthatnak igényt, melynek összegét minden évben a költségvetésről szóló törvényben állapítja meg a parlament, és amelyet minden negyedév első napján folyósítanak. A teljes támogatási összeg 25 százalékát a parlamentben képviselettel rendelkező pártok között egyenlő arányban, 75 százalékát pedig a választások eredménye alapján kell felosztani. (Ugyanílyen arányok szerint a parlament egy 1991-ben alkotott törvénnyel ingyenesen a pártok tulajdonába adott meghatározott állami ingatlanokat elsősorban pártszékházak céljára.) A költségvetési támogatásra jogosultsághoz a leadott szavazatok legalább 1 százalékát meg kell szerezni. Annak megakadályozására, hogy a költségvetési támogatás a pártok fő finanszírozási forrása legyen, a törvény eredeti szövege előírta: a támogatásnak a választási eredményektől függő része nem haladhatja meg a párt bevételeinek felét. Még egy év sem telt el, amikor ezt a rendelkezést el kellett törölni, mert nyilvánvalóvá vált, hogy a pártok a tagdíjából és hozzájárulásból túlságosan kis összeghez jutnak csak.

A törvény megtiltja, hogy ezen a költségvetési támogatáson felül állami költségvetési szervek, állami vállalatok pártoknak vagyoni hozzájárulást nyújtsanak, illetve a pártoknak, hogy ilyet elfogadjanak. A párt a törvény értelmében vagyoni hozzájárulást más államtól nem fogadhat el. Ugyancsak tilos névtelen adomány elfogadása; az ilyen adományokat egy közérdekű alapítvány céljára kell befizetni. Ha a párt e tilalmakat megszegve fogad el vagyoni hozzájárulást, annak értékét az Állami Számvevőszék felhívására 15 napon belül be kell fizetnie az állami költségvetésbe. Késedelem esetén a tartozást adók módjára behajtják, ráadásul a párt költségvetési támogatását a törvényellenesen elfogadott adomány értékét kitevő összeggel csökkentik.

4. A pártok a párttvény rendelkezései szerint kötelesek minden év március 31-ig az előző évi gazdálkodásuk pénzügyi kimutatását a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában — egy a törvény mellékletében meghatározott részletes minta szerint — közzétenni. Ebben a kimutatásban az egy naptári év alatt nyújtott, 500 ezer Ft-ot meghaladó belföldi, illetve a 100 ezer Ft-nak megfelelő összeg feletti külföldi adományokat — az adományozó és az összeg megnevezésével — külön kell feltüntetni.

Az Állami Számvevőszék mint a pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére jogosult szerv évente legalább egyszer ellenőrzi azoknak a pártoknak a gazdálkodását, amelyek az adott évben állami költségvetési támogatásban részesültek. Ha a Számvevőszék a párt gazdálkodásában jogellenességet észlel, először felszólítja a pártot a törvényes állapot helyreállítására, majd ha a párt nem tesz eleget a felhívásnak, illetve súlyosabb törvénytértés esetén a Számvevőszék elnöke bírósági eljárást indítványoz.

5. Az 1989 novemberében tartott, a korábbi ellenzéki pártok által kezdeményezett népszavazás eredményeként az Országgyűlés kötelezte a korábbi uralkodó párt jogutódját, az MSZP-t, hogy számoljon el a volt MSZMP vagyonával. Az elszámolás lezárásáig egy 1990-ben alkotott törvény meghatározott vagyontárgyakra elidegenítési és terhelési tilalmat rendelt el. Az MSZP az 1989 októberében megszűnt MSZMP-től örökölt vagyon döntő hányadát (mintegy 8,2 milliárd forint értékű ingatlant, intézményt és vállalatot) átadta a kormánynak és az önkormányzatoknak, ezt a vagyont részben a többi párt között osztották szét. A teljes vagyonra vonatkozó elszámolást az MSZP eljuttatta az Állami Vagyonügynökségnek, amely azonban azt — részben az időközben eltűnt dokumentumok hiányában — nem tudta hitelesíteni, így nem tudta az Országgyűlés elé terjeszteni. Az MSZP 1991 tavaszán az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte a még mindig érvényben lévő gazdasági korlátozások feloldását. Az Alkotmánybíróság 24/1992. (IV. 21.) AB számú határozatában úgy rendelkezett, hogy 1992. június 15-étől megsemmisíti a határozatlan idejűsége miatt alkotmányértő elidegenítési és terhelési tilalmat, és kötelezi a törvényhozót, hogy jelölje meg a korlátozás feloldásának határidejét. Azóta a parlament törvényben kötelezte saját magát, hogy az Állami Számvevőszéknek az elszámolásról szóló jelentését követően, de legkésőbb 1992 végéig szüntesse meg a párt szabad tevékenységét korlátozó rendelkezést.

## 5. EPILOGUS

1992 nyarán valóságos politikai bombaként robbant az NSZK-ban az az interjú, amelyet a német szövetségi elnök adott a *Die Zeit* újságíróinak, és amely azután könyvalakban is napvilágot látott (Weizsäcker 1992). Az interjú igazi botránykövévé nem a hagyományos három hatalmi ággal, nem is a negyediknek nevezett sajtóval, sőt még csak nem is az ötödiknek tartott elnöki hatalommal kapcsolatban tett kijelentések



váltak, hanem a hatodikként aposztrofált pártokról mondtak. Meglehetősen lesújtó, némiképp demagógiába hajló véleményének lényege, hogy a pártok szeme előtt már régen nem a nép érdekei, sokkal inkább a minden áron megszerzendő, illetve megőrzendő hatalom szempontjai lebegnek. Egyik állítása szerint a hivatásos pártpolitikusok se nem szakemberek, se nem dilettánsok, hanem a politikai ellenfelek legyőzésének generalistái.<sup>16</sup> Az elnök szemrehányásait alátámasztani látszanak azok a közvéleménykutatási adatok, melyek szerint például a megkérdezetteknek mindössze az egynegyede gondolja úgy, hogy megfelelő emberek ülnének a vezető politikusi pozíciókban. Mind a kormányzó, mind az ellenzéki politikussal kapcsolatos vélekedések a 15 éve legrosszabb értékeket mutatják: egy +5-től -5-ig terjedő skálán a kormánypártiak -0,7-es, az ellenzékiek kerek 0-ás minősítést értek el. Ezekkel az adatokkal nagyon is összecseng annak a 1991-es magyarországi felmérésnek az eredménye, melyet 1200 fős országos reprezentatív mintán végeztek a politikai-társadalmi intézmények iránti bizalomról. A 0-tól 100-ig terjedő skálán az egyes intézmények a következő átlagokat érték el: köztársasági elnök 79; bíróságok 73; Alkotmánybíróság 68; sajtó, rádió, televízió 67; hadsereg 66; rendőrség 64; egyházak 61; önkormányzatok 61; kormány 57; parlament 57; szakszervezetek 39; pártok 37. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a pártok fontosság szempontjából is messze a legalacsonyabb értékeket kapták, akkor előttünk áll az a probléma, amely a második világháború után ideológiai alapú osztálypártokból néppárttá vált pártok esetében ma világszerte felmerül. Nevezetesen, hogy e pártok célja immár nem a tagság ideológiai, szellemi és erkölcsi betagozása, hanem a mindenáron való szövatszervezés, a minél gyorsabb választási siker. Ez pedig kialakította a pártok rövid távú politikára irányultságát és felidézte a „pártállamiság” német földön is időről időre hangsúlyozott veszélyeit.<sup>17</sup> Ez utóbbi fogalomnak persze semmi köze nincs az egykori szocialista országok politikai rendszerének leírására használt egypárt-állam, azaz az állampárt kategóriájához, hanem azt a jelenséget jelöli, hogy az állami akaratképzést kizárólag a politikai pártok határozzák meg. Aki — miként a német szövetségi elnök — ez ellen felemlíti a szavát, annak kritikája nem azonosítható a demokratikus pártok ellen agítáló handabandázásával, ahogy az egyik kormánypárti politikus érvelt.<sup>18</sup> Egyszerűen arról van szó, hogy Weizsäcker a demokratikus akaratképzésnek a pártok mellett el nem hanyagolható egyéb formáira — a civil társadalom képződményeire, az érdekképviselőkre, a közvetlen demokrácia intézményeire stb. — irányította a figyelmet. Ezt erősítette meg az a nagy számú egyetértő vélemény is, amely részben ellenzéki politikusi körökből, részben a politikán kívülről, mindenekelőtt a tudomány berkeiből hangozott el.<sup>19</sup> Egy államférfiről, aki maga is pártpolitikusból emelkedett mai magas, pártok fölötti közjogi méltóságába, aligha hihető, hogy a pártoknak a politikai rendszerből való kiiktatását tartaná kívánatos megoldásnak.<sup>20</sup> Sokkal inkább Churchill közhellyé vált mondása motiválhatta gondolatait, amely szerint a pártpluralizmusra épülő de-

mokrácia sok bajjal jár, de még nem találtak ki jobbat nála. Ugyanakkor ez a körülmény aligha teszi feleslegessé a jobbítására irányuló törekvéseket. Ez pedig igaz kell, hogy legyen Magyarországra is, amely alkotmányos berendezkedésének, benne a pártok szerepének kialakításakor mindenekelőtt a német modellt tartotta szem előtt. Miként az éppen eléggé antidemokratikus múlttal terhes Németországban, úgy a hasonló hagyományoktól nem mentes Magyarországon sem képzelhető el egyelőre egy új típusú „pártállamiság” veszélyének elhárítása a jogi szabályozás nélkül. Azt legfeljebb egy gazdag és töretlen demokratikus tradíciójú Svájc engedheti meg magának, hogy pártjai jogilag szinte egyáltalán ne legyenek szabályozottak, sőt az alkotmány se tartalmazzon explicit rendelkezést a pártokról, hanem csak az egyesülési jogon keresztül védje azok alapítási és tevékenységi szabadságát.<sup>21</sup> Persze a jogi szabályozás legfeljebb hozzájárulhat a pártok túlsúlyának megakadályozásához, abszolút biztos garanciát önmagában aligha nyújthat.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Az alkotmányos egypártrendszer terminológiát tudomásom szerint Schlett István használta először (1987), a párt jogi szabályozására vonatkozó részletes javaslatokat pedig Bihari Mihály dolgozta ki (lásd Bihari 1987).
- <sup>2</sup> A politika számára talán sokáig talányos elnevezés Gombár Csabától származik (lásd Gombár 1986).
- <sup>3</sup> Alapvetően hasonló megfontolások vezérelhették Pokol Bélának azt a javaslatát is, amelyben a közeljövő parlamentjét nem a többpártrendszerre, hanem egyrészt az állampárt központi testületi által kontrollált első kamarára, másrészt a neokorporatista alapon szervezett érdekképviselői kamarára kívánta alapozni (lásd Pokol 1989). A meglepő Pokol javaslatában az volt, hogy 1988. október végén keletkezett, amikor a többpártrendszer már de facto érezhető volt Magyarországon, másrészt, hogy nem vette tekintetbe az általa oly jól ismert Max Weber intelmeit a korporatív módon felépülő parlament veszélyeiről. Weber egyebek mellett arra hívta fel a figyelmet, hogy egy ilyen parlament a tiszta anyagi érdekkompromisszumok piaca lenne minden politikai orientáció nélkül, ráadásul az érdekkompromisszumok kevésbé lennének ellenőrizhetőek (vö. Weber 1956: 52).
- <sup>4</sup> Ezt a véleményt leghatározottabban Schmidt Péter képviselte.
- <sup>5</sup> A *Polgári Törvénykönyv* társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályai ugyanis lehetővé tették a szigorú egyesületi normák útvesztőinek elkerülését. A Ptk.-ra hivatkozással 1988 mozgalmas tavaszi hónapjaiban egyre-másra jelentették be megalakulásuk tényét a legkülönbözőbb alternatív szervezetek, mint a FIDESZ, vagy a SZOT-on kívül létrejött első demokratikus szakszervezet, a Tudományos Dolgozók Demokratikus Szakszervezete. De ugyanígy igényt tartottak a legalításra az olyan mozgalmak, mint amilyen kezdetben az MDF és az SZDSZ volt. Az ő esetükben a tagság és a szervezet hiánya eleinte kérdésessé tehetette a jogi személyiséget, de a mozgalom jogszerűségét ez nem kérdőjelezte meg. Sőt – bár ennek kinyilvánításától az újonnan alakuló szerveződések kezdetben politikai óvatosságból tartózkodtak – a pártalapítás is „belefért” a Ptk. említett rendelkezésébe, hiszen az kifejezetten politikai szervezetekről szól.
- <sup>6</sup> A párttörvénnyel kapcsolatos elméleti problémákról lásd Halmi 1989.

- <sup>7</sup> Lásd a Bonni Alaptörvény (Grundgesetz) 21. cikk (1) bekezdését. A német alkotmányjogtudomány előszeretettel hivatkozik arra, hogy ez a rendelkezés úttörő jellegű a közreműködés jogának szabályozását illetően (lásd Stern 1984: 439), holott az 1947-es olasz alkotmány már hasonló rendelkezést tartalmazott.
- <sup>8</sup> BVerfGE 2, 1 (A német alkotmánybíróság határozatainak e szokásos hivatkozási formájában az első szám a döntéseket tartalmazó sorozatból annak a kötetnek a sorszámát jelöli, amelyben az ítélet található, a második szám a határozat kezdő, egy esetleges harmadik pedig az idézet oldalszáma.)
- <sup>9</sup> Az Európán kívüli területeken tudomásom szerint csak két párttörvény van hatályban, az 1964-es venezuelai és az 1989-es tajvani. A latin-amerikai országban 1958 végéig tartó katonai diktatúra bukását követő demokratizálódási folyamat részeként 1961-ben új alkotmányt fogadtak el. Ennek 114. §-a deklarálja a nemzeti politika kialakításában részt vevő pártok alapításának szabadságát, azzal, hogy a pártok szervezetről és tevékenységéről külön törvény rendelkezik. Tájvan szigetén 1949-től 1987 végéig egypártrendszer létezett. Az 1989 januárjában elfogadott párttörvény legalizálta az azóta működő ellenzéki pártokat.
- <sup>10</sup> A szociológiai irodalomban lásd Niklas Luhmann 1965: 98; a jogtudományban pedig Scholz 1971: 287; valamint Arnim 1984: 139.
- <sup>11</sup> Georg Jellinek dolgozta ki az alapjogok funkcióinak meghatározására az állami beavatkozástól való védelmet jelentő „status negativus” és a közügyek intézésében való részvétel jelző „status positivus” kategóriáit (lásd Jellinek 1905: 86).
- <sup>12</sup> Először 1992. elején a parlament képviselőinek két legfontosabb grémiuma, az alkotmányügyi, valamint az ügyrendi bizottság mondott véleményt a házelnök felkérésére a kiszegzapárt parlamenti frakciójának kérdéseiről. A testület állásfoglalásának lényege az volt, hogy a kiszegzapárt legitím frakciójának az a csoport tekintendő, amelynek többségét pártja kizárta tagjai sorából és eltiltotta a párt képviselétől a parlamentben. Mondták ezt annak ellenére, hogy tudniok kellett: a házszabály előírása szerint az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselői alkotják a pártfunkciókat. Amióta tehát 1991 végén tizenkét kiszegzapárti képviselő levélben bejelentette, hogy az Országos Vezetőség határozata értelmében ők képezik a párt képviselőcsoportját, és közölték vezetőjük és tagjaik nevét, ők voltak tekintendők az egyetlen kiszegzapárti frakciónak. A bizottságok kormánypárti többsége ezzel szemben úgy érvelt, hogy a tizenkettek bejelentése nem tartalmazta az FKgP frakciójából való kilépés és egy új frakció megalakításának közlését. Alkotmányjogilag semmi sem indokolja, hogy egy folyamatosan legitím csoportnak új frakcióit kellene alakítania, hiszen a kizárásokkal a többiek legitimitása szűnt meg. Ez az érvelés persze feltételezi, hogy a párt vezető testületének erre vonatkozó döntése és a demokratikusnak aligha nevezhető kizárások jogszerűek voltak. (Ezt azonban a bizottságok nem vonták kétségbe.) Törvénytől pártvezetőkötök egyébként bármely párttag bíróság előtt megtámadhat, sőt a törvény az ügyész is feljogosítja keresetindításra. Ha ennek nyomán a bíróság megsemmisítette volna a pártnak a frakcióval kapcsolatos döntéseit, akkor megnyílt volna az út a kizártak előtt a hatalom átvételére a pártion belül. Ez lehetett volna az egyetlen legális útja a párt által megnevezett frakció detronizálásának. E csoport létszámának az év folyamán bekövetkezett, a frakcióalakításhoz megkívánt minimális tíz fős létszám alá olvadásá se nem elég önmagában a cseréhez, legfeljebb ahhoz, hogy azt követően egyetlen kiszegzap frakció se maradjon. Ugyanakkor ez nem lehet alap arra, hogy a parlament — ahogyan azt az év szeptember 28-ai plenáris ülésén megkísérelte — kétségbe vonja a párt jogát arra, hogy listájáról új képviselőt küldjön a megüresedett listás helyre. Mindezek alapján aligha vitatható, hogy a jogilag egyedül legitím kiszegzapárti vezetésnek a kormánykoalícióból történt kilépése óta Magyarországon kétpárti kormánykoalíció működik. Ez ugyanakkor nem jelent szükségképpen kisebbségi kormányzást. A kizárt kiszegzapártakat ugyanis — helyesen — sem a választópolgárok, sem volt pártjuk nem hívhatja vissza. Azt pedig nem tiltja a parlamenti jog, hogy a pártokhoz nem tartozó képviselők támogatásukról biztosítsák a kormányzó pártokat.

- <sup>13</sup> Az Ideiglenes Nemzeti Kormány által 1945. január 20-án kötött és az Ideiglenes Nemzetgyűlés által az 1945. évi V. törvénnyel becikkelyezett fegyverszüneti egyezmény 15. pontjában Magyarország kötelezte magát arra, hogy haladéktalanul feloszlattja a területén lévő összes Hitler-barát, vagy más fasiszta politikai, katonai és katonai jellegű szervezetet, amelyek az Egyesült Nemzetekkel szemben ellenséges propagandát folytatnak és a jövőben nem tűri meg ilyen szervezetek fennállását. E kötelezettségvállalás alapján, a 15. pont teljesítéseképpen a Kormány 1945. március 17-én kihirdette az 529/1945. M.E. számú rendeletet, melyben rendelkezett 25 fasiszta egyesület, politikai párt feloszlatásáról, valamint arról, hogy a jövőben ilyen irányzatú szervezetet létesíteni tilos. A rendelet értelmében a törvényhatóság első tisztviselője, ha további fasiszta szervezetek működéséről szerzett tudomást, köteles volt azt haladéktalanul jelenteni a belügyminiszternek, aki a rendeletnek a 3830/1946. M.E. számú rendelettel történt kiegészítése szerint jogosult volt intézkedni a feloszlatásról. Ennek alapján számos további szervezet feloszlására került sor.
- <sup>14</sup> Lásd *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 1987. 2503. skk.
- <sup>15</sup> Az irodalmi vélemények részletes ismertetését lásd Uwe Stoklossa: *Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Veriensaunomie und Parteienstaat*. Baden-Baden, 1989.
- <sup>16</sup> Sokan úgy értékelték, hogy ez a megjegyzés Helmut Kohra vonatkozik. Sőt a bulvársajtó egyenesen valamiféle leszámolásról cikkezett. Úgy tűnik, a kancellár is magára vette e szavakat, hiszen meglehetősen elutasító hangú cikket jelentetett meg a *Welt am Sonntag* 1992. július 19-i számában. Az elnök nevének említése nélkül leszögezi, egyrészt, hogy a csúcspolitikusok hivatalukat pártjuknak köszönhetik, és ezt nem illik elfelejteniük, másrészt, hogy a pártok hibás általánosításon alapuló lebecsülése egyfajta kollektív becsületsértés azokkal a százezredekkel szemben, akik társadalmi munkában végeznek pártpolitikai munkát a közügyek érdekében.
- <sup>17</sup> Ennek első megjelenése Hans Kelsennél olvasható (1929: 18), majd az ötvenes évek német alkotmányjogi irodalmában tűnt fel újra Leibholznál (1950).
- <sup>18</sup> A Kohl-kabinet munkaügyi minisztere Norbert Blüm egy írásában a republikánus-párti vezér Schönhuber pártellenességéhez hasonlított a Weizsäcker álláspontját, lásd *Spiegel* 1992. 26. szám.
- <sup>19</sup> Lásd pl. a gießeni politikatudós Claus Leggewie tanulmányát abban a kötetben, amely a weizsäckeri gondolatokkal kapcsolatos reakciókat tartalmazza, és amely alig negyedével az interjúkötet megjelenése után látott napvilágot (*Die Kontroverse. Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion*. Eichborn, 1992). Leggewie azonba úgy gondolja, hogy a nyugati demokráciák válságjelenségeit nem annyira a politika, illetve a pártok okozzák, mint inkább a polgári gondolkodás lanyhulása, a civil kurázi rohamos csökkenése.
- <sup>20</sup> Az elsősorban konzervatív kormánypárti körökből érkező kritika — mely főleg a saját fészekbe piszkítás vádját tartalmazza — mellett elhangzottak persze komolyan veendő bíráló szavak is. Ezek közül talán a legszínvonalasabbak a heidelbergi politológus-professzor, Klaus von Beyme érvei, aki Weizsäcker okfejtésében felülről jövő populizmust lát, amely figyelmen kívül hagyja az etatizmus növekvő veszélyeit, azt, hogy például a német egyesítéssel az állam egyre több területre vonul be: a kelet-németországi munkaerőpolitika szigorúbb állami vezérlés alatt áll, mint Svédországban a szociáldemokrata kormányzás idején, az egykori NDK állami centralizmusának ördögét a „Treuhand” superbürokráciájának Bezebűbja üzte ki (lásd *Frankfurter Rundschau*, 1992. szeptember 5.).
- <sup>21</sup> Lásd René A. Rhinov országbeszámolóját a német nyelvű államjogászoknak a pártállamiságról rendezett konferenciáján. *Parteienstaatlichkeit — Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates? Veröffentlichung der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer* 44. köt. 1986. 83–113. oldal.

## HIVATKOZÁSOK

- Arnim, H. H. von 1984. *Staatslehre der BRD*. München
- Bihari Mihály 1987. Reform és demokrácia. *Medvetánc*, 2. (Melléklet: Fordulat és reform)
- Gombár Csaba 1986. Demokratikus rendezőelvek. In: *Magyar Politikatudományi Társaság Évkönyve*, 1986.
- Halmi Gábor 1989. Kell-e párttörvény? Párttörvény az egy- és többpártrendszerben. *Világosság*, 1989.
- Hesse, Konrad 1988. *Grundzüge des Verfassungsrecht der BRD*. Heidelberg
- Jellinek, Georg 1905. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Tübingen
- 1920. *Allgemeine Staatslehre*. Berlin
- Kelsen, Hans 1929. *Vom Wesen und Wert der Demokratie*.
- Leibholz, Gerhard 1950. Im Zweifel für dem Angeklagten Fünf Thesen zur politischen Klasse. In: Gunter Hofmann–Werner A. Perger (Hg.) *Die Kontroverse*. Deutsches Verwaltungsblatt
- Luhmann, Niklas 1965. *Grundrechte als Institution*. Berlin
- Maly-Motta, Peter 1972. *Die Sicherung eines freien Zuganges zu den Politischen Parteien*. („Parteibürgerrecht“) München
- Pokol Béla 1989. Kétkamarás országgyűlés és politikai reform. *Mozgó Világ*, 2.
- Schlett István 1987. Közéletések a politikai rendszer reformjához. *Társadalmi Szemle*, 7.
- Scholz, Rupert 1971. *Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem*. München
- Stein, Ekkehart 1984. *Staatsrecht*. Tübingen
- Stern, Klaus 1984. *Das Staatsrecht der BRD*. München
- Stoklossa, Uwe 1989. *Der Zugang den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereiens-autonomie und Parteien staat*. Baden-Baden
- Weber, Max 1956. (1918) *Staatssoziologie*. Berlin
- Weizsäcker, Richard von 1992. (Interjú) In: *Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger*. Eichborn Verlag

