MC
150.344

SÓLYOM LÁSZLÓ



PÁRTOK ÉS ÉRDEKSZERVEZETEK AZ ALKOTMÁNYBAN

Rejtjel § 2004

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

SÓLYOM LÁSZLÓ

PÁRTOK ÉS ÉRDEKSZERVEZETEK AZ ALKOTMÁNYBAN

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

Sólyom László

PÁRTOK ÉS ÉRDEKSZERVEZETEK AZ ALKOTMÁNYBAN

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

Rejtjel Kiadó ▪ Budapest, 2004

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

ISBN 963 9149 99 3

MC 150.344
ORSZ. SZÉCHÉNYI KÖNYVTÁR
2005

A kötetet kiadja a Rejtjel Kiadó
Felelős kiadó: Farkas László
Tördelés: Gáspár Éva

Brunner György emlékének

Georg Brunner zum Gedenken

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

Előszó

Ez a kis könyv az Alkotmány 3. és 4.§-ának magyarázata. Az Olvasó „előzetest", „mutatványt" tart kezében egy készülő alkotmánykommentárból. Egyben egy műfaji kísérlet ideiglenes eredményét is.

A kommentár német műfaj. Pontosabban, létezik a kommentárnak egy válfaja, amelyet a német jogtudomány bontakoztatott ki, és tett mind a gyakorlat, mind az elmélet számára nélkülözhetetlen forrássá. E kommentárok hatása messze túlnyúlik az illető törvénykönyvek területi hatályán. Jellegzetességük a fogalom- és intézmény-magyarázat. A teljes irodalom és joggyakorlat feldolgozása az illető jogterület dogmatikai rendszerébe illeszkedik; voltaképpen azt magyarázza és illusztrálja az adott törvénykönyv egy-egy szakaszának kapcsán. E művek mögött nem egyszer évszázados törvénykönyvek, de még az alkotmányjogban is a több mint ötven éves Grundgesetz, továbbá beláthatatlanul gazdag joggyakorlat, s tengernyi irodalom áll. Nincs olyan részkérdés, amelyet ne dolgozott volna fel könyvek és disszertációk sora.

Szerénytelenségnek tűnhet egy hasonló vállalkozás a tíz-egynéhány éves magyar Alkotmány magyarázatára, amelynek nem volt előzménye; amelyet szinte kizárólag az Alkotmánybíróság magyarázott. Az Alkotmánybíróság ugyan igyekezett értelmezéseit rendszerben tartani, de ehhez segítségül csak az utóbbi években kezd kibontakozni az irodalom, s az is egyelőre döntően jogelméleti megközelítésű. A rendes bíróságok gyakorlata is meglehetősen kevés fogódzóval szolgál. Azonban a munkát valamikor el kell kezdeni.

Az Alkotmánybíróság határozatai törvényszerűen egyre bővebb, s egyre kevésbé áttekinthető joganyagot eredményeznek. Maga a Bíróság is óriási mennyiségben idézi korábbi ítéleteit. Egyre kevésbé látszik rendszer abban, hogy az ugyanarról a témáról szóló ítéletek közül melyiknek a részeit emelik át az újabb határozatba; alapvető elvi megállapítások halványodnak el, vagy szakadnak ki szövegkörnyezetükből, s válnak bármit megindokoló formulává. Az Alkotmánybíróság a kilencvenes évek közepén büszkén állította, hogy öt-hat év alatt „behozta" azt, amihez a régi, nagy bíróságoknak negyven év kellett. Most látszik azonban, hogy az alkotmányjog kiépüléséhez azt segítő másodlagos művek is szükségesek. Ha az Alkotmány magyarázata programszerűen mellőzi a jogirodalom tárgyalását, s nem elvi szempontokat követ, akkor arra az anyagra szűkül, amiről megelőzően már nyilatkozott az Alkotmánybíróság. A még fel nem merült problémákra hiába keresnénk az ilyen művekben a választ. Az a szándék, hogy a kommentár a gyakorlatot segítse, nem ment fel a magyarázott téma elvi alapkérdéseinek jelzése, és teljes joggyakorlatának legalább az áttekintése alól.

Ez a kísérlet azért követi a német, fogalommagyarázó rendszert, mert a rengeteg alkotmánybírósági ítélet ellenére is számos fehér folt van még az alkotmányjogban. Másrészt az új kérdések megoldásában, de nem kevésbé a járt út továbbépítésében nélkülözhetetlen a dogmatikai fegyelem. A kommentár a magyar jogban még nem

tárgyalt kérdésekben más országok joggyakorlatához és irodalmához, illetve esetenként a nemzetközi szervek gyakorlatához folyamodik. Recepció nélkül ugyanis egyetlen új alkotmánybíróság sem működhetett volna. Az pedig, hogy a magyarázatban a német alkotmánybírósági esetjog, szakirodalom, sőt, az alkotmánykommentárok nagy szerephez jutnak, nemcsak a műfaj miatt természetes, hanem azért is, mert a magyar alkotmánybíráskodás kiépülésének idején főleg a német példára támaszkodott – még akkor is, ha egyes esetekben más eredményre jutott. Ezt a kapcsolatot a nemzetközi irodalomban több mű is elemzi. Nincs okunk, hogy szakítsunk ezzel a hagyománnyal.

A végleges kommentárban lényegesen meg kell majd rövidíteni az itt közreadott magyarázat terjedelmét. Ugyanígy hátravan még a szövegrészek arányának és sorrendjének kialakítása. A kommentár jellege azonban már most is kivehető.

A szerző munka közben belátta, hogy belátható időn belül egyedül nem tudna megírni egy teljes alkotmánykommentárt. Időközben sikerült fiatal jogtudósokat szerzőtársul megnyernie. Most már ehhez a kollektív vállalkozáshoz kéri az Olvasó segítségét, észrevételeit és kritikáját.

Külön köszönettel tartozik a szerző a Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Frankfurt am Main-nak azért, hogy a magyar alkotmány tudományos kommentárjának munkálatait az európai integrációval foglalkozó programja keretében nagyvonalúan támogatja.

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

3.§ [Pártok]

(1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(3) 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.

Bevezetés 1 [a számok a lapszéli számot jelzik]
Szövegtörténet 3

3.§ (2) [A párt meghatározása] 11
A párt fogalmi elemei 11
A pártok alkotmányos alapfeladatai 14
„Közreműködés a népakarat kialakításában és kinyilvánításában" 16
Országos pártok? 18
Pártok európai szinten 23
Párthoz kapcsolódó szervezetek 25
Képviselőjelölt állítása országgyűlési választáson 27
Természetes személy tagok 36
Demokratikus felépítés 37
A párt vagyonának és gazdálkodásának nyilvánossága 42

3.§ (1) [A pártok szabad alapítása és működése] 49
A pártalapítás jogának kettős természete 49
A pártalakítás és –működés feltételei; ezek viszonya 51
Az egyesülési szabadság és a pártalapítás szabadságának viszonya 53
E szabadságok kialakulása a közjogban és a magánjogban 53
Az egyesülési jog és a pártjog közös szabályainak jelentősége 57
A pártalakítás feltételei 61
Alkotmányi korlátok 63
Törvényi feltételek 69
A párt feloszlatása 80
A pártalapítás mint egyéni szabadságjog 89
A párt működésének függetlensége 97

OSZK Országos Széchényi Könyvtár

A pártok egyenlősége 99
Az egyenlőség megtörése: parlamenti küszöb és állami pártfinanszírozás 102
Parlamenti küszöb 103
A pártok pénzügyei, költségvetési támogatása 106

3.§ (3) [A párt és a közhatalom viszonya. A pártok az államban] 123
A párt hatalomgyakorlásának átalakítása államhatalom gyakorlásává 123
A párt közhatalom-gyakorlásának ellensúlyai 129
Határozott időre szóló demokratikus felhatalmazás 129
A frakciók és a kormány relatív önállósága 130
A párt-befolyástól mentes állami szférák 132
Összeférhetetlenség 134
Szabad mandátum 137

Bevezetés

A pártokra vonatkozó alapvető rendelkezéseket az Alkotmány 3.§-a tartalmazza. A szakasz felépítése keletkezésének történeti helyzetét tükrözi; ezért került a pártalapítás szabadsága az első helyre, és szorult a párt fogalmának tartalmát adó feladat-meghatározás a második, és részben a harmadik bekezdésbe. A pártok alapítása természetesen egyéni politikai szabadságjog, s mint ilyen, az egyesülési jog része. Az Alkotmány ezt kétségtelenné is teszi, amikor az egyesülési jogot a lehető legszélesebben fogalmazza meg, s ezen belül rendelkezik a pártokról, amikor az egyesülési jogról szóló törvény mellett a párttörvény elfogadásához minősített többséget ír elő (63.§ (1) és (3)). **A 3.§-ban** azonban **a pártokról mint intézményről van szó.**

Ebből a szempontból a legfontosabb **a pártok funkcióinak meghatározása a demokratikus rendben**; annak a sajátos köztes és közvetítő szerepnek alkotmányi rögzítése, melyet a pártok a társadalom és az állam között betöltenek. E szerep kialakítása messzemenő következményekkel jár magára az alkotmányra, anélkül, hogy ez az alkotmány szövegében mindig tükröződne. Az alkotmányok általában az állam és társadalom szétválasztására vannak szabva, s így a pártok, amelyek mindkét szférához hozzátartoznak, e sajátos minőségükben gyakran rejtve maradnak.[1] Az Alkotmány több támpontot kínál az értelme-

[1] Azt például, hogy a hatalommegosztás hagyományos sémáját a párt-demokrácia hogyan relativizálja, az Alkotmánybíróság is tárgyalta, éppen a bírói hatalomnak ettől a rejtett átalakulástól való érintetlensége kapcsán. 38/1993.(VI.11.)AB, ABH 1993, 261. „A törvényhozó és végrehajtó hatalom „elválasztása" ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg. A „jog", amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra-és újraszabályozhatja."

ben viszont a pártok sajátos funkcióját határozzák meg az alkotmányok a népakarat kinyilvánításában.[3]

A pártok magyarországi szabályozása követte azt az európai történelemből ismert sémát, amely szerint **a pártok történelmi útja az alkotmányba a tiltáson, majd az ignoráláson át vezetett**. Ennek a folyamatnak másik leírása, hogy a pártok alkotmányos elismerésük előtt, sőt az alkotmány előtt is léteztek és működtek. Nem az alkotmány hozza létre őket, mint például az állami szerveket, és legitimitásukhoz **nem szükséges külön alkotmányi szabályozás**.[4] Bevonásuk az alkotmányi rendezésbe viszont éppen azért vált **indokolttá**, mert a pártok ténylegesen annyira beépültek az államhatalomba, hogy figyelmen kívül hagyásuk az állami szervek összetételének és működésének szabályozásánál öncsalás lenne; másrészt olyan mértékben uralják a nép politikai akaratképzését és annak kinyilvánítását is, hogy a képviseleti elv torzításmentes érvényesítéséhez ezzel a szereppel szintén számolni kell.

A pártok léte és szerepe az állam és a társadalom elkülönülésén nyugszik; e két szféra közötti kétirányú közvetítést látja el, s mindkét szférába sajátosan illeszkedik. Ennek megfelelően az alkotmányban is kettős gyökere van a pártoknak: az egyesüléshez való jog, illetve a párt viszonyának szabályozása a közhatalom gyakorlásához. Az említett tiltás, majd hallgatólagos tűrés az egyesülés jogára vonatkozott. Az út az egyesületek, s különösen a politikai célú egyletek tilalmától vezetett az ellenőrzött engedélyezésen át a szabad pártalakításig, majd a pártok privilegizált helyzetéig. Amíg a pártok csak a „népakarat" képviselői, azaz a társadalmi szférában maradnak, addig elég, ha az alkotmány (akár hallgatólagosan) elismeri őket. Ehhez külön szabályok sem szükségesek, mert az egyesülés kellően széles szabadsága felöleli a pártokat is. Külön garanciák a pártalapítás és –működés szabadságára már a pártok sajátos jogállásából adódó más szabályokkal járnak együtt, amelyek a pártnak az államban betöltött szerepét, s különösen a párt által tartalmilag meghatározott közhatalom-gyakorlást is tekintetbe veszik. Ekkor kerülnek a kifejezetten megerősített szabadság mellé a korlátok és kötelezettségek: a nyilvánossági szabályok, az esetleges betiltási okok, bizonyos állami és pártpozíciók összeférhetetlensége.

---

[3] Legújabb áttekintés: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission): Report on the establishment, organisation and activities of political parties. CDL-AD(2004)004. A Velence Bizottság több irányelvet is kidolgozott a pártokra vonatkozóan: Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: Some Specific Issues (CDL-AD(2004)007rev); Guidelines and Report on the Financing of Political Parties (CDL-INF(2001)8); Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures (CDL-INF(2000)1). A Velence Bizottság dokumentumai elérhetők a http://venice.coe.int címen. Az alkotmányok és kapcsolódó alkotmánybírósági határozatok a Velence Bizottság keretében működő Centre on Constitutional Justice által fenntartott adatbázisban (CODICES) hozzáférhetők, vagy az ott kiadott CD-ROM-on, vagy az interneten: http://codices.coe.int.

[4] *Grimm* 654: Ha az alkotmány egyáltalán nem rendelkezne a pártokról, éppúgy jelen lennének, és pusztán annak alapján, hogy az alkotmány a képviseleti demokrácia talaján áll, éppilyen legitimitással rendelkeznének.

A pártok alkotmányi intézményesüléséhez a pártok sajátos szerepének kifejlődése adta az alapot, az, ahogy a pártok a 19. század vége óta „politikai egyesületből" – *a választójog általánossá tételével is összefüggésben – a modern demokráciák nélkülözhetetlen eszközévé*, s „alkotmányos intézménnyé"[5] váltak. Ez a fejlődés nemcsak az egyesülési szabadság szempontjából volt feltétele annak, hogy a pártok az alkotmányba kerüljenek, hanem a pártnak az államban játszott szerepét illetően is. Amíg a párt (mint az angol eredetiben) országgyűlési vagy megyegyűlési képviselők – gyakran változó összetételű – társasköre[6] volt, nem volt szükség a párt és állam viszonyának alkotmányi rendezésére. A párt voltaképpen csak a parlament megalakulás után tisztázódó nagyságú és összetételű frakciót jelentette, amelyhez az egyes képviselőt személyében támogató választói, támogatói (és kliensi) körök kapcsolódtak, a maguk részéről valamely egyleti, de rendesen nem kizárólag politikai egyesületi formában megszervezve.[7] A párt szerepének tisztázása az alkotmányban azután vált időszerűvé, hogy a választó és képviselője közvetlen kapcsolata helyébe a választó és a párt viszonya lépett, azaz amikor a választópolgár pártot küld a parlamentbe. E változás nemcsak a személyes érdemeken alapuló képviseletet szervező „honorácior-pártok" bürokratikus átalakulását jelentette, hanem az eredetileg – a politikai egyesülési jog alapján – parlamenten kívül tömegpárttá nőtt szocialista és katolikus néppártok bekerülését a parlamentbe.[8] A 20. századi tömegdemokrácia párt-demokráciaként működik. A modern demokrácia működéséhez a pártok nélkülözhetetlenek. Ezek a demokráciák képviseleti demokráciák. A funkcionális meghatározások, amelyeket az egyes alkotmányok a pártokra nézve tartalmaznak, tartalmi összefüggésben állnak a népszuverenitással és a választással, amelyek egyikéhez rendszerint az alkotmány rendszerében való elhelyezésükkel is kapcsolódnak. Ezeknél is gazdagabban fejezi ki a pártok feladatát az olyan alkotmányi meghatározás, amely a párt közvetítő szerepét emeli ki az állam és a társadalom között: ez a pontos tartalma a pártok közreműködésének a nép politikai akaratképzésében. A népszuverenitás gyakorlásának kiemelkedő alkalmai a választások; de ezek demokratikus voltának feltétele a választók informált döntése, a szabad akaratképzés, az akarat artikulálása, majd pedig a választások közötti időben is a népakarat folytonos képviselete az állami szervekben, s egyben az állami aktusokra való reflexió révén a legitimációs bázis fenntartása.

A pártokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések mindig az egész politikai rendszer alakulásával együtt szemlélendők, és persze elválaszthatatlanul e rendszer alkotmányi megjelenésétől. Országonként különböző, és sokszor esetleges,

[5] Ld. alább **14-17**.

[6] „Clubb", „gyülde" – hogy az 1848 előtti kifejezésekből idézzünk.

[7] *Adalbert Toth*: Parteien und Reichstagswahlen in Ungarn 1848-1892. München, Oldenbourg, 1973, 20.kk; *Szabó Dániel*: A magyar társadalom szerveződése a dualizmus korában. Párt és vidéke. Történelmi Szemle, 1992/3-4, 206.kk. Ekkor a választók és a képviselők közötti kapcsolat még közvetlen és személyes volt; hívei követték képviselőjüket annak párt-váltása esetén.

[8] A pártok típusaira ld. *Enyedi Zsolt – Körösényi András*: Pártok és pártrendszerek. Budapest, Osiris, 2001, (a továbbiakban: *Enyedi/Körösényi*) 111.kk.

hogy mindebből mi és mennyi jelenik meg kifejezetten a pártokról szóló alkotmányi fejezetben vagy paragrafusban. A pártok sajátos mandátumára vonatkozó rendelkezés mellett, de annak hiányában is, megjelenhetnek a pártok például a parlamenti fejezetben vagy a választójogi rendelkezésekben, esetleg a többpártrendszer külön kimondásában. A pártokra mint intézményekre vonatkozó szabályok az újabb alkotmányokban bővülni látszanak, jóllehet már a német Grundgesetz is több részletező szabállyal indult.[9] A pártok feladatának meghatározása mellett mindenesetre sokasodnak a részletszabályok, mint pl. az összeférhetetlenség mint a párt és a közhatalom szétválasztásának következménye a magyar alkotmányban; jellegzetes a meghatározott ideológiai programot valló pártok tiltása. (Tiltott a nemzetiszocialista, fasiszta párt Ausztriában, Németországban illetve Olaszországban; a rasszista és nacionalista párt Oroszországban, a totalitárius rezsimmel folytonos pártok a cseh, a lengyel és a litván alkotmány szerint; továbbá „terrorista" kapcsolatokkal rendelkező pártok az Egyesült Királyságban, Spanyol- és Törökországban. Másutt az etnikai vagy vallási alapú pártokat tiltja az alkotmány, pl. Bulgáriában.). Egyes alkotmányok a pártalapítványok tiltásáig, a taglisták nyilvánosságáig (Lengyelország), vagy például a párt vagyoni helyzetének részletszabályaiig elmennek (alkotmánymódosítás terjesztette ki a nyilvános számadás kötelezettségét a pártvagyon eredetéről annak felhasználására is Németországban, az orosz alkotmány külön engedélyezi, hogy a pártnak földtulajdona legyen). Vannak azonban országok, amelyek *elvi alapon nem vesznek fel külön szabályokat* a pártokról az alkotmányukba (s még kevésbé hoznának párttörvényt); a külön szabályozás ugyanis megszorító értelmezések alapja lehet. E felfogás szerint az egyesülési és a véleményszabadság megfelelően széles értelmezése elegendő a pártok szabad működésének biztosítására.[10]

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a pártokról szóló alkotmányi rendelkezések (illetve hiányuk) színes mozaikja ellenére a pártok alkotmányos helyzetét mindenütt a *demokrácia* elvének, másik oldalról pedig az *egyesülési és szólásszabadság* értelmezése szabja meg, s ez alapvetően egyező eredményre vezet. Bizonyos részkérdésekben pedig – mint a választások, a parlamenti frakciók; újabban a költségvetési támogatás – a pártokra vonatkozó törvényhozás elkerülhetetlen. Ez a kényszer nem is annyira a pártok fontosságának megítéléséből, mint egyszerűen abból ered, hogy a szabályozás törvényhozási tárgyakat érint (például

[9] Mivel a Grundgesetz nagy hatással volt más államok alkotmányfejlődésére is, érdemes ismertetni a pártokra vonatkozó 21. szakaszt. Az (1) bekezdés szerint a pártok közreműködnek a nép politikai akaratképzésében. Szabadon alapíthatók. Belső rendjüknek meg kell felelnie a demokratikus alapelveknek. Pénzeszközeik és vagyonuk eredetéről és felhasználásáról nyilvánosan el kell számolniuk. (A vagyon felhasználásának nyilvánosságával 1983-ban egy alkotmánymódosítás egészítette ki a rendelkezést.) A (2) bekezdés részletesen szabályozza a párt alkotmányellenessége megállapításának kritériumait; ez azonban nem talált követőkre. (Szövegét ld. 258. jegyzet.)

[10] Lásd a Velence Bizottság jelentését (CDL-AD(2004)004).

adólevonások az adományokból).[11] A politikai rendszer tényleges szerkezete és működése, másrészt annak az alkotmányban való megjelenése közötti feszültség tehát továbbra is fennáll, mert a pártok alkotmányi megjelenése töredékes.[12] Az alkotmány egészébe ágyazott értelmezés, továbbá a releváns alapjogokra vonatkozó nemzetközi szerződések joggyakorlata alapján azonban a pártokra nézve is beszélhetünk „közös európai alkotmányos hagyományról".[13]

Szövegtörténet

Az Alkotmány 3.§ kialakítását két szempont határozta meg: az egyesülési szabadság kiterjesztése a pártalakításra; másrészt a pártok – *a több párt* – szerepe az államban. A többpártrendszer újjászületése során – ahhoz hasonlóan, mint ahogy az embrió végigmegy a törzsfejlődés szakaszain – megismétlődött az a folyamat, ahogy a politikai egyesületekből pártok váltak, ahogy ezek tiltása jogi tudomásul nem vétellé, s így faktikus elismeréssé változott, amelyet a kifejezett elismerés és a szabadság kodifikálása követ. A valóság és annak jogi strukturálása mintegy versenyt futott. 1989-ben az újonnan alakult (vagy működésüket felújító) pártok *utólagos* jogi elismerése folyt. (A már működő pártok 1989/90-ben, az új pártjog megalkotása után – akárcsak az egyházak – könnyített eljárással regisztráltathatták magukat.[14]) Ez az egyesülési szabadság kiterjesztését jelentette a politikai pártokra: az adott helyzetben a fő kérdés *elismerésük* volt, azaz egyelőre csakis a társadalmi szférában való háborítatlan tevékenységük. A következő lépés, a pártok *közhatalmi szerepének rendezése* szintén elkerülhetetlen volt, hiszen a Kerekasztal-tárgyalások alatt az MDF parlamenti párt lett.[15] Ez viszont az alkotmány és a politikai rendszer gyökeres megváltoztatását vetette fel. Ebből a szempontból természetes, hogy az egyedül és ténylegesen hatalmat gyakorló MSZMP eleve a pártok közhatalmi funkciójának nézőpontjából reagált a fejleményekre, s

[11] Továbbá a tulajdonnal való rendelkezésbe avatkozik a támogatások összegszerű korlátozása. Ezek a kényszerű, ám szórványos rendelkezések azután – az elvi fenntartások ellenére – több országban rendszerré bővültek. *Dian Schefold*: Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich. Rechtsvergleichende Auswertung. In: *Dimitris Th. Tsatsos*: Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich. Baden-Baden, Nomos, 1992, 504.

[12] Hasonló a helyzet az érdekképviseletekkel. Ott azonban még kevesebb szabály került az alkotmányokba. Lásd az Alkotmány 4.§-ának magyarázatát.

[13] Ebben a strasbourgi ítélkezés fontos szerepet játszik. Elsősorban az új demokráciák alkotmányai és pártokra vonatkozó törvényhozása egységes elvi alapjait szolgálja a Velence Bizottság szakértői tevékenysége. A pártok betiltása és finanszírozása kérdésében, majd a pártok alapításáról, szervezetéről és működéséről – az Európa Tanács Parlamenti közgyűlése kívánságára – kidolgozott irányelvek (3. jegyzet) a szabályozás egységesítését kívánják elősegíteni.

[14] A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttörvény) 14.§ szerint a törvény hatálybalépésekor [1989. október 30.] működő pártoknak a törvény hatályba lépésétől számított három hónapon belül kell kérniük nyilvántartásba vételüket. E pártok bejegyzése nem érinti jogi személyiségük folyamatosságát.

[15] Az 1989 nyarán a szocialista képviselők visszahívása vagy lemondása következtében időközi választásokon megválasztott négy „ellenzéki" egyéni képviselővel – a későbbi Alkotmány kife-

mintegy megelőző hadműveletként, az akkor hatályos alkotmányban rögzített vezető szerepét akarta a többpártrendszer elismerése ellenére is fenntartani.

A pártok alkotmányi szabályozását befolyásolta a reformok, majd a rendszerváltás kodifikációs technikája is. Az alkotmányt részletező ún. sarkalatos törvények közül az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: *Egyesülési törvény*) megelőzte az új alkotmányt, a pártokról külön sarkalatos törvényt terveztek.[16] Ezek, és a bennük lévő alapvető rendelkezések sorsa és egymáshoz való viszonya a Kerekasztal-tárgyalásoktól függően alakult; innen adódnak a végül másik törvénybe került szöveg-töredékek, tárgyalás nélkül maradt, de fontossá vált megfogalmazások. Egyes rendelkezések jelentése a tárgyalások előrehaladtával (s ezalatt politikai helyzet változásával) maga is átalakult. Például az „alkotmánnyal való összhang" eredetileg az állam szocialista jellegének fenntartását jelentette; 1989 nyarán azonban ezt a tartalmát elvesztette.

Az alkotmányozás megindulásakor két tendencia érvényesült. Egyrészt **az egyesülési jog kiterjesztése a pártalakításra** is; másrészt – ezzel ellentétben – a többpártrendszer olyan kialakítására való törekvés, amely „a szocialista pluralizmust" eredményezi, azaz **a marxista-leninista párt vezető szerepének fenntartását**. A Magyar Népköztársaság új alkotmányának koncepciója „az alkotmányos keretek között maradó – azaz szocialista elkötelezettségű – többpártrendszerrel" számolt. [17] Ezt az igényt az MSZMP lépésről lépésre adta fel.

1989-ig az **egyesülési jog** csak korlátozottan érvényesülhetett.[18] Az egyesülési jog hatókörének tárgyi korlátozása az alkotmánymódosítások során megszűnt. Végül 1989. januárjában az Alkotmány módosítása az egyesülési jogot emberi jogként deklarálta. [19] Ám ugyanekkor, a csakis a szocializmussal összhangban ál-

---

jezésével – az MDF „az Országgyűlésben képviselettel rendelkező párt" lett; majd három hozzájuk csatlakozott képviselővel héttagú MDF frakció alakult. Ez a tényleges helyzet nem állt összhangban a hatályos alkotmánnyal.

[16] Törvényjavaslat a politikai pártokról. 1989. május 21. Indokolásával együtt, valamint korábbi és későbbi változatait ld. A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben CD-ROM. Új Mandátum Kiadó, 2000. Jogtár Jogi dokumentumok részében.

[17] A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója [1988. november 30.] (A továbbiakban: *Szabályozási koncepció*). In: *Kilényi Géza* (szerk.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988-1990). Bp, Államtudományi Kutatóközpont, 1991, (a továbbiakban: *Kilényi*) 121. A Szabályozási koncepció megtalálható a 16. jegyzetben leírt CD-ROM-on is.

[18] *Halmai Gábor*: Az egyesülés szabadsága. Az egyesülési jog története. Bp: Atlantisz, 1990, 90.kk; egy esettanulmány: *Sólyom László*: A társadalom részvétele a környezetvédelemben, Medvetánc, 1985/4-1986/1, 217.

[19] Az Alkotmány 1949-ben „a dolgozók társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységének fejlesztése érdekében" biztosította az egyesülési jogot; s külön szólt a szakszervezetek, a népfront és a munkásosztály élcsapata (az utóbbi vezető) szerepéről. (56.§) Az 1972-es revízió elhagyta az egyesülés tárgyainak (céljainak) meghatározását, és általában mondta ki, hogy a Magyar Népköztársaság biztosítja az egyesülési jogot; a célok megjelölése a tömegszervezetek és tömegmozgalmak létrehozásának lehetőségénél maradt fenn. (65.§) E rendelkezés 1989. januári módosítása szerint „az egyesülés és békés gyülekezés joga mindenkit megillet". (65.§ (1))

ló alapjog-gyakorlás 1949 óta fenntartott általános korlátja mellé[20] külön nyomatékként, a 65.§-hoz adott új, (2) bekezdésben felvették az alkotmányba azt az előírást, hogy „az egyesülési és gyülekezési jog gyakorlása nem sértheti a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjét".

A szintén 1989 elején elfogadott első reform-törvény, az Egyesülési törvény az egyesülési jog alapján létrehozható „társadalmi szervezetek" között felsorolja a politikai pártokat is, ezzel a tényleges helyzetnek utólagosan kifejezett törvényi alapot teremtett.[21] „A politikai pártnak a társadalmi rendszerben betöltött szerepére" azonban a törvény szerint az Alkotmány rendelkezései irányadók (4.§ (2)). Így a hatályos alkotmány alapján az új pártok az MSZMP vezető szerepét (Alkotmány 3.§) nem veszélyeztethették.[22] A tervezett új alkotmány szabályozási elvei, amelyet az Országgyűlés 1989. márciusában fogadott el, tükrözik azt a köztes elképzelést, amely egyrészt kimondja, hogy a marxista-leninista párt „nem tör jogilag garantált hegemón helyzetre", de a többpártrendszerhez hosszú, „természetes fejlődés" vezethet el. Ezért az alkotmánynak nem feladata többpártrendszer kinyilvánítása; de annak kialakulását „nem szabad akadályoznia"; „ugyanakkor alkotmányos garanciát kell kialakítani az alaptörvényben rögzített társadalmi-politikai berendezkedést sértő politikai tömörülésekkel szemben történő fellépés esetére", és „alapvető elvként indokolt rögzíteni, hogy Magyarországon kizárólag olyan társadalmi szervezet működhet, amelynek célja, programja és tevékenysége összhangban áll az Alkotmánnyal".[23]

Az 1989. májusában véglegesített **törvényjavaslat a politikai pártokról**[24] megnyitotta volna az utat a valódi többpártrendszer felé. Az alkotmánykoncepciókban megjelenő korlátozással szemben, amely a pártalapítás korlátját az alkotmányhűségben, s így a szocialista elkötelezettségben látta, ideológia-semle-

---

[20] Alkotmány 54.§ (2): A Magyar Népköztársaságban az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni; a jogok gyakorlása elválaszthatatlan az állampolgári kötelességek teljesítésétől.

[21] Többet azonban nem tett, mert a pártok megalakulásának, nyilvántartásba vételének, felügyeletének, gazdálkodásának, valamint megszűnésének szabályozását külön törvényre utalta. (4.§ (2))

[22] A magyar alkotmányreformot a külföldnek bemutató konferencián az igazságügy-miniszter is kitért erre a problémára, amelyet szerinte majd az új alkotmány oldhat meg. *Kulcsár Kálmán*: A tekintélyuralomtól a demokráciáig. In: Az alkotmányosság védelmének szervezeti garanciái. Nemzetközi konferencia a Magyar Tudományos Akadémia és az Igazságügyi Minisztérium szervezésében, Budapest, 1989. április 25-27. Bp, 1989, 32, illetve Magyar Jog, 1989/7-8, 581.

[23] Magyarország alkotmányának szabályozási elvei [1989. január 30] (A továbbiakban: *Szabályozási elvek*.) In: *Kilényi* 210. Megtalálható a 16. jegyzetben leírt CD-ROM-on is.
A két hónappal korábbi Szabályozási koncepcióhoz képest a Szabályozási elvekből kimaradtak a fent (17. jegyzethez tartozó szöveg) idézett passzusok, amelyek az alkotmányos keretek között maradást kifejezetten a szocialista elkötelezettséggel azonosították; de a hatályos alkotmány alapján ez nem is lehetett másként, s az állam szocialista jellegét az új alkotmány is fenn akarta tartani. A változás tehát csak annyi, hogy az alkotmány nem mondja ki a marxista-leninista párt vezető szerepét. Az így megnyíló fejlődési út teljesen bizonytalan a tekintetben, mit jelenthet az állam szocialista jellege.

[24] Ld. 16. jegyzet.

ges és technikai korlátokat állított a pártok alakítása és tevékenysége elé. A tervezet szerint a politikai párt programja és tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos úton történő megszerzésére és gyakorlására, vagy olyan birtokolására, amely a többi párt megszüntetését, illetőleg működésének korlátozását eredményezné, nem irányulhat továbbá az Alkotmánnyal és az alkotmányos jogszabályokkal szembeni állampolgári engedetlenség szítására. (1.§ (3)). Külön erény, hogy a törvényjavaslat indokolása sokkal világosabban meghatározza a pártok sajátos, kettős természetét az állami és társadalmi szféra metszéspontján – s különösen a közhatalomban való részvételüket –, mint amennyire az később az alkotmányban kifejezésre jutott.[25] A javaslat a párt alkotmányossági és törvényességi felügyeletét, valamint feloszlatásának jogát az alkotmánybíróságra bízta.

1989 elején még tarthatónak látszó elképzelést az MSZMP vezető szerepének jogi garantálásáról a Kerekasztal-tárgyalások megindulásával végképp meghaladta a történelem.[26] Tényeleges hatalmi pozícióihoz, vagyonához és (munkahelyi) szervezettségéhez azonban a párt annál inkább ragaszkodott, s ezért még a Kerekasztal eredményeit is kész volt kockára tenni.[27] Mindezek azonban a párt-

[25] A politikai pártoknak más társadalmi szervekhez képest különleges a viszonya a közhatalomhoz, ugyanis a pártok kifejezett célja és feladata, hogy képviselőik útján részt vállaljanak a közhatalomból... A politikai párt alapítása és tevékenységében való részvétel nem egyszerűen az egyesülési jog gyakorlása ...a politikai pártok egyik alapvető célja, hogy a választásokon szerzett mandátumokon keresztül politikai céljaikat a közhatalomban is érvényesítsék. Általános indokolás és az 1.§ indokolása.

[26] A lengyel példával ellentétben, ahol a választások eredményétől függetlenül eleve többséget biztosítottak a kommunista pártnak az alsóházban, Magyarországon a Kerekasztal-tárgyalások alapjául szolgáló megállapodás azt tartalmazta, hogy „a közakaratnak előzetes megkötöttségek nélküli, szabad választáson kell megnyilvánulnia, amelynek eredményei mindenkit kötelezneknek, s amelyekből semmilyen, az alkotmányosság követelményeknek megfelelő politikai szervezet nem zárható ki". Megállapodás a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megkezdéséről, 1989. június 10. In: *Bozóki András* (főszerk.): A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Budapest, Magvető (1-4. kötet), 1999, Új Mandátum (5-8. kötet), 1999-2000 (A továbbiakban: *A rendszerváltás*) *1.* 604-605. A kötetek teljes anyagát tartalmazza a 16. jegyzetben leírt CD-ROM is. A megállapodást ld. még in: *Richter Anna* (szerk.): Az Ellenzéki Kerekasztal. Budapest, Ötlet, 1990, 294.

[27] A vagyonelszámolást megtagadva szakította meg 1989. július 26-án az MSZMP a tárgyalásokat a párttörvénnyel foglalkozó I/2. sz. munkabizottságban, és a bizottság csak augusztus 21-én folytatta a munkát, azzal az ígérettel, hogy az MSZMP elkészíti vagyonkimutatását. Az MSZMP vezetése szeptember elején azonban úgy döntött, hogy négy kérdésben nem köt kompromisszumot; ezek között volt a vagyonelszámolás és a munkahelyekről való kivonulás. Ez vezetett arra, hogy a szeptember 18-i megállapodást csak az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) pártjainak egy része írta alá. A történelem azonban megint gyorsabb volt. Október elején az MSZMP megszűnt, az október 30-án hatályba lépett 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról pedig kimondta, hogy a pártok munkahelyen (szolgálati helyen, tanintézetben) szervezetet nem hozhatnak létre és nem működhetnek.
Az MSZMP-n belüli hullámzó frontra jellemző, hogy a párttörvény 1989. május 18-án a Magyar Nemzetben közzétett javaslata még tiltotta a pártszervezetek létrehozását és működését államigazgatási szervekben és a fegyveres testületekben. A május 29-i törvényjavaslat azonban már külön törvényre utalta a kérdést.

törvény vitatémáit képezték, s nem az alkotmány pártokra vonatkozó rendelkezéseiben jelentek volna meg.

Az MSZMP fent vázolt álláspontjával szemben az **EKA ellenezte külön párttörvény** megalkotását; a pártok alapítását és felügyeletét az egyesülési jog (és törvény) általános szabályainak keretében akarta megtartani. Csak a pártfinanszírozás és a pártok gazdasági működésének külön szabályozásába egyezett bele. Az eredmény a pártokra vonatkozó joganyag szétforgácsolódása lett az alkotmány, az egyesülési jogról szóló, és a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: *Párttörvény*) között.[28] További, nem várt következmény, hogy – a párttörvény javaslatánál általánosabban, s egyben az állam szocialista jellegéről folyó vitával kapcsolatban (→**8**) – bekerült az alkotmányba az erőszakos hatalommegszerzés és kizárólagos hatalombirtoklás tilalma (Alkotmány 2.§ (3)).

Az EKA elvinek szánt érve, a pártok és más társadalmi szervek különbözőségének tagadása,[29] elvileg tarthatatlan. A pártokat alkotmányos szerepük megkülönbözteti minden más politikai egyesülettől; s a külön szabályokat az alkotmány és az Egyesülési törvény szükségképpen tartalmazza is. A párttörvény szocialista javaslata azonban nem illett az EKA álláspontjába az alapjogok korlátozhatóságáról, amely kizárólag a büntetőjogi korlátokat ismerte el; másrészt az alkotmánybíróság felállítását ellenző politikájába sem. Hogy mennyire nem elméleti alapú ellenkezésről volt szó, mutatja, hogy az alapjog-gyakorlást illetően később az EKA más módszertani korlátokat is akceptált (lényeges tartalom sértetlensége), s az erőszakos, illetve kizárólagos hatalomgyakorlás tilalmát, mint a párttok szabadságának korlátját, maga is kezdettől elismerte. Sőt, az ellenzék végsőkig erőltetett gyakorlati követelése, az MSZMP elszámolása vagyonával, pontosabban annak felosztása a pártok között, továbbá kivonulása a munkahelyekről, éppen a pártrendszer elvi alapját, az esélyegyenlőséget és a szabad versenyt érintették, tehát nem általános egyesülési jogi kérdéseket. A külön párttörvény elutasításának politikai magja az alkotmánybíróság felállításának ellenzése volt az új országgyűlés megalakulása előtt; s az EKA eredményesen is ragaszkodott a pártok rendes bíróságok általi bejegyzéséhez az Alkotmánybíróság helyett. Az EKA jogi kifogásai a külön párttörvény korlátozó potenciáljával szemben könnyedén megoldhatók lettek volna a tárgyalásokon.[30] Mindennek ára azonban a pártok pozíciójának romlása lett még a kormány törvényjavaslatához képest is. A pártok feloszlatására ugyanazok a szabályok maradtak, mint bármely egyesületére, s a

[28] Az EKA követelésére a Párttörvény tartalmazza az Egyesülési törvény módosításait is, amelyek tehát az Egyesülési törvénybe építik be a pártokra vonatkozó külön szabályokat. A Kerekasztal külön munkabizottságot hozott létre a politikai pártok működésének jogi szabályozására (I/2.), emellett az alkotmányba kerülő rendelkezéseket természetesen az alkotmányozó I/1. bizottság is tárgyalta.

[29] *A rendszerváltás 6*, 180. Az EKA nyilatkozata szerint „a politikai pártok elkülönített szabályozása elméletileg elhibázott, politikailag pedig nyilvánvalóan korlátozó célzatú".

[30] Mint ahogy meg is oldották őket. Ld. például a bejegyzéshez szükséges programnyilatkozat elejtését. *A rendszerváltás 6*, 184.

párt betiltásának ez a könnyűsége alkotmányosan nem igazolható.[31] (→**86**) A normatív bejegyzési rendszeren nyugvó egyesületi jog „uralmához" való ragaszkodás miatt pedig a szabad pártalapítás magyar közjogi hagyományának folytatása (→**54**) fel sem merült.

Ezek voltak tehát a felek pozíciói, amelyek alapján az alkotmány 3.§ tárgyalását folytatták. A fenti ellentétek dacára az alkotmányba kerülő rendelkezések tekintetében, sőt ezek tartalmát illetően is közel álltak egymáshoz a **szövegjavaslatok**, amelyek az új alkotmány 1989. márciusi tervezetéből, illetve az EKA javaslatából valók az alkotmány első fejezetésnek módosítására.[32] Mindkettő kimondta a pártok szabad alakítását (a szocialista tervezet „az Alkotmány és a többi jogszabály tiszteletben tartása mellett"); a pártok feladatát a politikai népakarat kialakításában jelölték meg; továbbá rendelkeztek a pártok és a közhatalom viszonyáról. A szocialista tervezet csupán az alkotmánybírák és hivatásos bírák meghatározott politikai tevékenysége tiltására hatalmazta fel a törvényhozót. Az ellenzéki javaslat kifejezetten kimondta a pártok és a állam szétválasztását, valamint azt, hogy a pártok a közhatalom szerveire kizárólag alkotmányos úton, mindenekelőtt a demokratikusan megválasztott országgyűlésen át gyakorolhatnak befolyást, továbbá tágabb teret hagyott az összeférhetetlenség meghatározásának. Az EKA emellett javasolta felvenni az alkotmányba a pártok erőszakos hatalomra kerülésének és hatalomgyakorlásának, valamint a hatalom kizárólagos birtokolásának tilalmát is.[33]

A viszonylag gyorsan elért kompromisszum eredményeként[34] fenti körülmények között végül is **bekerült az alkotmányba a pártok sajátos működésének mindkét oldala.** Az Alkotmány 3.§ (2) az Európában szokásos fordulattal határozza meg a párt *társadalmi, képviseleti funkcióját*: a pártok közreműködnek a népakarat[35] kialakításában és kinyilvánításában. A pártoknak az *államhatalomban játszott szerepét* a 3.§ (3) a történelmi helyzetnek megfelelően negatív oldalról, mint a pártok és a közhatalom szétválasztását ragadja meg. Azzal azonban, hogy a pártok általi *közvetlen* közhatalom-gyakorlást tiltja, azt a benyomást kel-

[31] A szocialista törvényjavaslat szerint alkotmányossági és törvényességi vizsgálatot a köztársasági elnök, a legfőbb ügyész, vagy az Országgyűlési pártok egy-egy képviselőjéből álló bizottság legalább kétharmados többsége indítványozhatott volna az Alkotmánybíróságnál. Az Egyesülési törvény alapján viszont a párt feloszlatására az ügyész indít keresetet a megyei bíróságnál.

[32] Az EKA 1989. július 6-án kelt alkotmánymódosító javaslatának szövegét ld. *A rendszerváltás 6*, 35.

[33] A szöveg egyezett a párttörvény javaslatában (1.§ (3)) szereplő tilalommal, de az Alkotmánnyal és alkotmányos jogszabályokkal szembeni állampolgári engedetlenség szítása tilalmának elhagyásával. A tilalom ebben a rövidebb formájában, viszont nem csak a pártokra, hanem minden állami és társadalmi szervezetre és emberre vonatkozóan, az ellenállási joggal kiegészítve már szerepelt az 1989. márciusban elfogadott Szabályozási elvekben, nem a pártok, hanem az állam és a társadalom kapcsolata című fejezetben. *Kilényi* 208.

[34] Egyetlen ülésen konszenzus született. *A rendszerváltás* 6, 42.kk.

[35] Az ellenzék a „rossz ízű" népakarat kifejezés helyett a nemzet akaratát javasolta, de érdemi érvet nem hozott fel.

ti, hogy közvetetten gyakorolhatnak közhatalmat. A közvetlenség közelebbi kifejtése, amely ezt az alapkérdést tisztázta volna (→**124**, **126**), kimaradt az alkotmányból.

A párt feladatainak meghatározása, valamint a párt és állam szétválasztásának elve tehát részletes megvitatás nélkül került az Alkotmányba.[36] Ezzel szemben a pártalapítás feltételei („a pártok szabadon alakíthatók és működhetnek"), továbbá a párttagság és állami tisztségek összeférhetetlensége témájában az Alkotmány szövege olyan vitákban alakult ki, amelyek eredménye a 3.§-on kívül, más rendelkezésekben is megjelenik.

A pártalapítás korlátainak vitái két – általánosabb, ám összefüggő – kérdés körül forogtak. Kell-e külön rendelkezni a pártok alapításának alkotmányos határairól, vagy elegendő – mint az EKA javasolta – csupán a **büntetőjogi** tilalmakra hagyatkozni?[37] A büntetőjogi korlátok mellett azonban az EKA maga javasolta az erőszakos és kizárólagos hatalomgyakorlás tilalmának felvételét is az alkotmányba. E két feltételben egyetértés volt. A párttörvény-javaslatukra támaszkodó MSZMP, valamint az alkotmányozó I/1. albizottsággal párhuzamosan a párttörvényen dolgozó I/2. albizottság egy harmadik korlátot is javasolt: a párt tevékenysége nem irányulhat az alkotmánnyal és az alkotmányos jogszabályokkal szembeni állampolgári engedetlenség szítására. Ezt azonban az EKA a büntetőjogi szabályok felülvizsgálata körébe utalta, amelyet az I/4. albizottság végzett.[38]

A mindezek mögött meghúzódó valódi kérdés azonban a pártok **alkotmányhűségének** problémája volt, amelyet a szocialista javaslatban *az Alkotmány tiszteletben tartásá*nak követelménye fejezett volna ki, mint a pártok szabad alakításának és működésének feltételét. Ez a Kerekasztalnál annak a vitának része volt, amely az állam szocialista jellegének az alkotmányban való kimondásáról szólt. A szocialisták alkotmány-előkészítő anyagai azonban ennél pontosabban meghatározták a problémát, amikor az addigi szocialista rendszer és a többpártrendszer összeegyeztethetőségét tárgyalták. (→**4** és **5**) Az EKA azzal a nyilatkozattal ült tárgyalóasztalhoz, hogy *az állam szocialista jellegének megtartása* az alkotmányban a pártok szabad működésével ellentétes. Az MSZMP ragaszkodott ahhoz, hogy az alkotmány – a vitathatatlanul normatív rendelkezések között, s nem a preambulumban – mondja ki az állam szocialista jellegét; végül már azon az áron is, hogy a pártalakítás vonatkozásában az alkotmány tiszteletben tartását megkövetelő szabály rögtön kivételt enged. („A pártok tevékenységének nem

[36] A népakarat kialakításának és kinyilvánításának feladatát mind a szocialisták, mind az EKA alkotmányszöveg-tervezetei tartalmazták. Szocialista részről szerepelt az 1989. május 29.-i törvényjavaslatban az Alkotmány módosításáról (lásd a 16. jegyzetben leírt CD-ROM-on), mind az EKA ellenjavaslatában az Alkotmány I. fejezete módosítására (*A rendszerváltás 6*, 35). Az I/1. bizottság nem mélyedt el a kérdésben. A párt és állam elválasztása az EKA szövegtervezetében szerepelt, az MSZMP elfogadta (uott. 42, 44).

[37] Ez volt az Egyesülési törvény eredeti koncepciója is.

[38] *A rendszerváltás 6*, 43.kk.

akadálya, ha az állam jellegéről való felfogásuk eltér az alkotmányétól."[39]) A történelem mélységes iróniája, hogy míg a felek a Kerekasztalnál a pártok alkotmányhűségéről vitatkoztak, pontosan az történt, hogy pártok, alkotmányos eszközökkel megdöntötték a korábbi alkotmányos rendet.[40] Ha fokozható az abszurditás, a pártok alkotmányos szabályozásának vitája – az állam szocialista jellegének fenntartása – éppen ennek a helyzetnek az elleplezését szolgálta volna. A vitának ez a része azzal ért véget, hogy felek a szocialista és polgári értékek egyforma érvényesülésében egyeztek ki.[41]

---

[39] Az Alkotmány módosításáról szóló, 1989. augusztus 21.-én, továbbá az augusztus 28-án kelt törvényjavaslatok 3.§ (1) szerint „a Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és a többi jogszabály tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon működhetnek. Tevékenységüknek nem akadálya, ha az állam jellegéről vallott felfogásuk eltér a 2.§ (1) bekezdésében foglaltaktól". A 2.§ (1) szerint a Magyar Köztársaság független, demokratikus és szocialista jogállam.

[40] A II. világháború utáni alkotmányok Weimar tapasztalatait levonva – s annak megismétlődése ellen – mondták ki az alkotmány alapjaival ellentétes pártok tilalmát, vagy betilthatóságát. A szocialisták alkotmánymódosítása 1989. januárjában (ld. a 19. jegyzethez tartozó szöveget) mintegy ilyen klauzulaként szolgált volna – bár technikailag, általánosságánál fogva arra alkalmatlanul.

[41] Az Alkotmány 2.§ (1) szövege 1989. október 23-tól 1990. június 25-ig így hangzott: A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek. A hatályos szöveget – a Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam – az 1990. évi XL. törvény állapította meg.

A vita a Kerekasztalnál azon folyt, hogy a „szocializmus" az Alkotmány normatív részében, vagy a preambulumban szerepeljen-e, s ettől függött a preambulum léte is. A normatív vagy a nem-normatív részben való elhelyezés maga vált szimbolikus kérdéssé, miközben mind az Alkotmány többi részének alakulása, mind a szocializmus megjelenítésének szövegkörnyezete, sőt a felek nyilatkozatai is nyilvánvalóvá tették, hogy a szocializmus fogalma elveszti normativitását. Az MSZMP kijelentette a tárgyalásokon, hogy az Alkotmányból kimaradt minden olyan rendelkezés, amely szerint a szocializmusra való utalásnak következményei lennének. Mindkét fél világossá tette, hogy „nem jogelvi kérdésről" van szó, hanem politikai jelképek megjelenítéséről. Ezzel összhangban, ellenzéki javaslatra, a szocialista jelző az állam jellegének meghatározásából a „demokratikus szocializmus értékeivé" változott, amelyet a polgári demokrácia értékeinek egyenrangú érvényesülése egyensúlyoz ki. AZ EKA úgy érezhette, ilyen körülmények között nincs gyakorlati jelentősége annak, hogy a szocializmus fogalma a preambulumban, vagy a normaszövegben szerepel-e.

Az EKA kompromisszumos javaslatának kialakításához vezető belső vitákat (1989. augusztus 17, 22, 23, 29) ld. *A rendszerváltás 3*, 165, 223; *6*, 127; *3*, 278-282., 554-562. Az MSZMP álláspontját és a középszintű tárgyalásokat (augusztus 30, szeptember 4) ld. *4*. 26-28, 136-142, 148-149. A szocializmus fogalmát egyébként mindegyik tárgyaló fél másként értelmezte; de végső soron egyik sem a korábbi alkotmánynak megfelelő értelemben. A demokratikus jelző a szocializmus előtt az EKA feltétlen követelménye volt. A „szocialista értékek" viszont egyrészt belső vitákat simítottak el (az EKA tagja volt a Szociáldemokrata Párt is, a kereszténydemokraták saját szocializmus-értelmezéssel jelentkeztek); másrészt ezzel a hatályos alkotmányhoz képest jelentősen kitágították a fogalmat. A Harmadik Oldal bejelentette, hogy számára a szocializmus fogalmának az alkotmányban csak akkor van értelme, ha összekapcsolják a köztulajdon kiemelt szerepével. Az EKA úgy ment tárgyalni, hogy mivel politikai jelképekről van szó, ha a szocializmus benne marad az alkotmányban, a polgár szónak is bele kell kerülnie. Az MSZMP szerint sem „jogelvi kérdésről" van szó. A szocializmusra való utalás „mindenhonnét

Az alkotmányhűség ellenőrzésére a szocialista törvényjavaslat a pártok kötelező programnyilatkozatát szánta. Bár a Kerekasztalnál a programnyilatkozat bemutatását elejtették, továbbra is élt az a gondolat, hogy a (programnyilatkozat helyett) a párt „programja", „célja", ugyanúgy, mint a tevékenysége is, összhangban kell hogy álljon az alkotmánnyal.[42] Miután az alkotmány tervezett szövegében is megszüntették a szocializmus monopóliumát, csupán az új alkotmány indokolása őrizte meg azt a tárgyalási fázist, hogy a pártok a szocializmussal ellentétes célt is kitűzhetnek.[43] Az „alkotmánytisztelet" a tárgyalások során mindinkább összezsugorodott, s – egyre fogyó – konkrét tilalmakban öltött testet. Ezek közül **az erőszakos és kizárólagos hatalomgyakorlás tilalma** általánosított szöveggel bekerült az alkotmányba (2.§ (3)). Bár a pártokra hivatkozás, és így a kizárólagosság többpártrendszeri magyarázata is kiesett ebből a szabályból, az mégis a pártalapítás és –működés alapvető normája maradt. Egyrészt *„az Alkotmány tiszteletben tartásának" ez ad konkrét tartalmat* (a fegyveres szervezet tilalmával együtt). Másrészt az egyesületi törvénynek az egyesülési jogot korlátozó – a párt bejegyzése megtagadásának és feloszlatásának okait meghatározó – szabálya is megismételte ezt a tilalmat. (2.§ (2)) Az alkotmány tiszteletben tartásának feltétele végül is további tárgyalás, és kifejezett konszenzus nélkül benne maradt az alkotmány pártokra vonatkozó rendelkezésében.[44]

Az állami tisztségek és párttagság összeférhetetlensége ügyében az EKA beérte volna azzal, hogy az összeférhetetlenség eseteit – alkotmányi felhatalmazás alapján – törvény határozza meg; az MSZMP egyes tisztségek összeférhetetlenségét az alkotmányban akarta kimondani. Megállapodtak abban, hogy a hivatásos bírák és az alkotmánybírók párttagságának tilalmát az alkotmány mondja ki. Valódi politikai ellentét a fegyveres erők és a rendőrség tagjainak pártban való tevékenysége tekintetében állt fenn. A szövegtörténetből is kiviláglik, hogy a

kimaradt, ahol az beváltható követelményt jelentene"; egyetlen helyen azért kell az alkotmányban maradnia, hogy hiánya ne keltsen félelmet az állampolgárok százezreiben. Az EKA joggal replikázhatott, hogy a szocializmus bennhagyása az alkotmányban viszont más százezrekben kelthet félelmet.

[42] *A rendszerváltás 6*, 46, 184, 186. „Az alkotmány tisztelete", azaz a rend lényegi megváltoztathatatlansága egyrészt mélységesen gyökerezett a korábbi alkotmány generális szabályában, amely csakis a szocializmussal összhangban engedte meg az alapjogok gyakorlását. Ez még sírjából is kormányozta az új egyesülési jogot. De az ellenzék sem kifogásolta egy ilyen értelmű általános szabály felvételét az alkotmányba. A pártok vonatkozásában azonban azonnal a konkrét tilalmak tárgyalására tértek át. *6*, 42.

[43] Indokolás az Alkotmány módosításához szóló törvényjavaslat 2. §-hoz (1989. október 18.): Az egyesülési jog alapján a pártok szabadon alakulhatnak és működhetnek a jogrend tiszteletben tartásával. Tevékenységüknek nem lehet akadálya az sem, ha alapszabályukban a szocialista fejlődéstől eltérő irányt rögzítenek. A büntetőjogi szabályok ugyanakkor kellő védelmet nyújtanak az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére szervezkedő pártok, politikai szervezetek ellen. Nyilvánvaló, hogy ez a szabadság nemcsak a „demokratikus szocializmust" ellenző pártokra vonatkozott, amikor az Alkotmány 2.§ (1) már a polgári demokrácia értékeit is deklarálta.

[44] Az alkotmánytisztelet kötelességének alkotmányban való kimondását az ellenzék is támogatta, csupán nem a pártok vonatkozásában, hanem egy mindenkire vonatkozó szabállyal értett volna egyet.

Kerekasztal a bírákon és alkotmánybírákon kívüli más tisztségek és állások számára eredetileg enyhébb, és strukturált szabályozást tartott szem előtt.[45] Az Alkotmány eredetileg az alkotmánybírákra, a bírákra és – a Kerekasztal megállapodásánál tágabb körben – az ügyészekre[46] mondott ki feltétlen összeférhetetlenséget. (32/A.§ (5), 50.§ (3), 53.§ (2)) Az Alkotmány továbbá általános felhatalmazást ad azon „tisztségek és közhivatalok" törvényi megállapítására, amelyeket párttag vagy párt tisztségviselője nem tölthet be. (3.§ (3)) A többi szabály után erre a körre csak az államigazgatás maradhat,[47] mivel a népi ülnökre a hivatásos bíró párt-összeférhetetlenségének okai érvényesek. A 3.§ (3) előrevetíti a differenciálás módját: bizonyos tisztségeket és közhivatalokat párttag igen, de párt tisztségviselője már nem tölthet be. A fegyveres erők és a rendőrség vonatkozásában viszont a legenyhébb szabály került az Alkotmányba: felhatalmazás arra, hogy törvény a tényleges állomány „pártban való tevékenységét" korlátozza. A hivatásos állomány párttagságának összeférhetetlenségét az 1994-es választások előtt iktatták az Alkotmányba.[48]

A Kerekasztal a párt és állam elválasztása elvi alapján kizárólag a párttagság és közfunkció viszonyáról tárgyalt. Ezzel összhangban az Alkotmány 3.§ (3) általános felhatalmazása csakis olyan törvények megalkotására szól, amelyek párttagság vagy pártban viselt tisztség összeférhetetlenségét állapítják meg meghatározott állami tisztségekkel és közhivatalokkal. Ez a helyzet két vonatkozásban is megváltozott. Egyrészt *kibővült* az alkotmányban kimondott, teljes összeférhetetlenség köre *a fegyveres erők hivatásos tagjaival*. Másrészt bekerült az összes Alkotmányban nevesített párttagsági tilalom mellé az a további korlátozás is, hogy e tisztségek vagy állások viselői *politikai tevékenységet nem folytathatnak*. Egy eredetileg csak a hivatásos bírókra és az alkotmánybírókra javasolt, és csak-

[45] Az Alkotmány 3.§ (3) bekezdésének erre vonatkozó mondata a Kerekasztal megállapodása szerint még úgy hangzott, hogy a pártok és a közhatalom szétválasztását összeférhetetlenségi szabályok biztosítják. A parlamenti vitában képviselői javaslatra került az Alkotmányba a hatályos, pontosabb szöveg. (Az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának kiegészítő jelentése, 293. szám, (339)). Azonban a Kerekasztal is differenciált szabályozást képzelt el, párttagság/párttisztség/vezető párttisztség (sőt, párt alapítója/ügyintézője) összeférhetetlensége tagolás szerint; s nemcsak a köztisztviselőkre, hanem a fegyveres erőkre nézve is – mindenütt, ahol a szabályozást törvényre hagyták. *A rendszerváltás 6*, 189, 194, 207.

[46] Az ügyészek közül a Kerekasztal csak azok párttagságát akarta korlátozni, akik önálló hatáskörükben szabadságelvonásról rendelkeznek. Eredetileg ez vonatkozott volna szabálysértési előadókra is. A hatályos szöveg a bírókra vonatkozó rendelkezést vette át. (Az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának jelentése, 282. szám, (264).)

[47] A Kerekasztalnál rögzített konszenzus „a közszolgálatban dolgozókról" szól, *A rendszerváltás 6*, 189, 207. Azonban az összeférhetetlenség csakis közhatalmat gyakorlókra vonatkozhat.

[48] A hivatásos állomány párttagságának összeférhetetlenségét az EKA javasolta a Kerekasztalnál, viszont a tényleges állomány jogait nem korlátozta volna. Az Alkotmányba mégis a szocialista javaslat, a tényleges állomány párttagságának törvényi korlátozására szóló felhatalmazás került. 1993-ban módosították az Alkotmányt: az azóta hatályos rendelkezés a korlátozás lehetőségét fenntartotta a nem hivatásos állományú katonákra, a fegyveres erők, rendőrök és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak párttagságát viszont megtiltotta. 40/B.§ (4), (5).

is *meghatározott* politikai tevékenységekre korlátozott törvényi tiltás lehetősége került romlott szöveggel – azaz minden politikai tevékenységre általánosítva, és kötelező erővel – az alkotmányba, anélkül, hogy azt az alkotmányozás során megtárgyalták volna.[49] Az alkotmánymódosítások során azután átvették az általános tilalmat az ügyészekre és a fegyveres erők hivatásos tagjaira is: mindezen állásokkal „a politikai tevékenység folytatása" összeférhetetlen.

Nincs viszont az alkotmányban (és másutt sem) meghatározva a pártok fogalma a már ismertetett pozitív és negatív funkció-leíráson kívül. Nem rendelkezik kifejezetten az alkotmány a belső párt-demokrácia szükségességéről. Nem írja elő az alkotmány a pártok esélyegyenlőségét.

Nem szól az alkotmány a pártok finanszírozásáról. Pedig a pártok finanszírozása és gazdálkodása a többpártrendszerre való áttérés kulcskérdése volt. A pártok külön törvényben való szabályozását csakis ebben a témában támogatta az EKA, s végül a Párttörvény csakis erről szól. A pártok pénzügyeinek elvi kérdései nem merültek fel, mert a felek nagyon is sürgető gyakorlati kérdésként kezelték és tárgyalták a pártok működésének anyagi fedezetét. Sőt, az EKA megkísérelte minden további tárgyalás és törvényhozás feltételéül szabni, hogy az MSZMP számoljon el vagyonával, illetve azt osszák szét az összes párt között.[50] Voltaképpen az esélyegyenlőségről volt szó a küszöbön álló választások előtt. Ennek megfelelően a tárgyalások is kettéágaztak. Az egyik téma volt az első szabad választások utáni helyzet, amelyre a Párttörvény szabályai vonatkoznak; a másik a választás előtti helyzet olyan rendezése, amely az új pártoknak esélyt ad a hatékony kampányra. A pártok vagyonának *nyilvánossága*, amely a pártok gazdálkodását illetően alapvető és esetleg az alkotmányba felvehető szabály,[51] mindkét szakaszt érintette. Az EKA folyamatos követelését, hogy az MSZMP hozza nyilvánosságra anyagi helyzetét, a párt először visszautasította, majd megígérte; de az ígéret teljesítését egyre halogatta. Az MSZMP, majd utóda, az MSZP sohasem számolt el megnyugtató módon vagyonával; ezt a rendszerváltás utáni parlament sem tudta kikényszeríteni; ami viszont már az új törvényhozás hibája volt.[52] Az átmeneti szakaszban a pártok finanszírozásának nem voltak normatív

---

[49] Az 1989. május 29-i a szocialista alkotmánytervezet 3.§ (3) szerint törvény megtilthatja, hogy hivatásos bírók és alkotmánybírók meghatározott politikai tevékenységet folytassanak. A Kerekasztal ezt a tilalmat az alkotmányba vette fel. A párttagság tilalma mellett azonban az alkotmánytervezetek magukkal vitték a fenti forrásból az immár általánosítva megfogalmazott tilalmat, anélkül, hogy azzal bárki foglalkozott volna.

[50] Lásd az EKA emlékeztetőjét, 1989. július 5. *A rendszerváltás 6*, 186.

[51] A párt-pénzügyek törvényi szabályozása az utóbbi évtizedekben jelent meg, ahogy a pártok állami támogatása is egyre terjedt. Kivétel a német Grundgesetz (21. cikk (1)), amely kezdettől előírta a pártok vagyona eredetéről a nyilvános számadást, majd ezt kiterjesztette a vagyon felhasználására is.

[52] Miután az MSZP vagyonelszámolását az Állami Számvevőszék nem találta hitelesnek, az Országgyűlés az elmúlt rendszerhez kötődő egyes társadalmi szervezetek vagyonelszámolásáról szóló törvényt úgy módosította, hogy az elszámolandó pártvagyon eredetileg határidőhöz kötött elidegenítési és terhelési tilalmát „az Országgyűlés további intézkedéséig" fenntartotta. Az Alkotmánybíróság szerint a tulajdon védelme megköveteli, hogy a korlátozás időtartama előre lát-

szabályai, s ilyeneket nem is volt reális követelni. Ez a körülmény még inkább alátámasztotta a pénzosztás nyilvánossága iránti igényt; miközben a vagyoni nyilvánosság követelése egyben a választási propaganda része lett.[53] A pártvagyon 1989-ben megállapított szabályainak pontosítása a Párttörvényben 1992-re nyugvópontra jutott.[54]

Mint láttuk, a pártok alkotmányi szabályozása a különböző országokban a teljes ignorálástól a funkcionális meghatározáson át esetleges részletszabályokig terjedhet. A fentiekből kitűnik, milyen hatások formálták az Alkotmány 3.§ szövegét. Koherens elvi meggondolások bizonyosan nem határozták meg azt. A rendszert az értelmezésnek kell bevinnie a szövegbe.

3.§ (2) [A párt meghatározása]

A párt fogalmi elemei

Az Alkotmány nem tartalmazza a párt fogalmát, hanem a pártok funkcióját határozza meg azzal, hogy a pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. (3.§ (2)) Az ezzel az alkotmányi rendelkezéssel egyszerre és kölcsönhatásban készített **törvény** a pártok működéséről és gazdálkodásáról – éppen eleve részkérdésekre korlátozott volta miatt – szintén, sőt **tudatosan**[55] kerüli a definíciót. A párt fogalmát ezért az Alkotmányban, az Egyesülési és a Párttörvényben, sőt másutt, például a választójogban elszórt rendelkezésekből lehet összeállítani. Mivel normatív pártfogalom nincs, meghatározásának kísérlete szükségképpen szubjektív marad, s ezt fokozza, hogy akár alapvető ismérvek is csupán értelmezéssel nyerhetők. Csak azokat az ismérveket – valójában feladatokat, feltételeket, vagyis jogokat és kötelességeket – tekintjük a párt fogalmi elemének, amelyek visszavezethetők az alkotmányra. Ezért például a pártok olyan kétségtelenül fontos, és mindenütt gyakorolt feladatát, mint a politikai vezető réteg kiválasztása, nem tartjuk a párt fogalmi elemének.

---

ható, azaz meghatározott legyen, ezért a rendelkezést megsemmisítette. 24/1992.(IV.21.)AB, ABH 1992, 126. Az ügy annak példája, hogy egy könnyen kijavítható hibát a politika nem képes kezelni, és az ügyet azzal hagyja sorsára, hogy az Alkotmánybíróság meghiusította politikai céljait. *Sólyom László*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Bp., Osiris, 2001, (a továbbiakban: *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás) 829.

[53] A normativitásra és nyilvánosságra vonatkozó ellenzéki követelésekhez, illetve az MSZMP álláspontjához ld. *A rendszerváltás 6*, 219, 222.kk., 231, 238.

[54] 1992. évi LXXXI. törvény.

[55] A Párttörvény általános indokolása szerint a törvény nem határozza meg a párt fogalmát, hanem az alapítókra bízza, hogy politikai tevékenységüket – a már említett különleges helyzetet biztosító – szervezeti keretek között kívánják-e kifejteni.

A feladatot nehezíti, hogy a pártot formai, szervezeti ismérvekkel, és igen elvont feladatokkal kell meghatározni, hiszen bármilyen tartalmi megkötés az egyesülési és a véleményszabadságot korlátozza, és emiatt a demokráciára káros. A szervezeti megkötéseket is a minimumon kell tartani. Számos külföldi jog tartózkodása a pártok bármilyen külön szabályozásától, de a magyarországi kodifikáció története is figyelmeztet arra, hogy itt valóban *omnis definitio periculosa est.*

Ügyelni kell **a pártfogalom lépcsőzetes felépítésére** is. A párt minimális feltételek teljesítésével megalakulhat. Egy sor ismérvnek működés közben kell eleget tennie, s ezt máskor nem is teheti. Adott feltételek teljesítésével elérheti a párt a parlamenti párt jogállását, s további feltételekkel kormánypárttá válhat. Ezeknek a jogállása további elemekkel bővül; valóban a parlamenti pártok látják el a pártfunkciók teljességét. A pártok fogalmi elemeit azonban úgy kell meghatározni, hogy azok *mindegyike az összes pártra*, tehát az éppen megalakult pártra is vonatkozzon. E funkciók többsége, s köztük *alapfeladatok* – mint a „közvetítés", a választási feladatok – *nem a pártok monopóliuma*, ám elengedhetetlenek ahhoz, hogy a szervezet pártnak minősüljön. Ahogy halad a párt fölfelé, s teljesíti a magasabb követelményeket, úgy válnak feladatai monopóliummá

A párt alapításához semmiféle tartalmi követelményt nem ír elő a törvény: a magát pártként bejegyeztetni kívánó társadalmi szervezetnek csupán arról kell nyilatkoznia a nyilvántartásba vevő bíróság előtt, hogy a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény rendelkezéseit magára nézve kötelezőnek ismeri el.[56] Ennek előfeltétele természetesen, hogy az Egyesülési törvény minimális szervezeti feltételeit teljesíti; ehhez a pártok vonatkozásában néhány további szigorítás járul (párttag csak természetes személy, alapító tag csak magyar állampolgár lehet).[57]

A pártként való működést tehát a jog a politikai célú egyesületek szabad döntésére hagyja, s ahhoz csak a jogi formát kínálja. Az részesül a párt jogállásában és annak következményeiben – gyakorlatilag: privilégiumaiban –, aki ezt a jogi formát igénybe veszi. *A párt és a társadalmi szervezet közötti határ mindkét irányban átjárható*; a bejegyzett társadalmi szervezet egyszerű bejelentéssel párttá válhat, a párt pedig egyesületként működhet tovább.[58] Sokban hasonlít te-

[56] A Párttörvény 1.§-a párttörvény betartásán kívül a nyilvántartott tagságot követeli meg. A rendelkezés indokolása kifejezetten megerősíti, hogy a pártként működni kívánó szervezeteknek ezen túl „semmilyen tartalmi ismérvnek nem kell megfelelniük".

[57] Tíz magyar állampolgárságú alapító tag, alapszabály, alakuló közgyűlés jegyzőkönyve, képviselő szerv megválasztása.

[58] A már bejegyzett társadalmi szervezet pártként való bejegyzési kérelméhez az alapszabályt és vagyonmérleget köteles csatolni. (Párttörvény 14, 15.§) Valóban ez két olyan pont, ahol különbözni fog jogállása a korábbitól. A párt viszont csak akkor működik egyesületként tovább, ha képtelen volt két egymást követő választáson országgyűlési képviselőjelöltet állítani, s ezért a bíróság megállapította megszűnését. Az ilyen egyesület megszűnésének vagyoni következményeire azonban továbbra is a Párttörvény alkalmazandó, vagyis a szorosabb pénzügyi szabályok alól nem lehet átalakulással kibújni. (Párttörvény 3.§ (1) e), (3), (4))

hát a helyzet ahhoz, ahogy az állami jog az egyház fogalmát kezeli.[59] A rendelkezésre bocsátott jogi keret csak külső forma. Ahogy az állam a magát egyházként bejegyeztetni kívánó közösség önértelmezésére hagyatkozik abban, hogy valóban „vallást" gyakorol, úgy nem követel meg a bejegyzéshez pártprogramot, politikai hitvallást, a követni kívánt politikai irányzat megjelölését.[60] Az alapszabályban sem kell konkrét politikai célt megjelölni, hanem csak azt kell egyértelművé tenni, hogy a szervezet a párt alkotmányos funkcióit szándékozik ellátni. **(→58, 59)** Egy fontos különbségre azonban rá kell mutatni. A vallásszabadságból folyó jogokat, s különösen a „közösségi", együttes vallásgyakorlást minden vallási közösségnek egyaránt biztosítani kell, tekintet nélkül arra, hogy az jogilag szabályozott keretek között, vagy anélkül történik-e; illetve, hogy a vallásgyakorlásra az egyházként való működést, vagy másmilyen jogi formát választottak. A helyes alkotmányos értelmezés szerint az egyházak és más vallási közösségek jogai között lényegbevágó különbség nem lehet.[61] A pártok esetében viszont nincs az „együttes vallásgyakorláshoz" hasonlítható közös nevező; még a pártok alkotmányos feladata, a népakarat kinyilvánítása, az állam és a társadalom közötti közvetítés sem a pártok monopóliuma, hanem azt más társadalmi szervezetektől a médiáig számosan szintén végzik. Ezeknek a jogállása lényegesen eltérő, sőt eltérő kell hogy legyen. Más alapfeladatokat – például a népakarat kinyilvánítását a népképviseleti szervekben – viszont nem mindegyik párt gyakorolhatja. Továbbá a pártok feladatellátásához elkerülhetetlen az „intézményesedés". Itt tehát nincs a vallásszabadsághoz hasonló helyzet, amelyet spontán közösségek és nagy hierarchikus egyházak hasonlóképpen élveznek. A párt jogállása – sőt annak különbözően kiteljesedő fokozatai: parlamenti párt, kormánypárt – megszerzéséhez és megtartásához szigorúan előírt követelményeket kell teljesíteni; a párt maga még hasonló célú háttérintézményeitől és mozgalmaitól is élesen elhatárolandó. Mindezek ellenére a jogállással járó autonómia, az állam kizárása a tartalmi kérdésekbe való beleszólástól, indokolttá teszi a párhuzam vonását az egyház és a párt jogállása között.

A párt jogállását tehát minden szervezet elnyerheti a Párttörvénynek való alávetési nyilatkozattal. Ez a nyilatkozat voltaképpen **szándéknyilatkozat.** A Párttörvény tartalmazza a pártok néhány olyan feladatát és kötelességét, amelyek a párt fogalmi elemének tekinthetők (országgyűlési képviselőjelölt állítása, vagyoni nyilvánosság[62]), de ezek ténylegesen működési kategóriák, amelyek csak a

[59] A párhuzamra az Alkotmánybíróság is többször rámutatott, pl. 53/1996.(XI.22.)AB, ABH 1996, 171, *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás 505.k.

[60] Az IM tervezetésben a pártprogram benyújtása és vizsgálata a bejegyzés feltétele volt. Ezt az EKA ellenzésére kihagyták az új törvényjavaslatból. *A rendszerváltás 6*, 184.

[61] Ez volt az Alkotmánybíróság induló álláspontja, 8/1993.(II.27.)AB, ABH 1993, 100. Ettől azonban a későbbi ítélkezés lassan távolodni kezdett, amikor szó nélkül hagyta, hogy a törvényhozás a vallásszabadságról az egyházak szabadságára teszi át a hangsúlyt. *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás 501, *Sólyom László*: Az oktatási törvény és a világnézeti semlegesség. In: Ius privatum ius commune Europae. Liber Amicorum. Studia Ferenc Mádl Dedicata. Budapest, ELTE ÁJK, 2001, 221.

[62] *A rendszerváltás 6*, 190, 193: egyéni tagság, országgyűlési választáson való részvétel, vagyon átvilágíthatósága.

párt működése során teljesíthetők. A párt alkalmassága, s egyáltalán a szándék komolysága erre a nyilatkozatra épülő rendszerben csak utólag derül ki, a bejegyzéskor nem vizsgálható.[63] Addig viszont a párt a párt jogállásával járó összes privilégiumot élvezi. Ez a nyitottság hozza összhangba a konstitutív bejegyzési rendszert a pártok alakításának lehető legteljesebb szabadságával, amely a demokrácia garanciája. Ugyanis a még minimális normatív feltételt megkövetelő hatósági bejegyzés is korlátozó a teljesen szabad pártalakítási rendszerrel szemben.

A pártoknak az alkotmányból kiolvasható feladata *az állam és társadalom közötti közvetítés*, az *országgyűlési képviselők állítása*, és a „közvetett", a képviselők által közvetített részvétel a közhatalom gyakorlásában. Mivel az utóbbit nem minden párt éri el, a párt fogalmi elemeként csak az erre való törekvést és alkalmassági minimumot, a jelöltállítást lehet számításba venni. Az Egyesülési és a Párttörvény követelményei között találhatók további fogalmi elemek, amelyeknek ezt a minősítését a pártok alkotmányos feladataiban játszott szerepük igazolja. Ezek *a természetes személyekre korlátozódó tagság, a demokratikus belső felépítés, a vagyoni nyilvánosság*. A pártnak a magyar alkotmányjogban ma érvényes ismérvei közül többet az Alkotmánybíróság az Alkotmány és a Párttörvény értelmezésével állapított meg. Ezek a kijelentések azonban az eldöntött ügyekhez kötődnek, s emiatt listájuk nem tekinthető kimerítőnek. Fogalmi ismérvek azonban – például a demokratikus belső felépítés – az alkotmány értelmezésével konkrét jogesetek nélkül is megállapíthatók.

Az alábbiakban tehát a fenti fogalmi ismérveket tárgyaljuk; ezek azok, amelyek minden pártra érvényesek. Tekintettel azonban a párt feladatainak lépcsőzetesen kiteljesedő voltára, nevezetesen arra, hogy funkciói teljességét és az egyedül csakis a pártoknak fenntartott jogállást csak a parlamenti pártok nyerik el, az egyes fogalomképző feladatok és kritériumok részletes tárgyalása előtt ez utóbbi, nem minden pártnak osztályrészül jutó, de a pártok alkotmányos feladatainak végső értelmét megadó funkcióval összefüggésben is áttekintjük a pártok legfontosabb feladatait.

A pártok alkotmányos alapfeladatai

Az Alkotmány a benne szabályozott szerveket általában feladatuk és/vagy hatásköreik leírásával határozza meg. Így jár el a pártok vonatkozásában is. A 3.§ (2) idézett tradicionális feladat-meghatározása egyben kifejezi a rendszerváltást is: a korábbi alkotmány szerint a párt *vezette* a társadalmat,[64] most közreműködik a népakarat megformálásában és kifejezésében, s az államtól elválasztva működik.

---

[63] Illetve nem is dönthető el. Kivétel lehet mégis, ha a bejegyzésre benyújtott dokumentumokból egyértelmű, hogy az alapítók nem kívánják ellátni a párt alkotmányos feladatait.

[64] 1949. évi XX. törvény 56.§ (2): élcsapat, 1972. évi I. törvény 3.§: a társadalom vezető ereje.

A népakarat artikulálása és kifejezése a pártok fogalmából kihagyhatatlan, ugyanakkor nem olyan ismérv, amely egyedül a pártokra lenne jellemző. Számos más szervnek szintén feladata, hogy a megformálja és kinyilvánítsa a nép várakozásait, érdekeit, politikai véleményét és akaratát. Ezek közül nem egy az alkotmányban is szerepel, mint például a szakszervezetek és érdekképviseletek, vagy a médiumok. Az alkotmány szóhasználata, hogy a pártok **közreműködnek** a népakarat kialakításában és kifejezésében, egyebek között a **politikai véleményformálás monopolizálásának tilalmát jelenti**.[65]

A kizárólag a pártokra vonatkozó ismérv az alkotmánynak a pártokról szóló egyéb rendelkezéseiből olvasható ki; nevezetesen a pártok országgyűlési képviselőcsoportjairól (annak vezetőiről) szóló szabályokból.[66] Az Alkotmánybíróság rendszertani értelmezés alapján állapította meg, hogy csak az a politikai szervezet „párt", amely **képviselőjelöltek állításával** bizonyítja ama törekvése komolyságát, hogy a „népakaratot" az Országgyűlésben képviselői által „nyilvánítsa ki". A pártok országgyűlési szerepe az Alkotmányból következik; ez az egyetlen olyan fogalmi ismérv, amely a „pártot" más társadalmi szervezettől megkülönbözteti.[67] Ez az álláspont összhangban van a politológiai irodalom felfogásával, mely szerint is a párt minimális definíciója, hogy olyan szervezet, amely választott közhivatali és törvényhozói pozíciókra jelölteket állít.[68] A jelöltállítás azonban *elvileg szintén nem szükségképpen a pártok monopóliuma*, még ha a magyar jogrendszerben az is lett. A Kerekasztalnál a társadalmi szervezetek például igényelték jelöltállítási joguk fenntartását, de ezt csak annak árán tudták elérni, hogy alávetik magukat a Párttörvény rendelkezéseinek.[69]

A fenti két feladatot illetően azonban a pártok a 20. században, a választójog általánossá válásával olyan tényleges és meghatározó súlyra tettek szert, amely a politikai rendszert alapjában meghatározza. A demokrácia a pártok nélkül nem működőképes, az államhatalom legitimitása a pártok nélkül gyakorlatilag fenntarthatatlan. A népszuverenitás képviselők útján való gyakorlásához pedig a pártok nélkülözhetetlenné váltak. A politikai rendszer ilyen alakulása indokolhatja, hogy a pártok a jelöltállításban a jelölő *szervezetek között* jogilag is *monopolhelyzetbe* kerüljenek. A pártok későbbi, az Országgyűlésben betöltött, és valóban

---

[65] A csupán „közreműködés" pontosabb megfogalmazása szerepelt a szocialisták 1989. május 29-i alkotmánymódosító törvényjavaslatában: A politikai pártok a népakarat kialakításának és kinyilvánításának, valamint az állampolgárok politikai életben való részvételének alapvető szervezeti formái. A közreműködés az EKA ellenjavaslatának szövegezése: A politikai pártok közreműködnek a nemzet politikai akaratának kialakításában. *A rendszerváltás 6*, 35.

[66] 19/B.§ (2), 28.§ (5), 32/A.§ (4).

[67] Először Sólyom László párhuzamos véleményeként 54/1996.(XI.30.)AB, ABH 1996, 171, testületi álláspontként 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 201.
Szabatosan különböztette meg a pártokat az egyesületektől és „bármely más megjelölésű szervezettől" már az 1938. évi XVII. tc. A politikai párt működése „a törvényhozásban, vagy törvény által alkotott más testületben való képviseletre irányul".

[68] *Enyedi/Körösényi* 15. idézi Sartori definícióját (Parties and Party Systems, 1976.) Ez a minimum természetesen számos további ismérvvel kiegészíthető.

[69] *A rendszerváltás 4*, 182, 218 és *6*, 389, 391.

monopolizált funkciója vetül itt előre, a választásokra. Jellemző, hogy az Alkotmánybíróság is innen, a teljes pártfunkciót gyakorló országgyűlési pártból indult ki fogalom-értelmezésében, s onnan lépett vissza egy fokkal, amikor az erre való törekvést és alkalmasságot tette meg a párt ismérvének. Lehetséges ugyan, hogy a pártokat meghatározó fenti két feladatban mások is szerephez jutnak, például érdekképviseletek. Azoknak a szervezeteknek azonban, amelyek nem működnek ténylegesen pártként, kevés esélye van arra, hogy eljutnak a pártok jogállásának teljességére. A választáson a párt jogállását formálisan vállalni kénytelen – rendszerint partikuláris célú vagy hatókörű – szervezetek a tapasztalat szerint sosem tudtak parlamenti párttá válni.[70]

A népakarat kialakítása és kinyilvánítása, valamint a képviselőjelöltek állítása azok az ismérvek, amelyekkel az alkotmányozó kifejezetten a pártok konstitutív elemeit akarta leírni. Ezek azonban nem ölelik fel a pártok alkotmányos funkcióinak teljességét. A párt feladata nem ér véget azzal, hogy képviselőjelöltet állít, hanem képviselője által tagja lesz a törvényhozásnak, s ezzel nemcsak a nép akaratát, hanem az állam akaratát is „kialakítja és kinyilvánítja". **A pártok által állított képviselők a népképviseleti szervekben államhatalmat gyakorolnak, s kormánypárt által meghatározott tisztségviselők a végrehajtó hatalmat birtokolják.** Ezzel teljesedik ki a pártok demokratikus feladata; ebből a valóban monopolhelyzetből visszakövetkeztetve igazolható a párt kitüntetett jogállása az önmagában hasonló feladatú szervezetek között az ide vezető fázisokban, az alapítástól kezdve a működés védettségén át a választási szerepig. A párt nélkülözhetetlensége a demokráciában szintén ebben a fázisban világlik ki. A közvélemény befolyásolása és strukturálása – a népakarat „előformálása" – nemcsak a választások tekintetében alapfeladata a pártoknak. A választások között ez ugyanolyan fontos – s ekkor a parlamentben képviselettel rendelkező, s mindenek előtt a frakcióval rendelkező parlamenti pártoknak van arra lehetőségük, hogy az általuk is alakított népakaratot a jogalkotásban és a kormányzati szervek döntéseiben érvényre is juttassák.[71]

---

[70] A szakszervezetek parlamenti ambícióira ld. az előző jegyzetet és az Alkotmány 4.§ magyarázatát. Részérdeket képviselő szakszervezet vagy érdekcsoport nem képes az érdekek olyan integrálására, mint egy párt, amely feladatszerűen ellentétes érdekeket is kiegyenlít. Csupán a választásra magukat bejegyeztető szervezetek bejuttathatnak néhány egyéni képviselőt az országgyűlésbe, de a pártként való bejutáshoz szükséges 5% szavazat elérése valószínűtlen. Képviselőjük pedig, ha más pártok frakcióin kívül marad, minden mesterséges esélybiztosítás ellenére (27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 205.kk.) jóval kevesebb lehetőséggel bír választói képviseletére, akik már a szavazáskor eleve elesnek a „valódi" pártok által exponált országos kérdések befolyásolásától.

[71] Az Alkotmánybíróság, bár igen röviden, a választások mellett mindig utalt a pártok rendeltetésére a megválasztott szervekben is. (53/1996.(XI.22.)AB, ABH 1996, 168; a frakciók vonatkozásában 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 202), a demokráciával való kapcsolatot azonban nem fejtette ki. Erre nézve példamutató a német alkotmánybíróság, amely a kezdetektől (BVerfGE 3, 26) máig (BVerfGE 107, 360) folyamatosan hangsúlyozza a pártok választások közötti szerepét a demokráciában.

„Közreműködés a népakarat kialakításában és kinyilvánításában"

A pártok e funkciójának a nép akaratképzésében való közreműködésnél teljesebb meghatározása a közvetítés a társadalom és az állam között.[72]

Az akaratképzés több szempontból sem egyirányú folyamat. Azaz a párt nem a nép „szócsöve",[73] hiszen a párt nem már kialakult véleményeket közvetít az állam felé, hanem a népakaratot maga is jelentősen befolyásolja; voltaképpen „kialakítja". Ez a folyamat továbbá nem korlátozódik arra, hogy a nép akaratát az állam megismerhesse. Ilyen felfogás a 19. század végén lehetett reális, amikor az állam és a társadalom abban az értelemben bizonyosan különvált, hogy a tömegeket tömörítő tömegpártok a parlamenten kívül tevékenykedtek.[74] Az általános választójog bevezetése után a pártok a parlamentben és kormányban jelen vannak, méghozzá a nép megbízása alapján. Ez szükségessé teszi tevékenységük visszacsatolását a néphez a választások között is. A pártoknak gondoskodniuk kell arról is, hogy a nép az állam döntéseit elfogadja; a legitimációs bázist folyamatosan fenn kell tartani. Az akaratképzés, és **a nép és az állam közötti közvetítés tehát kétirányú, kölcsönös; továbbá folyamatos**. A dolog természetéből adódóan az alkotmánynak az a feladata, hogy a néptől eredő kommunikációs áramlás nyitottságát biztosítsa.[75] Az Alkotmány 3.§ (2) megfogalmazásának „egyoldalúsága" ezért mint helyes hangsúly értelmezendő: azt fejezi ki, hogy a rendszer a népszuverenitásban gyökerezik.

---

[72] Concha Győző már 1895-ben a közvetítéssel írta le a pártok feladatát, s ma is ez a nemzetközi irodalom szokásos meghatározása is. (Politika I. Alkotmánytan, 1895, idézi *Cieger András*: Pártok (és parlamentarizmus) a dualizmuskor politikai gondolkodásban, in: *Bihari Mihály – Cieger András* (szerk.): „Képzeljetek embert". Politikaelméleti tanulmányok Schlett István 60. születésnapjára, Budapest, Korona Kiadó/ELTE ÁJK Politológiai Tanszék, 1999, 48

[73] A „szócső", ez a német alkotmánybíróság által az irodalomból átvett, majd onnan ismét az irodalomban elterjedt – Magyarországon is használt – kép, éppen a közvetítés egyirányúsága miatt félrevezető. A német alkotmánybíróság is hamar korrigálta, és annak kifejezésére használta, hogy a demokráciában az akaratképzés forrása a nép. BVerfGE 1, 224, majd 20, 99. Ez az alulról építkező demokrácia-modell sem tartalmazza azonban a pártok teljes szerepkörét, hiszen az is feladatuk, hogy az állami akaratképzésben szintén „közreműködjenek", és annak a nép körében legitimációs bázist teremtsenek. Innen nézve a szócsőből a felülről jövő szózat szól.

[74] A pártok történeti típusaira lásd *Enyedi/Körösényi* 111.kk.
A 19. században az állam a népakarat megismerését döntései helyes megtervezése számára fontosnak tartotta. Ebben minden olyan szervezetre támaszkodott, amelyek maguk nem gyakorolhattak közhatalmat, viszont összefogták és artikulálták társadalmi csoportok véleményét. Ilyenek voltak a kamarák is, amelyeknek ezt a történelmi szerepét az Alkotmánybíróság is kiemelte. (38/1997.(VII.1.AB, ABH 1997, 254.)

[75] A demokrácia-felfogás különböző variációi építhetők persze a pártok – a német alkotmánybíróság kedvelt kifejezésével – „népben való meggyökerezettségének" ismérvére, sőt megkövetelésére. Ennek példája a választási folyamatban játszott szerep túlhangsúlyozása, amely akár a pártok költségvetési támogatásának a választási kiadásokra való zsugorítására vezethet – mint egy időben Németországban – (Vö. *Grimm* 606.kk.), vagy a pártok jogi szabályozásának elutasításához. Ha azonban a pártok végcélját, a parlamenti „akarat kialakítását és kinyilvánítását" is tekintetbe vesszük, a kölcsönös közvetítésen belül helyes a népakarat nagyobb súlyáról beszélni.

A népakarat kinyilvánításának és az állami szférába való bekapcsolásának **alkalma és eszköze a választás**. A pártok eredeti szerepe a választók támogatásának megszerzése és megtartása volt már a 19. századi képviselői „klubok" idején is. Ma már a pártok egész tevékenységének központjában a választások megnyerése áll, sőt, ma már nem egyes képviselőket vagy irányzatokat támogatnak, hanem saját magukat akarják a parlamentbe és kormányra juttatni.

A pártok által folyó „akaratképzés" tehát a folyamatos kampány jegyében áll, s ez nagy elszegényedés a pártok száz évvel ezelőtti valóban komplex társadalmi szerepéhez képest, amikor a párt a tagság nagy része társadalmi életének – társas és kulturális tevékenységének – kerete volt.[76] Mégsem lehet a pártot csupán a „választást előkészítő szervként" definiálni.[77] Még ha végső soron a parlamenti választás érdekében áll is, a pártok általi akaratképzés az *állampolgároknak a demokráciához szükséges tájékozott véleményalkotásában* azon túlmutató, és nélkülözhetetlen szerepet játszik. A pártok képesek arra, hogy a politikai és társadalmi kérdéseket választásra alkalmas alternatívaként fogalmazzák meg; hogy a különböző érdekeket saját szervezetükön belül egyeztessék és kiegyenlítsék; másrészt, hogy az államhatalomban betöltött pozíciójuknál fogva az állami akaratot értelmezzék és elfogadtassák. Ezek a folyamatos állásfoglalások, amelyek a képviselőválasztási kampány döntő kérdéseitől sokszor függetlenek, vagy azzal ellentétesek, továbbá a kétirányú közvetítés is, olyan tulajdonságai a párt általi akaratképzésnek, amelyeket a többi „közreműködő" a népakarat kialakításában – például a szakszervezetek, az eleve egyoldalú érdekképviseletek – nem képes ellátni.

Országos pártok?

Kérdés ezek után, hogy a „nép", akinek akaratát a pártok képviselik, vajon elvileg a teljes országlakosságot jelenti-e, vagy mégis lehetséges, hogy a párt eleve egy szűkebb – területileg vagy más ismérv szerint korlátozott – választói kör számára látja el a párt alkotmányos funkcióit. Azaz a pártnak „országos" pártnak kell-e lennie, vagy lehetségesek helyi pártok, nemzetiségi pártok, vagy például nem vagy életkor szerint zárt pártok. A probléma összefügg a szabad mandátum kérdésével is: vajon a pártok is a „köz" (teljességének) képviselői?

---

[76] A párt és a különböző olvasókörök, politikai egyletek, akár sportegyletek összefonódtak; a párthelyiség a szó szoros értelmében „kaszinó" volt. A pártokról rendelkező legkorábbi magyar jogszabályok nem a pártok politikai tevékenységét akarták ellenőrizni, hanem a pártirodákban folyó italmérést, kártyázást és más szerencsejátékokat, és azt akarták elérni, hogy egyébként engedélyköteles tevékenység alól ne lehessen kibújni a párt mentességére hivatkozva. *Páskándy János*: Egyesületi (egyesülési) és gyülekezési jogszabályok kézikönyve. Bp, Pannonia nyomda, I. kötet, 1931, II. kötet 1941, I. 69.kk.

[77] A német alkotmánybírság egy ilyen redukcióra alapozta azt az ítélkezését, amely csakis a választásokkal kapcsolatos (egy megfelelő korlátok között tartott választási kampányhoz szükséges) párt-kiadások állami fedezetét engedte meg. BVerfGE 20, 56.

Országos párt alatt **nem** az értendő, hogy a (potenciális) parlamenti pártnak országos szervezettséggel kell rendelkeznie. Egy ilyen követelmény gyakorlatilag és történetileg is[78] logikus ismérvnek látszik, azonban a tételes jogot tekintve nem helytálló. Nincs olyan jogszabály, amely az országos szervezettséget megkövetelné,[79] sőt a párt területi vagy más alapú szervezeti felépítésébe az állam nem is szólhat bele. Ellentmondana az ilyen elképzelésnek a választójog is, amely lehetővé teszi, hogy a párt csak egyetlen egyéni választókerületben, vagy csupán egy településen állítson jelöltet; s a pártlista állítása is szorítkozhat egyetlen megyére vagy a fővárosra.[80] **Az országos párt attól országos, hogy az országos népképviseleti szervbe törekszik**, ahol képviselői az egész országot érintő ügyekben nyilvánítják ki a nép akaratát, s működnek közre az egész országnak címzett törvényalkotásban, és ha a párt kormányra kerül, az ország kormányzásában. *Ez a funkcionális „országosság" azokra a pártokra is áll, amelyek tagsága és súlyponti programja korlátozott, mint a nemzetiségi, a one-issue-, vagy a tagsági korhatárt szabó pártok.* Az országos párt funkcionális meghatározása mellett szól a párt országgyűlési képviselőjének szabad mandátuma is, ami azt jelenti, hogy a képviselő az egész nép képviselőjeként cselekszik; nincs kötve az őt egyénileg választó helyi közösség akaratához, mint ahogy az őt támogató vagy jelölő párt akaratához sem. A nem szervezeti, hanem tartalmi, a párt programjára vonatkoztatott „országosság" mellett is szólnak történeti érvek. Az első világháború előtt a parlamenti pártok általában – s az ellenzéki függetlenségi párt(ok) bizonyosan – mint össznemzeti érdekek hordozói jelentek meg a közvéleményben.[81] Az országos párt 1939-ből származó első normatív fogalma pedig már az országgyűlésben való jelenlétre és az országgyűlési választáson

[78] „Országos párt" alatt már a dualizmus korában is országos szervezettel rendelkező pártot értettek, szemben a még mindig képviselői klub-szerű „országgyűlési párttal". Az első világháború előtti korszakot az országos szervezettség kialakításának nehézsége jellemezte; országosan egységes akciók legfeljebb a választások idején sikerültek. *Szabó Dániel* (7. jegyzet) 208.kk, *uő*: I. rész (1867-1918). In: *Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel*: Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944), Budapest, Korona, 1999, 66.kk.

[79] Vannak államok, amelyek a pártként való bejegyzéséhez a párt adott számú, sőt elhelyezkedésű területi szervezeti egységének létét írják elő. (Például az Orosz Föderáció, Törökország, Ukrajna. Ld. a Velence Bizottság jelentését, CDL-AD(2004)004, 23. és 48. pont.)

[80] A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: *Választási eljárási törvény*) 51.§

[81] Van olyan történettudományi nézet, amely szerint a rendi, majd polgári parlamentet és pártjait az első világháború előtt a közvélemény a nem-magyar uralkodóval szemben a nemzeti függetlenség intézményeinek tartotta. Ez a függetlenségi pártok esetében könnyen belátható; de az ellenzéki pártok hasonló megítélésére még a „frakciókkal" szemben ellenséges francia és angol közvéleményben is van egyes időszakokban példa. *Szabó Dániel* (Boros/Szabó, 78. jegyzet) 60. Ahogy a korai pártok esetében nem választható szét, hogy a képviselőre vagy pártjára szavaznak-e, úgy az, hogy az egyes képviselők hangsúlyozottan az egész nemzet érdekei képviseletének programjával indulnak, áttevődik a pártok megítélésére is. Az első törést a nemzetiségek képviselői jelentették a 19. század végén.

való indulás szándékára épült a magyar jogban.[82] A párt programjának parciális jellege mindaddig közömbös, míg a választójogi szabályozás, beleértve a mandátumszerzést, minden pártra azonos.[83]

A helyi párt ismérve ezzel szemben, hogy kizárólag a helyi önkormányzati képviselő-testületbe állít képviselőjelölteket, illetőleg ott képviseli a helyi választópolgárokat; a helyi politika témáiban működik közre a népakarat kialakításában; s a helyi párt képviselői a helyi rendeletalkotásban és a helyi igazgatásban fognak részesülni a „helyi közhatalomban" (Alkotmány 42.§). Másrészt választóinak köre is a helyi választójogosultakra korlátozott. A helyi párt tehát nem a tagság zárt voltában, vagy programjának partikularitása révén különbözik az országos párttól, hanem **közvetítő funkciójának területre korlátozottságá**ban, amelyben a kizárólag a közhatalom helyi szervébe való törekvés a döntő elem. A „helyi" bármilyen nem-országos területi egység lehet: a községi párttól a regionális pártig.

A Párttörvény értelmében jelenleg csak országos pártok működhetnek. A Párttörvény szerint ugyanis a pártként való működés fenntartásához az országgyűlési választásokon kell folyamatosan jelöltet állítani. Az Alkotmánybíróság kifejezetten a pártok országgyűlési szerepéből vezeti le a jelöltállítási kötelezettséget: a pártoknak az Országgyűlésben jelen kell lenniük, illetve erre jelöltet kell állítaniuk. [84]

Az 1989-ben csakis az országos pártokra tekintettel kiépített jogi helyzet következtében **ma az országos pártok szerepelnek a helyi politikában és a helyi képviselőtestületekben** is. Az önkormányzati választójog (a 10 000 lakosnál népesebb településeken) 1994-ig az országgyűléshez hasonló szerepet juttatott a pártoknak a kétszavazatos, egyéni plusz listás rendszer révén. Azóta az egyéni jelölttől függetlenül közvetlenül a pártra (pártlistára) adható szavazat megszűnt, de a jelölő pártok tényleges szerepe nem változott. Azaz a helyi pártok feladatát az országos pártok látják el.

---

[82] Az országgyűlési választásokról szóló 1939:XIX. tc. 82.§: az országos pártnak a választások előtt három hónappal a belügyminiszternél igazolnia kell, hogy a bejelentéskor legalább négy országgyűlési képviselő tagja van, és bármelyik egyéni vagy választókerületi választói névjegyzékbe legalább húszezer tagja van felvéve.

[83] A nemzetiségi pártok problémája – hacsak nincs erre külön tilalom, mint a török vagy bolgár alkotmányban – az az igény, hogy kedvezményesen jussanak mandátumhoz. Nagy létszámú (s még inkább a területileg kompakt) kisebbségek az általános szabályok szerint is képesek pártot alapítani, mint a romániai és szlovákiai magyar kisebbség. A Magyarországon élő nemzeti kisebbségek számára a kisebbségi törvény kifejezetten garantálja a párt alapításának jogát. A parlamenti képviselet jogát is biztosítja, de annak módját – külön törvényre utalva – nyitva hagyja. 1993. évi LXVII. törvény 10. és 20.§. Az országgyűlési képviseletet a kisebbségek – reális esély híján – nem is az általános szabályok szerint képzelték el. *Bodáné Pálok Judit*: A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei. Acta Humana, No. 12-13, [1993] 26.

[84] Ha ez két egymást követő alkalommal nem sikerül, a bíróság megállapítja a párt megszűnését. Párttörvény 3.§ (3). Lásd még: 53/1996.(XI.22.)AB, ABH 1996, 171, és 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 198, 201.

A helyi párt-funkciókat is ellátó országos pártok mellett is megjelentek és működnek olyan **társadalmi szervezetek, amelyek helyi párt funkcióját látják el**. Míg az országgyűlési választásokon az állampolgárokon kívül csakis pártok jelölhetnek, az önkormányzati választásokon a(z országos) pártok mellett más társadalmi szervezetek és kisebbségi szervezetek is jogosultak jelöltet állítani.[85] *A „jelölő szervek" jogai egyenlők.* A jelölő szerv gyűjtőfogalmának bevezetése meg is oldotta azt az alkotmányos követelményt, hogy a választásokon az esélyegyenlőség érvényesüljön, s amelyet egyébként külön kellett volna biztosítani a nem-párt szervezeteknek. Másrészt a valóban párt-funkciókat ellátó helyi szervezetek nem élvezik a párt lényegéből folyó mentességeket a hatósági felügyelettől – és nem terheli pénzügyeiket a szintén a párt feladataiból adódó nyilvános elszámolás sem.

Abban az alapkérdésben, vajon **a pártfogalom törvényi korlátozása az országos pártra kényszerítően folyik-e az Alkotmányból, az Alkotmánybíróság még nem foglalt kifejezetten állást**.

Az Alkotmánybíróság a pártokkal kapcsolatban a Párttörvény egyes rendelkezéseinek normakontrollját végezte el, s általános megállapításai is – mintegy észrevétlenül – a törvényi normák korlátai között maradtak. A párt fogalmának lényeges elemeként az országgyűlési képviselőjelölt állítását határozta meg az Alkotmánybíróság, megerősítve ezzel a törvényt. Az indítványok egyike sem az országos jellegre való korlátozást magát kifogásolta. Az Alkotmánybíróság a párt egy másik ismérvét, a hatékony működést (feladat ellátására való képesség/megfelelő támogatás a népből) szintén az Országgyűléssel kapcsolatban dolgozta ki. Az országgyűlési választások szabályozásának megfelelően foglalkozott az Alkotmánybíróság a kifejezetten a pártnak, mint pártnak szóló választói támogatás következményeivel, kimondva a pártlistára adott szavazatokkal a parlamentbe került pártok jogegyenlőségét.[86] Ezt az elvet az állami támogatással kapcsolatban is érvényesítette.[87]

Sem a népszuverenitásra épülő képviseleti demokrácia szempontjából, sem a pártok sajátos kettős közvetítő feladatát tekintve **nem indokolható**, hogy a párt, mint intézmény, másrészt a párt alapításának joga a potenciális parlamenti pártokra korlátozódik. A közvetítés a nép és a közhatalom között, és ennek eszköze, a – mind a nép, mind a közhatalmi szervek részéről történő – akaratképzésben és akaratnyilvánításban való közreműködés, minden szinten szükséges eleme a demokrácia működésének. Nem lehet elvi különbséget tenni az országgyűlési és az önkormányzati választások között sem, s az Alkotmány is együtt szabályozza ezeket. (71.§) Történetileg ugyan magyarázható, hogy 1989/90-ben, a többpártrendszer kiépítésekor a figyelem az országos pártokra összpontosult; bár

[85] 1990. évi LXIV. törvény 54/A.§ k) pont.

[86] 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 202.kk.

[87] Alkotmányos, hogy az országos listán a parlamentbe került pártoké az állami támogatás 25 %-a, s azt nem a csupán képviselettel rendelkező (ti. egyéni jelöltet bejuttató) pártok között osztják el. 22179/B/1991. AB, ABH 1994, 521.

egyik oldal tervezete sem zárta ki a helyi pártok alakítását.[88] A pártok szélesebb horizontú intézménytörténete azonban azt mutatja, hogy a 19. században a megyei pártok legalább olyan fontosak voltak, mint „országgyűlési pártok"; még a párt elnevezés használata is megyei pártoknál jelent meg – bár egyik sem felel meg a mai helyi, illetve országos párt fogalmának.[89]

Helyi pártok alapításának – a mindenkori önkormányzati szinteknek megfelelően – **alkotmányos akadálya nincs**. Jelenleg csak **a Párttörvény zárja ki** létüket. Mindazok a megállapítások, amelyek az országos pártok és az Országgyűlés, illetve az országgyűlési választások vonatkozásában érvényesek, megfelelően vonatkoznak a helyi pártokra és viszonyukra az önkormányzati képviselő-testülethez és a helyi választásokhoz. A csakis az országos pártok alapítására és működésére korlátozódó hatályos párt-jog nem tölti ki az alkotmányos lehetőségeket, s ezért az egyesülési jogot, s azon belül a pártok alapításának és működésének szabadságát is korlátozza. E korlátozás szükségességét sem az Alkotmánybíróság, sem az irodalom nem vizsgálta, s így nem is bizonyította. Az, hogy az Alkotmány az Országgyűlés működése kapcsán a pártok képviselőcsoportjaira feladatokat ró, valóban megalapozza az Alkotmánybíróság levezetéseit arról, hogy a pártok – ti. az országos pártok – fogalmi ismérve az országgyűlési képviselőjelölt-állítása. Analóg rendelkezések az Alkotmányban az önkormányzati képviselőtestületekre természetesen szóba sem jöhettek. A 3.§ (1) és (2) alapvető szabálya azonban nem tesz különbséget országos vagy helyi pártok között, s a pártok alkotmányos funkcióiból ilyen különbségtétel nem vezethető le. Az, hogy az Alkotmány hallgat a helyi pártokról, nem érv azok alkotmányos létjogosultsága ellen. Ha – mint sok országban – az alkotmány egyáltalán nem rendelkezne a pártokról, a demokrácia működtetéséhez kapcsolódó alkotmányos elveket éppen úgy meg kellene fogalmazni, és alkalmazni a pártok bármely szintjére, mint most. Célszerűségi meggondolások természetesen jogosak. A helyi önkormányzati választásokon az (országos) pártokon kívül bármely társadalmi szervezet (helyi is) lehet „jelölő szervezet", s az összes jelölő szervezetnek ugyanazokat a jogokat kell biztosítani. Nincsenek olyan megyék feletti régiók, amelyek önkormányzati képviselőtestülettel rendelkeznének. A praktikus ellenérvek azonban nem válaszok az elvi kérdésre.

---

[88] A rendszerváltás országos ügy volt. Az önkormányzatok kívül maradtak a tárgyalásokon is; a tanácsrendszert a szabad választások után alakították át. A felek ugyanakkor tisztában voltak azzal a szereppel is, amelyet a pártok a helyi politikában fognak játszani. Az EKA szövegjavaslata az alkotmány pártokkal foglalkozó szakaszához úgy szólt, hogy a politikai pártok a közhatalom szerveire befolyást kizárólag alkotmányos úton, *mindenekelőtt* a demokratikusan megválasztott Országgyűlésen át gyakorolnak. *A rendszerváltás 6.* 35. A szocialista törvényjavaslat (1989. május 29), (16. jegyzet) 2.§-a a taglétszámra 10, 500 és 1000 alapító tagot számláló változatokat tartalmazott; az indokolás a 10 alapító tag mellett a helyi pártok alapításának megkönnyítését hozza fel érvként.

[89] A párt elnevezést használta a Fehér megyei Haladó Párt 1836-ban, amikor országgyűlési párt „párt" névvel még nem létezett. A megyei pártok viszont országos politikával is foglalkoztak.

Európában általában elismerik a helyi pártok alakításának és működésének lehetőségét, tekintet nélkül az ország szövetségi vagy unitárius államszerkezetére. A kivételeket, vagyis a tiltást ritkán indokolják elvileg,[90] leggyakrabban az állam „oszthatatlanságának" alkotmányos tétele, s valójában kisebbségi problémák állnak mögötte.[91] Ezek a korlátozások nehezen egyeztethetők össze a demokrácia alapelvével. A Velence Bizottság irányelve a pártokra vonatkozó törvényhozásról ezért a helyi és regionális pártok lehetősége mellett foglal állást; s „bizonyos új demokráciák" nehézségeire tekintettel is csak nagyon szűk és átmeneti kivételre lát lehetőséget.[92]

Pártok európai szinten

A Magyar Köztársaság az Alkotmányból eredő egyes hatásköreit – így meghatározott területen a jogalkotást is – az Európai Unió tagállamaival közösen, adott esetben az Unió intézményei útján gyakorolja. (Alkotmány 2/A.§) Az EU Alkotmányszerződés [a kézirat leadásakor még csak] tervezete a képviseleti demokrácia kétcsatornás modelljét tartalmazza: az Európai Unió polgárai az Európai Parlamentben közvetlen képviselettel rendelkeznek; a tagállamokat az Európai Tanácsban és a Miniszterek Tanácsában kormányuk képviseli, amely viszont a polgárok által választott nemzeti parlamenteknek felelős. (Art. I-33, I-45)[93] Ebben a hatalomgyakorlási szerkezetben nem kevésbé szükséges a pártok demokratikus közvetítő szerepe, mint az államokon belül, mind a legitimációt, mind a véleményformálást, a választások előkészítését és a polgárok véleményének képviseletét illetően. Tekintettel kell lenni azonban arra a különbségre is, hogy az Európai Parlament hatásköre lényegesen korlátozottabb egy nemzeti parlamenténél.

[90] Németországban azon az alapon zárják ki a párt fogalmából a helyi (községi) pártokat („Rathausparteien"), hogy azok nem az egész nép akaratát fejezik ki és képviselik. Tartományi szinten működhetnek pártok. Az újabb irodalom azonban a helyi pártok el nem ismerését alkotmányellenesnek tartja (*Martin Morlok*: Artikel 21. In: *Horst Dreier* (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar. II. Tübingen, Mohr Siebeck, 1998, Art.21. Rn. 36), vagy legalábbis az alkotmányi és a törvényi fogalom eltérését állapítja meg (*Jörn Ipsen*: Art. 21. In: *Michael Sachs* (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München, Beck, 2003, Art. 21. Rdn. 19.). Hasonlóan *Rudolf Streinz*: Art. 21. In: *v. Magoldt – Klein – Starck* (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. 4.Aufl. II., München, Vahlen, 2000, Art. 21. Rdn. 47). A német kommentárokból kitűnik, hogy a helyi pártok elutasításának elvi alapjait a választási jognak és a demokrácia-felfogásnak az európai integrációval együtt járó változása kezdte ki.

[91] A Velence Bizottság jelentései (ld. 3. jegyzet) a párttörvények alapján Grúziát hozzák példaként a regionális vagy helyi pártok tiltására. A grúz alkotmány mindenesetre kevesebbet követel: a „localistic unrest" szítására alakuló pártokat tiltja (26. cikk (3)). A helyi és az etnikai alapú pártok tiltása gyakran rokon tőről fakad.

[92] CDL-AD(2004)007, Guideline F and explanatory report 20. pont.

[93] Ezt a modellt a kétkamarás törvényhozáshoz lehet hasonlítani, azzal az igen lényeges eltéréssel azonban, hogy a meghatározó szerepet nem a Parlament, hanem a „felsőház", a Tanács játssza.

A pártoknak tehát több szinten is feladatuk van. A *nemzeti pártok* immár nemcsak a nemzeti keretek között tevékenykedhetnek. Funkcióik kiterjednek az *uniós politikára is*, méghozzá mindkét csatornán keresztül: a nemzeti parlament és kormány uniós politikájában való részvétel révén, továbbá közvetlenül, az Európai Parlamentben szerzett mandátum gyakorlásával.

A nemzeti pártok uniós tevékenysége mellett azonban kialakulóban vannak „**az európai szintű pártok**" is. Az európai pártcsaládok nemzetközi együttműködése[94] a pártszövetségektől a transznacionális pártok kialakulása felé tart. Az Európai Parlament közvetlen választásának bevezetése (1979), sőt már annak előkészületei felgyorsították ezt a folyamatot.[95] A Maastrichti szerződés intézményesítette az „európai szintű politikai pártokat". A Római szerződésbe iktatott 138/A., az új számozás szerint 191. cikk szerint „az európai szintű politikai pártok - mint fontos integrációs tényezők az Unión belül - hozzájárulnak egy európai öntudat kialakulásához és az Unió állampolgárai politikai akaratának kifejezéséhez". Az európai szintű pártok (a továbbiakban: eu pártok) tényleges helyzetét és jogi kérdéseit itt csak abban a mértékben tárgyaljuk, amennyiben ezek a pártokra vonatkozó alkotmányi rendelkezés értelmezéséhez szükségesek, illetve arra következményekkel járnak.

Az EU Alkotmányszerződés[tervezete] két helyen is, de csak részben, átvette a Római Szerződés idézett rendelkezését: mind az intézményi részben, mind az alapjogiban szerepel.[96] Ezzel európai szinten is nyilvánvaló a pártalakítási és –tevékenységi szabadság kettős, alapjogi és intézményi természete, amely a maastrichti viták során még az intézményi oldal javára dőlt el.[97] A Római Szerződés az eu pártok három funkcióját kodifikálta: közreműködés az európai integrációban,[98] az európai öntudat kialakításában és az uniós polgárok politikai akaratának kifejezésében. Az Alkotmányszerződés[tervezet] (intézményi) I-45 cikke azonban kihagyta az integrációs funkciót, mert el akarta kerülni az értékelő megállapításokat (ti. a pártok fontosságát az integrációs folyamatban).[99] Az

---

[94] *Enyedi/Körösényi* 107, 289.

[95] 1974-ben alakult meg az Európai Közösség Szociáldemokrata Pártjainak Szövetsége, 1976-ban az Európai Néppárt és az Európai Liberálisok és Demokraták Föderációja, 1983-ban a Zöldek Koalíciója. Későbbi névváltozások és kiegészülések a lényeges csoportosulások jellegén nem változtattak.

[96] I-45. cikk Képviseleti demokrácia elve. (4): Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai öntudat kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához. II-12. cikk A gyülekezés és egyesülés szabadsága. (2) Az uniós szintű politikai pártok hozzájárulnak az uniós polgárok politikai akaratának kinyilvánításához.

[97] Eredetileg az uniós állampolgárságról szóló fejezetben, az ahhoz kötődő jogok közötti szerepelt volna az eu párt. A nizzai szerződés viszont kötelezte a Tanácsot arra, hogy állapítsa meg az eu pártok jogállásáról és finanszírozásáról szóló szabályokat. (191. cikk. (2)), majd az Alkotmányszerződés[tervezet] III- 233. cikke ezt a feladatot európai törvényre vagy kerettörvényre utalta.

[98] A 191. cikk magyar fordításában az eredeti hangsúly elvész: „Az európai szintű pártok fontosak, mint az integráció tényezői az Unióban. Hozzájárulnak ahhoz, hogy...."

[99] A Konvent Kommentárja az Alkotmány szövegjavaslatához (2003. május 24-26-i állapot). Europäische Grundrechte-Zeitschrift (a továbbiakban: EuGRZ) 2003, 343.

Alapjogi Karta korábban még az európai öntudat kialakításának funkcióját is mellőzte, mivel a Konvent több tagja ellenezte, hogy a pártok számára tartalmi feladatot írjanak elő. Így az Alkotmányos Szerződés tervezetébe integrált Karta csakis az uniós polgárok politikai akarata kinyilvánításának klasszikus párt-feladatára szorítkozik.[100] Az Alkotmányszerződésben pillanatnyilag tehát két, egymást nem fedő feladat-meghatározás szerepel.[101] Mindenesetre az Alkotmányszerződés a maga demokratikus alapelveivel és az alapjogok minimálisan a strasbourgi szintet garantáló védelmével még egyértelműbbé teszi, hogy – amíg a jogállásról esedékes európai törvény el nem készül, de amellett is – **az eu pártokra a tagállamok alkotmányaiban garantált szabadságok érvényesek**. Így nem kétséges, hogy eu pártot minden uniós állampolgár szabadon alapíthat (és nemcsak pártok alakíthatnak európai pártot); hogy az eu pártoknak sem írható elő az integráció támogatása, minthogy az európai politikai öntudat tartalma nem lehet kötelezően meghatározott.[102] Hasonlóképpen érvényesülnie kell az európai pártok esélyegyenlőségének (egymás között bizonyosan[103]), és a pénzügyek nyilvánosságának is.

Ma (2004. május) **az eu pártok gyakorlatilag nemzeti pártok szövetségei**. Tagjaik tehát pártok, és nem az EU polgárai.[104] Az idézett szabályokból ez nem következik szükségszerűen; alakulhatnának közvetlenül a polgárokból európai pártok, mint ahogy lehetséges a közvetett (testületi) tagság is.[105] A tényleges helyzet elmarad a jogi lehetőségektől, és az azzal keltett reményektől is. Az eu

---

[100] A Római Szerződés szövegének átvételét a Konvent elnöksége már a munkálatok kezdetén javasolta, azonban erős ellenállásba ütközött, s még a pártok szerepének kimondása az Unió akaratképzési folyamatában is fenntartással találkozott. *Jürgen Meyer* (Hrsg.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Baden-Baden, Nomos, 2003, 197, 201. A Konvent jegyzőkönyveit is feldolgozó kommentárból az vehető ki, hogy a Konvent csekély jogi tartalmat tulajdonított a pártok feladatáról szóló külön rendelkezésnek; a pártalapítás alapjogi biztosítékát az egyesülési szabadságról szóló általános szakaszban látták, amely ezt a szabadságot „a politika területén" külön kimondja.

[101] A fogalmazási eltéréseket valószínűleg rendbe hozzák majd: I-45: a „politikai" jelző a politikai akarat kifejezésből az európai politikai (ön)tudat-ba került. II-12: Az európai szintű politikai pártokat uniós szintűre változtatták, míg itt az I-45 tartotta meg a római szerződés „európai szintű" szövegét.

[102] Korábban az eu pártok integrációs tényezőként való feladat-meghatározását kellett úgy értelmezni, hogy az magában foglalja az integráció elleni harcot is. *Dimitris Th. Tsatsos*: Europäische politische Parteien? EuGRZ 1994, 49. Az eu pártok az európai öntudat kialakítását is elutasíthatják; elég, ha európai szinten kívánnak működni és indulnak az európai parlamenti választásokon. *Christian Lange - Charlotte Schütz*: Grundstrukturen des Rechts der europäischen politischen Parteien i.d.S. Art 138a EGV, EuGRZ 1996, 300.

[103] A tagállamoknak ezt feltétlenül biztosítaniuk kell. Viszont az európai parlamenti választásokon minden induló pártnak – az ebben érdekelt hazai pártoknak és a (csakis) eu pártoknak – egyenlő feltételeket kell biztosítani.

[104] Az Európai Néppárt kivételesen felvehet egyéni tagokat is, akik a pártot „különleges módon támogatják". Eu párt tag-pártjai viszont nemcsak az EU tagállamokban működő pártok lehetnek.

[105] Ekkor az eu pártot képező pártok tagjai egyszersmind az eu párt tagjai is. Ez a modell nemzeti pártoknál is lehetséges, és a néppártok kialakulásakor szokásos is volt.

pártok gyengesége kölcsönösen összefügg az Európai Parlament csak nagyon lassan növekvő szerepével, az EU állam-karakterének hiányával, valamint azzal is, hogy az EU működésmódja inkább a pragmatikus kiegyezéseknek kedvez, mintsem a pártcsaládokat megkülönböztető ideológiai alapú fellépésnek. Az eu pártban is tevékeny nemzeti pártok reprodukálják az EU alapvető dilemmáját a nemzeti érdekérvényesítés, illetve „az európai szintű" igények és politizálás közötti állandó választásban. Tevékenységükben az „Európa-politika" csak kiegészítő. Az európai választások a belső esélyek barométereként szolgálnak.[106] Az eu pártok – miként a korai nemzeti pártok – egyelőre frakcióikban léteznek.[107]

A magyar törvényhozó teljes egészében erre a tényleges helyzetre rendezkedett be, amikor az Európai Parlament tagjainak választására a jelölést kizárólag a Párttörvény szerinti pártoknak engedélyezte, s a listás választás szabályait alkalmazta az európai választásokra. Vagyis a Magyarországnak jutott mandátumokat nemzeti pártjaink tölthetik be, a magyar állampolgárok, és a Magyarországon lakó uniós polgárok ezeknek a pártoknak a listájára szavazhatnak.[108]

A hatályos megoldás tehát az Európai Parlamentben való magyar részvételt választójogi kérdésként kezeli. Így azonban a kérdés lényege, **az eu párt itthoni alapíthatósága és jogállása** fölött elsiklik. Az eu pártok olyan kérdéseket vetnek fel, amelyeket a magyar pártjog, amelyet nyilvánvalóan más, „belföldi" viszonyokra szabtak, nem tud megoldani.

A Párttörvény alapján alakítható párt csakis uniós politikai profillal, hiszen a párt programjába az állam nem szólhat bele. Ha azonban a párt nem a magyar szervek uniós politikáját kívánja befolyásolni, hanem kizárólag az Unió hatáskörébe tartozó szakterületeken, továbbá az Unió szerveiben kívánja kinyilvánítani az unió polgárainak akaratát, szétfeszíti a Párttörvény kereteit. Az ilyen eu párt ugyan alávetheti magát a Párt- és Egyesülési törvény rendelkezéseinek mind gazdálkodása, mind demokratikus felépítése tekintetében. Pártként való fennmaradásához azonban a magyar országgyűlési választásokon kellene ismétlődően jelöltet állítania. Márpedig ebben az esetben *a magyar országgyűlési választáson való jelöltállítás helyett az európai parlamenti választásokon való részvételt lenne logikus megkövetelni.* Annál is inkább, mert egy európai pártot nem hazai szervezetektől, hanem az EU-ban már a pártok megjelenése előtt is hatékonyan fellépő érdekképviseleti és lobby-szervezetektől kell élesen elhatárolni. Ez pedig csak az Európa Parlamentben való megjelenéssel lehetséges, tekintettel arra, hogy az Alkotmányszerződés [tervezete] az egyéb érdekképviseleti szervezetek szerepét a részvételi demokráciának a képviseleti de-

---

[106] *J. H. H. Weiler*: The constitution of Europe. „Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration. Cambridge, Cambridge University Press, 2000, 266.kk., *Volker Neßler*: Deutsche und europäische Parteien, EuGRZ 1998, 191.

[107] *Hans H. Klein*: Art. 21. In: *Teodor Maunz – Günter Dürig*: Grundgesetz. Kommentar. München, Beck, [2001] Art 21, Rdn. 104, és *Neßler* az előző jegyzetben.

[108] 2003. évi CXIII. törvény 5-7.§.

mokráciától való megkülönböztetésével, és külön, részletes szabályokkal elismeri.[109]

A mondottakból *a pártok egyenlő kezelése alapelvének differenciálása* is következik: az európai pártok és a hazai pártok nem alkotnak a diszkrimináció elbírálása szempontjából „homogén csoportot", tehát közöttük a hátrányos megkülönböztetés legfeljebb bizonyos részterületeken vethető fel. Ilyen kérdés, hogy az eu párt jogosult-e az adott állam (és nem az EU) költségvetési támogatására, s ha igen, ennek ismérvei hogyan viszonyulnak a „belföldi" pártok finanszírozásához.110 Másrészt viszont nyilvánvaló, hogy választójogi témákban (beleértve a kampányfinanszírozást) a diszkrimináció-tilalom vonatkozik az összes olyan pártra, amely az európai választásokon indul, legyen az belföldi, vagy eu párt.

A párttagságra vonatkozó előírások is változásra szorulnak egy valódi eu párt esetében. Az uniós választások választójogosultjainak köre más, mint az országgyűlési választásoké. Ennek, és az eu pártok feladatainak fényében nem tartható, hogy európai pártot csak magyar állampolgárok alapíthatnak, csak azok lehetnek tisztségviselői, és csak azok rendelkeznek jelölési és szavazati joggal. (→**89-91**) Ugyancsak kérdéses, milyen indokkal lehet fenntartani a párttagság korlátozását természetes személyekre egy eu párt esetében, amely olyan versenypályára lép, ahol a többi pártnak (jelenleg) jogi személy tagjai vannak. Azok a demokratikus és belső esélyegyenlőségi szempontok, amelyek ezt a szabályt a belső jogban indokolják, az új környezet körülményei szerint meggondolandók.

Tisztázni kell azt is, hogy bejegyezhető-e pártként Magyarországon olyan párt, amely más országokban is, ottani honos pártként működik. Az eu pártnak nem feltétele, hogy több uniós tagállamban is működjön, de – miután az EU Alkotmányszerződés (tervezetében) meghatározott feladata szerint – az unió polgárainak akaratát kell kinyilvánítania, ez nem korlátozható egy tagállam polgárainak az akaratára. Ha tehát tud és akar, működhet az európai párt több országban is. A Párttörvény ezt jelenleg nem teszi lehetővé. De jelenleg a magyar jog csupán hallgatólagosan vesz tudomást arról is, hogy parlamenti pártjaink nemzetközi pártok tagszervezetei.

Párthoz kapcsolódó szervezetek

A pártok feladataik ellátásához segítő szervezetekre támaszkodnak. Az a mélységes társadalmi beágyazottság, amely a 19. század végén és a 20. század első felében virágzó nagy tömegpártokat jellemezte, ma így, intézmények közvetítésé-

[109] Az I-45. cikk szól a képviseleti demokrácia elvéről és szerveiről, az Európai Parlamentről, az Európai Tanácsról, a Miniszterek Tanácsáról, valamint az európai szintű pártokról. Az I-46. cikk a részvételi demokrácia elvét fejti ki: az érdekképviseleti szervekkel és a civil társadalommal párbeszéd fenntartását írja elő, és rendelkezik a jogalkotásra irányuló polgári kezdeményezésről is.

[110] Jelenleg az Európai Parlamentben jelen lévő pártok a tag-pártok támogatásából élnek. Az európai szintű párt intézményesítést az uniós forrásokban való reménykedés is motiválta. (Vö. a 102. jegyzetben hivatkozott irodalmat.)

vel él tovább. Akkor a párttagok társadalmi élete a párt helyiségeiben vagy szervezésében folyt. Ma a pártot intézmények veszik körül, amelyekkel nemcsak a tagokat, hanem a szimpatizánsok és segítők széles és diffúz körét köti magához. Ezzel befolyását erősíti a társadalomban. Voltaképpen ezek az intézmények és szervezetek maguk is az „akaratképzés" eszközei és színterei, s így a párt közvetítő feladata ellátásnak különösen intenzív szféráját képezik. Ide tartozik például a pártsajtó, a különböző ifjúsági vagy más rétegszervezetek, oktatási és közművelődési intézmények, a „népfőiskoláktól" a professzionális képzésig és kutatóintézetekig. Mindezek működtetésére a párt alapítványokat tarthat fenn, amelyek megint csak külön szervezetek.

A párthoz kapcsolódó szervezetek fő kérdése a jogállásuk; azaz **mennyiben tekinthetők ezek a párt részeinek** – ha nem szervezetileg, akkor funkcionálisan. Ettől függ ugyanis, hogy **a párt privilégiumai is kiterjednek-e rájuk**. Gyakorlatilag a legfontosabb, részesedhetnek-e az ilyen kapcsolt szervezetek a pártok **állami finanszírozás**ában, akár közvetlenül, akár közvetetten, például adó- és ellenőrzési kedvezmények formájában.

A szabad pártalapítási rendszerekben, s leginkább ott, ahol még deklaratív bejegyzés sem létezik, a párt létezéséhez hasonlóan a párt és a periférikus intézmények elhatárolása is értelmezés kérdése. Elvileg a párt alkotmányos ismérveinek meglétét kell számon kérni minden ilyen egységen. Azonban a párt mint teljes szervezet látja el a „közvetítést", a választási előkészületet és részvételt, s működik együtt országgyűlési frakciójával vagy kormányával. Vagyis mérlegelni kell, mekkora az a feladatellátáshoz *szükséges* komplex szervezet, amely maga a párt; s hol kezdődnek a segítő szervek.

A konstitutív bejegyzés rendszere ezt a kérdést is formálissá teszi. A párt mint egyetlen társadalmi szervezet azzal a belső tagolással és belső egységekkel jön létre, amelyeket az alapszabály tartalmaz. Ez magában hordja korlátait is. Szervezeti egységek akár jogi személyiséget is kaphatnak, ha ennek feltételei megvannak, de jogállásukon ez nem változtat: a párt szervezeti egységeként, s nem önálló szervezetként jegyzik be őket; jogi személyiségük a párt alapszabályán alapul.[111] A vízválasztó tehát nem az önálló jogi személyiség, hanem a bejegyzés szerinti minősítés. Egyes intézmények, például alapítványok a párton belül eleve nem hozhatók létre. Másrészt olyan intézmények, amelyek a párt szélesebb támogatói körét működtetik a párt érdekében, a párton belülre kerülve nem is lennének képesek éppen ezt a kiterjesztő feladatot betölteni: a párt és a körülötte létrejövő másodlagos alakulatok természetük szerint is mások.

A rendszerváltás előtt az MSZMP hatalmas kiegészítő szervrendszert működtetett (napilapok, kiadó, társadalomtudományi kutatóintézetek, a marxista egyetemek hálózata, amelyek államilag elismert felsőfokú végzettséget adtak stb.). Ezek a párt megszűnése után az utódpárt MSZP-től is formailag függetlenné váltak, azaz nem a párt intézményeként működtek tovább, hanem olyan magánjogi

[111] A Legfelsőbb Bíróság közigazgatási kollégiumának KK 1. számú állásfoglalása (a továbbiakban KK 1. sz.).

formákban, amelyek bárkinek – a többi pártnak is – nyitva állnak. A párt ideológiája vagy politikája melletti elkötelezettség léte vagy mértéke mindegyik párt esetében a párt-jogon kívüli kérdés maradt.[112]

2003-ban azonban a parlamenti pártok teljes egyetértésben létrehozták az **önálló jogállású pártalapítvány** intézményét, „a párt működését segítő, tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítvány" néven.[113] A módosított Párttörvény szerint a fenti tevékenységeket szolgáló alapítványt a párt a politikai kultúra fejlesztése érdekében hozhatja létre. Az ilyen alapítvány legfontosabb sajátossága, hogy költségvetési támogatásra jogosult; ez a jogosultság viszont feltétele az alapítvány létrehozásának is. A költségvetésből támogatásra jogosult pártalapítványt tehát nem minden párt hozhat létre. Gyakorlatilag csakis az országgyűlési pártok jogosultak erre, s közülük is azok élvezhetik a teljes támogatást, amelyek három egymást követő választáson képviselőcsoportot alakítottak.

Ezek az alapítványok az állami pártfinanszírozás eszközei, s mint ilyenek, közvetlenül befolyásolják a pártok esélyegyenlőségét. Ezért alkotmányos igazolást követel, hogy létrehozásukra nem mindegyik párt jogosult. A különbségtételre azonban elégséges alkotmányos indok nincs. (→**120**)

A magyar jog korábban nem szabályozta a szatellita-szervezeteket. Ezek a különleges alapítványok viszont minden lényeges pontban osztják a pártok jogállását. Az alapításra való jogosultság a költségvetési pártfinanszírozás szabályait veszi alapul; s a párt fogalmi ismérvének, a kétszeri országgyűlési jelöltállításnak pozitívra és folyamatosra fordítása, s a képviselőcsoport-állításra felfokozott követelménye a másik döntő kritérium. A párt nemcsak alapító, hanem gyakorlatilag részletekig menően a vagyonfelhasználás ura is. Az alapító meghatározó befolyását kizáró általános szabályokat ugyanis a törvény lényegesen enyhítette.[114] Az alapítvány részesül a pártok azon privilégiumában, hogy államigazgatási szerv gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult; az Állami Számvevőszék csak gazdálkodása törvényességét ellenőrzi, célszerűségét azonban – a közpénzeket felhasználó közalapítványokkal ellentétben – nem. Másrészt viszont osztozik az alapítvány a pártok gazdálkodásának kötöttségeiben is: az adományok nevesítésében és nyilvánosságában.[115] Ezek az alapítványok tehát lényegé-

[112] Néhány, a múltból átnyúló kérdést kivéve, amelyek természetszerűleg csak az egykori MSZMP-intézményeket érintették. Ilyen a pártvagyonnal való elszámolás, illetve egyes archívumok tulajdonjoga és nyilvánossága. 1154/B/1990.AB, ABH 1991, 541, 24/1992.(II.21.)AB, ABH 1992, 126, 34/1994.(VI.24.)AB, ABH 1994, 177.

[113] 2003. évi XLVII. törvény és a Párttörvény megfelelő módosítása (9/A.§). Az alapítványokról szóló törvényt kétharmados törvényként szavazták meg, noha erre nem lett volna szükség. Viszont ez is alátámasztja azt, hogy a törvényhozó ezeket az alapítványokat a legszorosabban a pártok státuszához tartozónak tekintette.

[114] A kezelő szerv kijelölése az alapítónak (a frakcióvezetőnek) nem lehetősége, hanem kötelessége; nem meghatározó befolyás, ha a kezelő szerv tagja párttag vagy állami vezető.

[115] A kötöttségek kevésbé szigorúak. (→**119**)

ben nem különböznek a pártoktól, viszont különböznek a hasonló célú, de nem privilegizált, hanem magánjogi alapítványoktól. Ez a megkülönböztetés szintén alkotmányossági problémákat vet fel.

Képviselőjelölt állítása országgyűlési választáson

Jelölt állítását legalább minden második általános országgyűlési képviselői választáson a Párttörvény a pártként való elismerés feltételévé tette, azaz a párt fogalmi elemévé.[116] Az Alkotmánybíróság szerint a párt országgyűlési jelenléte – a párt képviselőcsoportja révén – valóban a pártok monopóliuma, szemben a párt alkotmányi definíciójában szereplő „népakarat kialakításával és kifejezésével", amelyben más társadalmi szervek szintén „közreműködhetnek". Ezért a pártok országgyűlési szerepe az egyetlen olyan ismérv, amely a pártot más társadalmi szervezettől megkülönbözteti. Az Alkotmány kifejezetten olyan többpártrendszert valósít meg, amelyben a pártoknak az Országgyűlésben jelen kell lenniük. A Párttörvény idézett rendelkezése ezzel az alkotmányos státusszal van összhangban.[117]

A párt fogalmi eleme mindazonáltal *nem az Országgyűlésben való jelenlét* (az a parlamenti párt ismérve (→**126**), *hanem képviselőjelölt állítása*. Ahogy az Alkotmány sem, úgy a Párttörvény sem olyan ismérvet határoz meg, amely csakis a pártok feladata. Az Alkotmánybíróságnak a definiciót kimondó határozatai az országgyűlési pártokról szóltak, s a „parlamenti demokrácia" beteljesedésének összefüggésében meghatározott ismérvet általánosították, anélkül azonban, hogy a párt fogalmának sajátosságát, annak lépcsőzetes felépítését, egyre több ismérvet tartalmazó voltát (→**11**) felismerték volna. Ezen a hiányon nem segítenek az olyan későbbi próbálkozások, mint a jelöltállítás a pártokra „kötelező" voltának szembeállítása más társadalmi szervezetekkel, amelyeknek ilyen kötelezettsége nincs.[118]

A **képviselőjelölt *állításának*** fogalmi elemmé tétele több okból is helyes. A párt-fogalom strukturált szerkezetében elhelyezve, ez a párt – minimális, és formális kritériumok alapján elnyerhető – bejegyzését követő, immár **működési ismérv**: nem **a párt jogállása** megszerzésének, hanem **fenntartásának feltétele**. A magyar jog a párt feladatának ellátására való képesség minimumának bizonyítékát a **választásokban való közreműködéshez** kapcsolta. Tekintettel a pártok közvetítői feladatának ennél sokkal szélesebb voltára, *elvileg más kritériu-*

[116] A Párttörvény fogalmazása minden tekintetben negatív: a párt működése megszűnése bírósági megállapításának feltételévé tette, ha a párt egymást követő két országgyűlési választáson nem állít jelöltet (3.§ (2)). Ez azonban – mint az Alkotmánybíróság is megállapította – pozitívra fordítva nagyon is a párt konstitutív fogalmi eleme, sőt, egyetlen megkülönböztető eleme más társadalmi szervezetekkel szemben.

[117] 53/1996.(XI.22.)AB, ABH 1996, 168, 171; 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 201.

[118] 1/2002.(I.11.)AB, ABH 2002, 33.

mok is szolgálhatnának arra, hogy a párt jogállását a jog folyamatosan elismerje. Például a képviselő-jelölés hiányát ellensúlyozhatja a párt jelenléte a nyilvánosságban, a tagok nagy száma, azaz bizonyított aktivitása „a népakarat kialakításában", és akár a választáson kívüli kinyilvánításában is.[119] Ez különösen a többpártrendszer kialakulásának kezdetein lehet mérlegelendő módszer; de a már megszilárdult – és egyre nehezebben megváltoztatható –, néhány nagy párt uralta rendszerekben is a demokrácia javát szolgálhatja az induló, rendszerint protestáló pártoknak ily módon adott esély. Fel kell azonban hívni arra a figyelmet, hogy alkalmassági kritériumok fogalmi elemmé tétele rendszerint elválaszthatatlan az azt megítélő hatóság mérlegelésétől. Egy normatív pártalapítási rendszer, mint amilyen a magyar is, illuzórikussá válik, ha a pártként való fennmaradásnak nem normatív kritériumai vannak. Az alkalmasság mérlegelése ott juthat szóhoz, ahol szabad pártalapítás van.[120] A mérlegeléssel szemben az objektív ismérveket kell előnyben részesíteni, mint amilyent a Párttörvény is alkalmaz.

A választások központi szerepe a demokráciában kielégítően megindokolja, hogy a Párttörvény a pártoknak ezt az alapvető funkcióját, azaz **a választásokon való részvételt** ragadta meg; annál is inkább, mert ezt illik bele a pártfogalom kiteljesedése felé vezető útba. A visszatérő választások tartják fenn a nép nagyon is korlátozott döntési hatalmát, különösen azáltal, hogy a döntési alternatívákat a pártok megfogalmazzák, és versenybe állítják. A párt folyamatos közvetítő munkája is választáson kap minősítést a választóktól. A választáshoz kapcsolódó jelöltállítással a pártok valóban a demokrácia ütőerén tartják a kezüket. Technikailag is a választások kínálnak olyan mércét, amelyen a pártok alkalmassága vállalt feladatukra számszerűen, azaz *objektíve mérhető*. A fennmaradás küszöbét kell oly módon meghatározni, hogy a pártalakítás és a pártként való működés nyitottságát ez a feltétel ne korlátozza aránytalanul. A Párttörvény eb-

Országos Széchényi Könyvtár

[119] Az ilyen komplex vizsgálat természetesen tág mérlegelési lehetőséggel jár. A német alkotmánybíróság gyakorlatának hullámzása intő példa lehet. (Vö. BVerfGE 91, 272.)

[120] Ebben az esetben bizonyos pártfunkciók gyakorlásakor az érintett hatóságnak el kell döntenie, valóban párt-e az illető szervezet. Természetesen erre is lehet a törvényben normatív kritériumokat meghatározni, és lehet úgy „alkalmasságot" megkövetelni, hogy annak ismérveit legalább alkotmánybírósági értelmezés szilárdítja meg. A német párttörvény objektívnek állított kritériumokat sorol fel, amelyeket az alkotmánybíróság a feladatra való alkalmasság és komoly törekvés jegyében tovább bővítve értelmez. (Szervezeti szilárdság, megjelenés a nyilvánosságban; negatív ismérvként tartósan csökkenő taglétszám, visszatérő választási eredménytelenség). Az alkotmánybíróság hangsúlyozza azonban, hogy nem ezek egyike vagy másika a döntő, hanem csakis az összbenyomás számít. Kezdő pártoknál például elég, ha csak néhány szempontból megfelelőek. Ez a módszer azonban nehezen tekinthető objektívnek. Ráadásul a törvény értelmében elveszíti a párt jogállását az a párt, amely a szövetségi törvényhozásba hat éven át nem állít jelöltet. A hat év kezdő dátuma azonban attól számít, hogy a párt ezt a jogállást a fenti kritériumok alapján egyáltalán elnyerte (s ezt külön meg kell állapítani). *Philip Kunig*: Parteien. in: *Josef Isensee – Paul Kirchhof* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. II. Heidelberg, C. F. Müller, 1998, 108. A német alkotmánybíróság újabb ítéletei átteszik a hangsúlyt a párt komolyságáról/alkalmasságáról a választási esélyekre – de ezzel sem szűnt meg a bizonytalanság. *Ipsen* in: *Sachs* (90. jegyzet) Art. 21, Rdn. 20/a.

ből a szempontból helyesen jár el, amikor *nem a választás eredményére* építi a párt fogalmát, hanem *csupán képviselőjelölt állítását* követeli meg. Erre másrészt *elegendő időt* is hagy a minden második választáson való indulás követelménye. Ez az alakuló pártoknak még abban is választást enged, mennyi időt hagynak maguknak a jelöltállításhoz szükséges felkészülésre, azaz a választások előtt mikor jegyeztetik be magukat. A Párttörvény jelöltállításra épülő szabályát az Alkotmánybíróság is alkotmányosnak találta.[121]

A Párttörvény szavai szerint „a pártnak" képviselőjelöltet kell állítania. Ennek a feltételnek minimális követelményt támasztó értelmezése, hogy legalább **egy egyéni választókörzetben egy egyéni képviselőt kell jelölnie**,[122] azaz nem a területi vagy országos lista állítását kell teljesítenie. A pártnak tehát a gyakorlatban még odáig sem kell eljutnia, hogy *pártként* való megmérettetésének a lehetőségéig eljusson; elegendő, hogy jelöltje támogatásának megszervezésével mintegy megmarad a pártképződés történeti kezdeteinek szintjén. Ez az értelmezés vitatható. (→**34**) Az egyéni képviselő jelölése ugyanis **nem párt-specifikus** követelmény: ugyanezzel a támogatással bárki, bárki támogatásával képviselőjelölt lehet. Mégis, a bármily csekély (jelenleg 750 fő) választói támogatástól függő jelölés maga is demokratikus szűrő arra nézve, hogy képes-e a párt (a párt színeiben fellépő képviselő) a politikai közvélemény számára olyan kérdést megfogalmazni, amelyről a nép azt tartja, hogy a parlamentbe való.

A mérce tehát rendkívül alacsony – de kevésre is jogosít. A jelöltállítás követelménye a pártokat mint a teljes pártfunkciók gyakorlási lehetőségéért, a parlamentbe és a kormányra kerülésért folytatott verseny résztvevőit tekinti. A pártként való működéshez – a versenyben maradáshoz – elég, ha a döntő versenypályán, a választásokon a párt jelen van. A jelölt állítása valóban *csakis a párt jogállásának puszta, időleges megtartásához* elegendő. Minden további jog már a választáson elért eredménytől függ. Még az alkalmasság ismételt bizonyításához és a folyamatos működéshez nehezen nélkülözhető állami támogatás is például csak 1%-os választási eredmény fölött jár.[123] Ez a feltétel az alternatív törekvések ellehetetlenítésének látszik; különösen kedvezőtlen az új párt-kezdemények számára. A párt feladata azonban komoly, s a „komolyság" megkövetelése alkotmányosan indokolható, különösen a magyar jogban, ahol – a szocialisták által eredetileg javasolt ezerrel szemben – tíz alapító tag létrehozhat pártot. A népakarat, amelynek kinyilvánítása a párt egyik feladata, nem tíz pártalapító akarata, hanem objektív érdekeket és politikai törekvéseket jelent, amelyet a párt ugyan alakít, akár indikál is, de éppen a demokratikus elv miatt nem pótolhat.

---

[121] 53/1996.(XI.22.AB, ABH 1996, 165.

[122] Hasonlóan *Petrétei József*: Magyar alkotmányjog I. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002, 310. A választási szervek gyakorlata is az, hogy nyilvántartásba veszik a „jelölő szervezetet" legelső egyéni képviselőjelöltjük állítása előtt.

[123] Az 1%-ot elért pártok nemcsak a jogokat élvezik, hanem bizonyos kötelezettségek – mint például a vezetők átvilágítása – is csak az ezt az eredményt elérő – mint az Alkotmánybíróság indokolta: „fontosabb" – pártokat terhelik. 31/2003.(VI.4.)AB, ABH 2003, 364.

A pártként való bejegyzéssel elnyert jogállás tehát *feltételes*; a jelöltállításhoz van kötve. A függő helyzet valóban a párt léte alatt mindvégig fennáll. A pártnak a bejegyzését követő második választáson feltétlenül jelöltet kell állítania, majd pedig folyamatosan legalább minden második általános parlamenti választáson. Mivel a Párttörvény szerint a párt megszűnését akkor kell megállapítani, ha két egymást követő választáson nem állít jelöltet, a párt megerősödésére, illetve regenerálódására *nyolc év türelmi idő* áll nyitva. Ez a követelmény rendkívül alacsony. A választási szervek nem vizsgálják – és nem is vizsgálhatnák –, hogy a nyolc évnél régebben bejegyzett pártok állítottak-e a megelőző két választáson jelöltet. A jelenlegi gyakorlat szerint minden jelölő szervezettől csak a pártként való bírósági bejegyzés hiteles másolatát kérik. A választás után megküldik az ügyészségnek azoknak a pártoknak a listáját, amelyeket jelölt állítására nyilvántartásba vettek. Az ügyészség feladata, hogy számon tartsa, mely pártok teljesítették a pártként való fennmaradás feltételét.[124]

A jelöltállítás a feladatra alkalmasság visszaigazolása; objektív mérce, amely a választóktól függ, tehát elvileg teljesen megfelelő ismérv. Mégis kérdés, hogy ez **az egyetlen törvényi kritérium**, amely elvileg abszorbeálja a párt alkotmányi ismérvét, a népakarat artikulálását is, elegendő-e a párt jogállásának fenntartásához. Több aggály is felvethető. Az egyik, hogy a **jelöltállítás sikertelensége nyomán megszűnt párt újbóli megalakításának és bejegyzésének törvényi akadálya nincs, és a pártalakítás szabadsága miatt nem is lehet.**[125] Az újjászületések sora tehát végtelen. A mai rendszerben a pártként bejegyzett szervezet legalább nyolc évig számos privilégiumot élvez – például a szorosabban felügyelt társadalmi szervezet státuszához képest –, majd újra eljátszhatja ugyanazt a szerepet, *da capo al fine*.

A jelöltállítás mint egyetlen működési feltétel azt is jelenti, hogy **a magyar pártjog nem követeli meg a párt folyamatos működését.** Elvileg a párt alkotmányos feladata feltételezi a tartós és folyamatos működést. A Kerekasztalnál egyetértés volt ebben. A folyamatos jelöltállítást (az egyszeri kihagyás engedményével) pontosan arra szánták, hogy „az alkalmi csoportosulásokat" távol tartsák a külön jogokkal ellátott párt-szférától.[126] Ezen az abban az időben nagyon is érthető, közvetlen politikai motiváción kívül a tartós és folyamatos működésnek elvi indokai is vannak. A párt közvetítői feladatának ellátásához nem elegendő a választásokon való „közreműködés", még akkor sem, ha a jelölt állítása és bejuttatása a parlamentbe valóban a párt tevékenységének központi eleme. Természetesen a választói akarat megismerését, befolyásolását, megfogalmazását lehet

[124] Így működik a gyakorlatban az a feltétel, hogy a jelöltet nem állító párt megszűnésének megállapítását az ügyészség indítványozza a bíróságnak. (Párttörvény 3.§ (3))

[125] Újjáalakítási korlátot elvileg is csak az alkotmányellenesség miatt feloszlatott párt esetében lehet felvetni; bár ennek alkotmányossága ott is vitatható: az alkotmányellenes működést a működés tényeivel kell bizonyítani. (→**87**)

[126] Ez a cél szerepelt a szocialista párttörvény javaslatának indokolásában és a Kerekasztalnál is elfogadták.

úgy tekinteni, mint permanens választási előkészületet.[127] A párt tevékenysége azonban nem fejeződik be a választással, sőt az a célja, hogy képviselőit beválasszák az államhatalom szerveibe, ahol immár az állami akarat formálásában is meghatározóan „közreműködik". A közvetítő tevékenység *másik* iránya, az állami döntések elfogadtatása szintén folyamatosságot igényel. Az állandó legitimációra az állam rá van szorulva.

Ezzel az elvileg könnyen belátható követelménnyel szemben az eredetileg a folyamatos működés biztosítására szánt szabály nem látja el ezt a feladatot. Az ellenőrzés periodikusan visszatérő bizonyítási alkalmakhoz kötődik, s *nem a tevékenységet, hanem eredményét méri.* A párt passzivitása a választások közötti időszakban nem jár jogi következménnyel, s ez privilégium az egyesületekkel szemben. Az egyesületi jogban ugyanis megállapítja a bíróság a társadalmi szervezet megszűnését, ha az legalább egy éve nem működik, vagy taglétszáma tartósan az alapításhoz szükséges tíz alá süllyed. Ez a szabály azonban a pártokra nem vonatkozik.[128] Látni kell ugyanakkor, hogy a valóban folyamatos működés ellenőrzésének és szankcionálásának erre a szélső esetre, a nyolcévenkénti választási részvételre szorítása pozitívan is értékelhető, tudniillik mint az állam be nem avatkozása a párt tevékenységébe. Működési követelmények előírásával szemben a Velence Bizottság irányelvei is tartózkodást javasolnak.[129] Végül is a párt saját kockázata, hogy folyamatos tevékenység nélkül tud-e jelöltet állítani, és milyen eredményt tud elérni a választásokon. Ha egy alkalommal sikerül is egy aktuális politikai igényt kielégítenie, s így teljesítenie a feltételt, ez hosszú távon és rendszeresen nem ismétlődhet meg.

A jelöltállítás mint egyetlen mérce további következménye, hogy lehetővé teszi **a csupán a választások idején aktiválódó pártok** létét, sőt a csak **egy választásra alapított** pártokét is, továbbá más alapfeladatú és jellegű társadalmi szervezetek pártként való fellépését, amelyek éppen e sajátos minőségükben, tehát mint szakszervezet, mint helyi egyesület stb. az aktuális választáson jelölteket akarnak támogatni. A választási jogban használatos *„jelölő szervezet"* voltaképpen elmossa a határt a valóságos párt és a párt jogállását csakis a választások idejére vállaló szervezetek között.

---

[127] A választáshoz a problémákat alkalmassá kell tenni a választásra, azaz az igen/nem döntésre. A német alkotmánybíróság ezért nevezi előszeretettel a pártokat „választást előkészítő szervezeteknek". Az 1990-es évektől azonban a pártfogalom lényege a választások közötti „közvetítés" ellátására való alkalmasság is. BVerfGE 91, 267.kk.

[128] Szükséges garanciális szabály, hogy a pártot külső szervnek csak végső esetben lehet megszüntetnie. A Párttörvény szerint – a jelöltállítás elmaradásán kívül – a párt megszűnését a bíróság akkor mondhatja ki, ha a párt tevékenységével felhagy – de ennek konjunktív feltétele, hogy vagyonával nem rendelkezik. A párt privilégiuma tehát, hogy megszűnéséről maga határoz, azaz *feloszlik.* A megszűnés bírósági megállapításának egyedüli indoka a vagyoni jogok rendezése volt. (Egyesülési tv. 4§ (2), 16.§ (2) e); Párttörvény 3.§ (2) és a 3.§ indokolása.)

[129] CDL-AD(2004)007, Guideline E, explanatory report 19.

A Párttörvény szerint az a szervezet párt, amely indulni akar és képes a választásokon;[130] a választójog szerint az a szervezet jelölhet, amely megfelel a Párttörvény rendelkezéseinek.[131] A két törvény kölcsönösen egymással definiál. A választási törvény fogalmazási határozatlansága annak – az utolsó pillanatig nyitott – vitának a nyoma, amely arról folyt, jelölhetnek-e országgyűlési képviselőt a pártokon kívül más társadalmi szervezetek (különösen a szakszervezetek).[132] Különös tekintettel azonban arra, hogy „a Párttörvénynek való megfelelést" a választási szervek nem tudnák vizsgálni, azt csak a pártként való bejegyeztetéssel lehet a jogbiztonságot is kielégítő módon megoldani. [133] Az Alkotmánybíróság is ismételten elutasította azokat az indítványokat, amelyek társadalmi szervezetek – e minőségükben tett – országgyűlési képviselőjelölését akarták elérni.[134] A párttá minősüléshez elegendő a bíróság előtt tett nyilatkozat a Párttörvény elfogadásáról. Ettől a könnyű, és csupán alkalomra szóló párttá alakulástól az tarthatja vissza a komolyabb, más irányban aktív szervezeteket, hogy a jelölő társadalmi szerv nem tarthat meg korábbi státuszából semmit; azaz nem lehet egyszerre érdekképviselet és párt; a szakszervezet nem hozhat létre „fiókpártot", és bevitt vagyonát sem veheti vissza.[135] Ám jogilag lehetséges olyan ér-

[130] „Azok a társadalmi szervezetek jegyeztessék be magukat pártként, amelyek indulni akarnak a választásokon". Ennek felel meg a folyamatos jelöltállítási kötelezettség. Indokolás a Párttörvény 1.§-ához.

[131] Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: *Választási törvény*) 5.§ (1).

[132] A többpártrendszer parlamentje és a választójog arányossági eleme a pártok parlamenti monopóliumával járt együtt. Ezt a korábban képviselőkkel rendelkező (monopolhelyzetű) szakszervezeti szövetség, valamint a jelölést mindaddig lebonyolító Népfront a Kerekasztalnál ellenezte, és képviselőjelölési jogának fenntartását követelte. Sem az EKA, sem az MSZMP nem akart azonban korporatív jellegű parlamentet, s ragaszkodott ahhoz, hogy csak politikai pártok szerepeljenek a választásokon. Az EKA viszont, mivel a pártokat csak a legszükségesebb mértékben akarta elkülöníteni a társadalmi szervezetek általános szabályozásától, nem ragaszkodott ahhoz, hogy a jelölésre jogosult szervezetek pártként is bejegyeztessék magukat, hanem – az MSZMP-vel egyetértésben – azt követelte meg, hogy a jelölő szervezet három kérdésben „feleljen meg" a párttörvénynek: az egyéni tagságban, a munkahelyi szervezetek tilalmában, s a vagyoni átvilágíthatóságban. Ennek nyilván sem a munkahelyeken szerveződő szakszervezetek, sem a tagság nélküli Hazafias Népfront nem tudott megfelelni. Vö. 69. jegyzet.

[133] A választási szervek is ezt követelik meg a párt nyilvántartásba vételéhez.

[134] 1243/B/1993.AB, ABH 1994, 663, 669; 1/2002.(I.11.)AB, ABH 2002, 33. Ez utóbbi azzal indokolja a társadalmi szervezetek jelöltállítási jogának kizárását az országgyűlési választásokon, hogy az Alkotmány 3.§ (2) alapján a pártoknak kötelességük a népakarat kinyilvánításában közreműködni, a társadalmi szervezeteknek nem. A határozat szerint a jelöltállítás nem alkotmányos jog; ezért elég a fenti indok. Azonban az, hogy egy fajta szervezet nem köteles jelölni, még nem indokolja meg, miért nem jelölhet. Az állampolgárok jelöltállítási jogára alkalmazva rögtön kitűnnek az érvelés gyenge pontjai.

[135] Ilyen kettős szerepben fellépés a párt függetlenségének követelménye miatt sem lehetséges. A szakszervezetek számára az egyéni képviselő jelölése és támogatása marad.

telemben vett választási pártot működtetni, amely a választási kampányok között „alszik".[136]

Súlyosabb, az egész pártjog fogalmi koherenciáját érintő probléma, hogy **elegendő-e a pártként való elismerés fenntartásához csupán legalább egy egyéni képviselőjelölt állítását megkövetelni**. A Párttörvény közvetlenül adódó nyelvtani értelmezése ugyan a jelenlegi gyakorlat mellett szól, de *történeti és elvi szempontok meggondolásra késztetnek*. A jelenlegi gyakorlattal ellentétben a szabályozás története, s ennek nyomán rendszertani értelmezése is a jelöltállítási követelmény **olyan értelmezését indokolná, amely szerint csak a listaállításra képes párt minősül pártnak**. Azaz az a szervezet párt, amely nem csupán egy egyéni képviselőjelöltet támogat, hanem saját maga, **mint párt**, a lista állításával képes igazolni a választóknak kifejezetten a pártnak szóló támogatását. Ha a párt egyéni képviselője jut be a parlamentbe, akkor az egyéni képviselő szerez a pártnak képviseletet; de a pártlistára adott szavazatokkal a párt jut az országgyűlésbe, és viszi be képviselőit. Azoknak a fontos elhatárolásoknak a fenntartásával, amelyek garantálják, hogy a párt nem gyakorolhat közvetlenül közhatalmat (→**124**), az alábbiakban követjük az Alkotmánybíróság szóhasználatát, amikor a pártok országgyűlésben való jelenlétéről, s parlamenti pártok kapcsán a pártok parlamenti jogállásáról beszél.[137]

Egyéni képviselőjelölt állítása a pártoknak se nem sajátos, se nem kizárólagos joga. Egyéni képviselőjelöltet bármely választópolgár jelölhet, s a kellő számú ajánlás megszerzésében a jelöltet bárki és bármely szervezet támogathatja. A választási kampány költségvetési támogatása sem tesz különbséget a párt által jelölt egyéni képviselő és a független jelölt között. [138] Mégis a „független jelölés ténye" és a „jelölő párt"[139] kötelező feltüntetése az ajánlószelvényeken már a kezdetektől fogva megkülönbözteti a pártok jelöltállítását a nem a pártok által támogatott jelöltektől.[140] A pártok által állított egyéni választókerületi jelölt és az összes többi, ún. független jelölt állításának szabályai abban különböznek, hogy a jelöltet állítani szándékozó pártnak előzetesen be kell jelentkeznie, s igazolnia kell „párt" minőségét.[141] *A jelölt és a párt összekapcsolásának az az egyetlen ér-*

---

[136] A választási párt általánosan használt fogalma nem ezt jelenti, hanem a 20. század első felének a tagságra épülő tömegpártjaival szemben az a párttípust, amely sem a választói, sem az anyagi támogatásban nem szorítkozik a „saját", társadalmilag homogén választói bázisára, hanem a lehető legszélesebb szavazói kör megnyerésével, a vezetők személyiségével és kiválasztott kampánytémákkal tör a választási sikerre. *Enyedi/Körösényi* 117. A Kerekasztalnál a szakszervezetek viszont azzal reagáltak arra, hogy elveszthetik addigi képviselő-jelölési lehetőségüket, hogy legfeljebb „választási pártot" alapítanak. *A rendszerváltás 4*, 218.

[137] 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 201-204. E szociológiai megalapozottságú szóhasználat mellett lásd különösen az Alkotmánybíróságnak azt az érvét, hogy a listás mandátum megmarad a párt számára akkor is, ha a képviselő meghal, vagy megválik mandátumától.

[138] Választási eljárási törvény 91.§.

[139] Az országgyűlési választásokon „jelölő szervezet" kizárólag párt lehet. (Választási törvény 5.§ (1))

[140] Választási eljárási törvény 47.§ (2).

[141] Választási eljárási törvény 51.§.

telme, hogy a sikeres jelöltállítást a párt javára el lehessen számolni; és az a célja, hogy a párt a kellő számú egyéni képviselőjelölt állítása alapján pártlistát állíthasson. Területi listához egyetlen képviselőjelölt nem is elég.[142] A lista értelme és célja pedig az, hogy a párt mint párt jusson a parlamentbe, a kifejezetten a pártnak, e minőségében nyújtott választópolgári támogatás alapján.[143]

A választójogi törvény megalkotásának *történetéből is az következik, hogy a jelöltállítás követelménye, mint sajátságosan a párt fogalmi eleme, a lista állításához kapcsolódott.* A Kerekasztalnál a pártok képviselőjelölési joga kizárólag a listás választással kapcsolatban volt vitatéma. (Csakis egyéni jelöléshez nem kellene külön szabály; egyéni jelöltet bármely szervezet támogathat.) A szakszervezetek, a Népfront és más társadalmi szervezetek nem az egyéni jelölés, hanem a listaállítás jogát követelték. Kifejezetten a listát állítani akaró szervezetekre fogalmazták meg, hogy a jelölő szervezetnek „meg kell felelnie" a Párttörvénynek.[144]

Az egyéni választókerületi jelölt állítása önmagában még nem különbözteti meg a pártot más társadalmi szervektől, amelyek egyéni képviselőt támogatnak, (szociológiai értelemben „jelölnek"), s az egyéni választókerületi jelöltekre nézve nem is lehet alkotmányosan különbséget tenni aszerint, hogy független, vagy pártjelöltek-e.[145] A jelöltek *területi listán való állítása az a „jelöltállítás", amely a pártok sajátossága és kizárólagos joga.* A lista állításával mondható, hogy „a párt indul a választásokon".[146] A listán szerzett mandátumok a pártoknak külön jogokat biztosítanak az Országgyűlésben: a listán való bejutás biztosítja a pártnak a frakcióalakítást a frakcióhoz egyébként előírt létszámra tekintet nélkül.[147]

Mind a jogalkotó szándéka, mind az Alkotmánybíróság érvelése alapot adhat arra, hogy a párt fogalmi elemének az országgyűlési képviselők területi listán való állítását tartsuk, ne pusztán egyetlen egyéni képviselő jelölését. Ez jelenti ugyanis azt, hogy a párt alkalmas versenybe szállni az Országgyűlésben pártként való jelenlét, az országgyűlési párttá válás elérésére; azaz alkalmas arra, hogy a csakis a pártoknak fenntartott alkotmányos feladatot, a pártfunkciók teljességének gyakorlását legalább megpályázhassa. A legutóbbi két választáson (1998-

---

[142] Jelenleg a területben lévő egyéni választókerületek egynegyedében, de legalább kettőben kell a pártnak jelöltet állítania.

[143] 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 203.k.

[144] Ezek a magyarázatok a középszintű tárgyalásokon hangzottak el. *A rendszerváltás 4*, 178-183. A választási törvény ugyan a jelölés közös és alapvető szabályozásánál, az egyéni választókerületi jelölésnél vezeti be a megkülönböztetést a választópolgárok és a pártok között; de a megkülönböztetés értelme – a listaállítás – a területi listaállítás azonnal következő szabályaiból derül ki. A törvény 5.§-ának kialakításához az I/3 albizottságban: *A rendszerváltás 6*, 313, 389, 391, illetve középszinten *4*. 484.
Az Alkotmánybíróság ismételten kijelentette, hogy nem lát alkotmányos problémát abban, hogy a listás jelölés az egyéni jelölésre épül. 2/1990.(II.18)AB, ABH 1990, 21 és 1243/B/1993.AB, ABH 1994, 669.

[145] 1243/B/1993.AB, ABH 1994, 669.

[146] Ez a választási szervek szóhasználata is, lásd az OVB Választási füzeteit.

[147] 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 203.k.

ban és 2002-ben) a jelölésre bejelentkezett pártok több mint fele volt képes erre, s ezek mintegy kétharmada az országos listáig is eljutott. A listát nem állító pártok ezzel szemben összesen egy vagy (különböző megyékben) két egyéni képviselőt tudtak jelölni, s néhány kivételtől eltekintve ezt a teljesítményt sem tudták megismételni.[148] A párt alkotmányos feladatainak teljes betöltésére való *alkalmasság szempontjából* tehát nyilvánvaló *szakadék* van a listát állítani képes és csupán egyénileg jelölő pártok között. Az utóbbiak még az enyhébb követelmény, az egyetlen egyéni jelölt állítása alapján sem maradhattak pártok. Ha ez a tényleges helyzeten nem sokat változtatna is, elvileg mégis képviselhető alternatíva a képviselőjelölt folyamatos állításának ismérvét listás jelölésként értelmezni.

Ellenérvként az az eset hozható fel, ha a párt olyan sok képviselőt juttat egyéni választókörzetből a parlamentbe, hogy azok a házszabály hatékonysági kritériumai alapján megállapított létszámmal pártfrakciót alakíthatnak, anélkül hogy a párt listája elérte volna az öt százalékos küszöböt. Bár gyakorlatilag biztosra vehető, hogy egy ilyen párt tudott legalább egy területi listát is állítani, s a „párt" javasolt ismérvének így eleget tett, a kérdésre elvi választ kell adni. A képviselői létszám alapján létrehozott, és a pártlistán a parlamentbe jutott párt frakciója között különbség van. A listán szerzett mandátumokkal szerez a párt eredendő, a házszabály szerinti frakció-létszámtól független, jogot a frakcióalakításra. Az ilyen pártfrakció közvetlenül a választók a pártnak szóló támogatásában gyökerezik. Ennek megkísérléséhez szükséges a listaállítás. Minden más frakcióalakulás már egyedül a képviselők szabad mandátumának folyománya; legyen szó akár ugyanazon – a parlamenti küszöböt listán el nem ért – párt egyéni jelöltjeinek frakcióvá válásáról, vagy arról, hogy képviselők felvállalják egy, a választáson nem is indult, vagy sikertelen párt képviseletét. Az ilyen, csupán az országgyűlésben, a képviselők akaratából országgyűlési párttá vált pártok – a helyzet minden atavisztikus vonása ellenére – aktuálisan élvezhetik a frakciók jogait. Pártjuk azonban nem állta ki a közvetlenül a népakaratból származó legitimáció próbáját.

A frakciók gondolatköréből kilépve, természetesen felhozható az egyetlen egyéni képviselőjelölt állítása mellett a pártalakítás és pártként való fennmaradás *nagyobb nyitottsága*. A demokrácia érdeke ugyanis, hogy a választáson képviselőt jelölő pártoknak az a fele, amely ennél tovább nem jut,[149] legalább versenyben maradjon. Ha a pártok feladatai teljessége oldaláról tekintve a lista-

[148] A jelölő pártok száma a választásokon állandóan csökkent. 1990-ben 67, 1994-ben 41, 1998-ban 29 és 2002-ben 24 jelölő pártot vettek nyilvántartásba. 1998-ban 29-ből 15 párt állított területi listát (ebből 12 országos listát is), 2002-ben a 24 induló pártból 13 pártnak lett területi listája (és 9 pártból kettő közösen, 7 önállóan indított országos listát.) A listás és a egyéni választókerületben szerzett mandátum természetesen egyenrangú, és az egyénileg bejutott pártjelöltek száma és szerepe a párt parlamenti helyzetében – beleértve a frakció alakítását – akár döntő is lehet. De olyan mandátumot szerzett párt, amely csupán egyéni jelölttel indult volna, nem volt. (Csak egyéni képviselője került a parlamentbe az Agrárszövetségnek 1990-ben és 1994-ben.)

[149] Valóban a fele, ld. az előző jegyzetet.

állítás, mint fennmaradási feltétel mellett lehet érvelni, a pártfogalom lépcsőzete aljáról nézve a minél könnyebb alapítás és fennmaradás mellett hozhatók fel szempontok.

A párt jogállásának elvesztése a jelöltállítás sikertelensége miatt nem jelentheti a korábbi párt politikai tevékenységének kényszerű végét. A Párttörvény szerint ilyen esetben a bíróság „a párt társadalmi szervezetként való további működésének érintetlenül hagyásával" állapítja meg a párt megszűnését. A megszűnés egyéb eseteivel szemben ebben az esetben a volt párt privilégiuma, hogy *magával viheti vagyonát a társadalmi szervezetbe*. A pártvagyonnal való elszámolás, a vagyon alapítványba kerülésének az egyesületeknél szigorúbb szabályai az így létrejött társadalmi szervezet megszűnésekor lesznek csak alkalmazandók.[150] Ez a megoldás összhangban van az „európai követelményekkel".[151]

Természetes személy tagok

A pártok csak természetes személyekből állhatnak. Ezt az Egyesülési törvény mint az általános szabály alóli kivételt mondja ki; ugyanis társadalmi szerveknek jogi személy is tagja lehet. A természetes személyekre korlátozott tagság a magyar jogban egyben egyéni tagságot jelent: a Párttörvény az alávetési nyilatkozat mellett a – nyilvánvalóan egyénileg – nyilvántartott tagságot követeli meg a párt bejegyzéséhez. Ez volt már az EKA által követelt párt-fogalom egyik eleme is.[152]

Bár a természetes személyekre **korlátozást** csak a törvény mondja ki, az elvi összefüggésekbe illeszthető, és fogalmi elemmé tétele **igazolható**. Az elvi kiindulás az a követelmény, hogy a párt közvetlenül a népben gyökerezzen. A **népszuverenitás alanya a nép, azaz kétségkívül természetes személyek összessége**; az ő akaratukat artikulálják, és közvetítik a pártok, méghozzá úgy, hogy az egyes emberek és a párt közé nem ékelődhet más, szervezeti közvetítő. A párt belső demokráciája, amely fogalmi elem és alkotmányos követelmény, szintén összefügg a tagság emberekre való korlátozásával. Nemcsak a párt alapítása, a párttevékenységben való közreműködés is egyéni szabadságjog. A tagsági jogok gyakorlására is vonatkozik az **esélyegyenlőség** követelménye. Szervezetek párttagsága az egyes tagok befolyási lehetőségeiben különbségre vezethetne. Az egyéni tagok közvetlen és tényleges befolyása a pártpolitika alakítására tehát al-

[150] Párttörvény 3.§ (3), (4).

[151] A Velence Bizottság kifejezett ajánlása, hogy ha a párt a jelöltállítás vagy mandátumszerzés sikertelensége miatt veszti el párt-státuszát, lehetővé kell tenni, hogy az egyesülési jog általános szabályai alapján tovább tevékenykedhessen. CDL-AD(2004)007, Guideline G.

[152] *A rendszerváltás 6*, 190. A tömegmozgalmakkal szemben a nyilvántartott tagságot az Egyesülési törvény is megköveteli a „társadalmi szervezet" létéhez; a párt-fogalom többlete a magánszemélyek nyilvántartott tagsága. Egyesülési törvény 3.§ (1) és (3), Párttörvény 1.§ Az egyes emberek tagsági viszonyának politikai tétje a szocializmus tömegmozgalmainak kizárása volt a jövendő pártfunkciókból. Korábban az országgyűlés képviselők mind a Hazafias Népfront jelöltjei voltak. Az egyéni tagság feltételével a Népfront kiesett a jelölő szervezetek közül.

kotmányosan nélkülözhetetlen, s azt a párt fogalmi kialakítása a párttagságnak a természetes személyekre való korlátozásával is garantálja.

Ezen az elvi alapon a korlátozás akkor is fenntartható, ha a politikai rendszer változásai folytán a tagság szerepe hullámzó: a 20. század eleji tömegpártok mellett és rovására az 1950-es évektől teret nyertek a választási pártok, amelyben a tagság számszerűen és jelentőségét tekintve is héttérbe szorult, majd váratlanul megjelentek és jelentős tényezőkké váltak olyan kis pártok, amelyek speciális érdekeket képviselnek, ismét az érintett tagság erős részvétele mellett.[153] A magyar Párttörvény megoldása és annak alkotmányossága nem jelenti, hogy kizárólag a természetes személyek egyéni párttagsága lehet alkotmányos. A kollektív tagság, azaz más szervezetek tagságának automatikus párttagsága például a klasszikus nagy tömegpártok bizonyos korszakaiban meghatározó szerepet játszott.[154]

További tagsági korlátozások (pl. állampolgárság szerint) nem a párt fogalmához, hanem a pártalapítás szabadsága témájához tartoznak. (→**91, 92**) Ez utóbbi kérdéskörnek a része a pártszövetségek lehetősége, amelynek pártok a tagjai.

Demokratikus felépítés

Az Alkotmány szövege sem a pártoktól, sem az egyesülési jog alapján létrehozott egyéb szervezetektől (63.§) nem követeli meg a demokratikus felépítést és működési rendet. Egyedül **az egyesülési jogról szóló törvény mondja ki, hogy minden társadalmi szervezet alapszabályának biztosítania kell a szervezet demokratikus, önkormányzati elven alapuló működését.** A törvény a demokratikus elv minimális követelményeként a tagok által választott legfelsőbb szervet, annak a kisebbség által is összehívható voltát, a tagok aktív és passzív választójogát, és a törvénysértő határozatok bíróság előtti megtámadásának jogát tartalmazza.[155] Mindez tehát **a pártokra is érvényes**. Kérdés azonban, hogy elegendő-e.

A szervezeti felépítés vagy a tagok jogainak kötelező megszabása az egyesülési jogot korlátozza, s igazolásra szorul. **A pártok esetében a belső rend demokratikus voltának követelménye** azonban **az Alkotmányból levezethető**. A többi „társadalmi szerv" esetében ez az alkotmányi alap bizonytalan, vagy legfeljebb a tagoknak az egyesülési szabadságból folyó minimális jogvédelmére korlátozódik. A pártdemokrácia viszont – hasonlóan az országgyűlési képviselőjelöltek állításához – akkor is eleme lenne a párt alkotmányos fogalmának, ha arról az egyesülési vagy a párttörvény hallgatna. Ha ugyanis az alkotmány demok-

[153] A változásokra lásd *Enyedi/Körösényi*, 102.kk

[154] A katolikus néppártok a társadalmi és művelődési egyletek széles hálózatára épültek; a szocialista pártoknál előfordult a szakszervezeti tagok automatikus párttagsága, mint például a brit Munkáspártnál. Itt máig ez a gyakorlat. Az ilyen pártoknak nem(csak) tagjai, hanem tagszervezetei voltak.

[155] Egyesülési törvény 6.§ (1); 9-11.§. A két követelmény, a demokrácia és az önkormányzati elv, persze nem ugyanaz.

ratikus államrendet alkot, az ebben konstitutív szerepet játszó pártok sem működhetnek más elvek szerint. A pártok demokratikus belső rendje a párt alkotmányos feladatából adódik. Ha a párt feladata *a népakarat közvetítése az állam felé, akkor szervezetileg is alkalmasnak,* nevezetesen nyitottnak kell lennie arra, hogy az emberek politikai akarata a párton belül hangot kapjon, alakíthassa a párt programját és politikai irányvonalát. Azonban *a pártok szerepe az állami akarat meghatározásában* az a fő tényező, amely a demokratikus akaratképzést a pártokon belül elengedhetetlenné teszi. A pártok társadalmi és az államban játszott szerepeit alapul véve mondható, hogy az állam olyan mértékben lesz demokratikus, amennyire a pártok közvetítő tevékenysége garanciát nyújt arra, hogy a nép képes gyakorolni a népszuverenitást. A pártokkal kapcsolatos, nem nevesített fogalmi elemek annyiban olvashatók ki az alkotmányból, amennyiben azok közvetlenül összefüggenek a népszuverenitás elvével és a demokrácia követelményével. A képviselőjelölt-állítás és a demokratikus működés ezek közé tartozik. A belső pártdemokráciának ezt a szerepét egyes külföldi alkotmányok azzal is elismerik, hogy külön előírják.[156]

A pártokkal szembeni alkotmányos követelményekkel kapcsolatban gyakran felmerül a világos **elvi igény és a gyakorlati fejlődés ellentéte**. A 20. század elejéről származnak azok a klasszikus vizsgálatok, amelyek szerint a pártok nem működhetnek demokratikusan; a pártok vezetése és a professzionális pártbürokrácia, különös tekintettel az állami hivatalokat betöltő pártelitre, szükségképpen önállósulnak a tagságtól.[157] Az újabb irodalom differenciáltabban szemléli a pártok működését; de a kormányzati stabilitás érve, valamint a pártok elemi érdeke, hogy potenciális választóik felé egységes képet nyújtsanak, továbbra is meggondolandó érveket állítanak a belső demokrácia ellen.[158]

A pártok belső működése igen eltérő. Például a meghatározó személyi döntéseknél (pártvezetők, képviselőjelöltek) sok változat működik, a bázisdemokratikustól az erősen centralizáltig, amelyet természetesen a választási rendszer listás vagy egyéni kerületi volta is befolyásol. Ugyanígy a programot meghirdető pártkongresszusok szerepe is lehet érdemi vagy propagandisztikus. Csupán egyes eljárások alapján nem lehet a pártok, sőt a rendszer demokratikus voltát megítélni. Másrészt megfigyelhető a pártok belső tagolódása; irányzatok és frakciók elkülönülése és pozícióharca. Mindez összefügg a pártok számának csökkenésével. Az egyébként is nehéz új pártalapítás helyett a meglévő (nagy)

---

[156] A Velence Bizottság példái szerint Albániában, Horvátországban, a Cseh Köztársaságban, Finnországban. (CDL-AD(2004)004, 47.) A Grundgesetz Art. 21. (1)-ben kimondott elv jelentőségét mutatja, hogy a német irodalom egy része erre a rendelkezésre is kiterjeszti az megváltoztathatatlansági klauzula védelmét. *Morlok* in: *Dreier* (90. jegyzet) Art. 21, Rn. 115.

[157] A máig idézett, és újra és újra kiadott alapművek: *Ostrogorski*: La démocratie et l'organisation des parties politiques, 1903, és *Michels*: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, 1911. További irodalom, és az újabb vizsgálatok *Grimm* 623.kk, *Enyedi/Körösényi*, 131.

[158] A belső véleményeltérések, kisebbségi törekvések elhallgattatása így még a párt demokratikus funkciója betöltésére való képességére is hivatkozhat.

pártokon belül folyik a politikai tagolódás. Ez a folyamat azután támaszkodhat a demokratikus struktúrákra, sőt érdeke ezek fenntartása és működtetése. A politikai akaratok közötti *verseny tehát áttevődik a pártokon belülre* is. Így a legfontosabb elv a párt belső működésében is az esélyegyenlőség lesz a különféle irányzatok között.

A párt demokratikus belső felépítésének és működésének alkotmányos követelményét azonban nem lehet hatékonysági szempontok alapján kérdésessé tenni. Érvényesülésének módját viszont *összhangba kell hozni* egyrészt a párt *irányvonalának* érvényesítésével, amely a párt feladatellátásához nélkülözhetetlen; másrészt a pártnak az államtól való szabadságával, azaz belső életének *autonómiájával.* A demokrácia-elv alapvető voltát mindeközben az biztosítja, hogy bizonyos **minimális követelményeknek** feltétlenül érvényesülniük kell mind a párt szervezeti felépítése, mind a tagok szabadságjogai tekintetében. A részletes kidolgozást azonban minden párt maga végzi el alapszabályában. A fenti elvek közötti egyensúly jegyében tehát csak a pártdemokrácia minimális – és elsősorban eljárási – feltételeinek előírása alkotmányos parancs.[159] A gyakorlatban sincs szükség többre. A demokrácia alapkövetelménye mindenek előtt, hogy a döntéshozó szerveket választással kell létrehozni, határozott megbízatási időre. A párton belüli akaratképzésnek alulról felfelé kell történnie. Ennek előfeltétele pedig a párttagok véleményalkotási és véleménynyilvánítási alapjogának biztosítása. A „pártfegyelem" nem nyomhatja el a véleményszabadságot. Ez olyannyira fontos, hogy a régi magyar pártjog kevés jogszabálya között a tagok lelkiismereti és véleményszabadságát külön törvény védte.[160] A kisebbségvédelemről megfelelő eljárási biztosítékokkal gondoskodni kell. A döntési folyamatok és a pénzügyek belső nyilvánosságát biztosítani kell. Ha azonban megnézzük, az Egyesülési törvény megfelelő értelmezése mindezeket megköveteli a pártoktól, és – a bírói jogorvoslatot is beleértve – biztosítja is.[161] Elengedhetetlen garanciális kiegészítés a tagsági jogok pontos szabályozása a párt alapszabályában, amely a véleménynyilvánítás jogának biztosítása mellett a például a tagfelvétel, a kilépés és kizá-

---

[159] A legritkábban fordul elő, hogy a pártelitek formális jogsértéssel viszik keresztül akaratukat (*Grimm* 624).
A rendszerváltás utáni történelem igazolja, hogy a demokratikus minimumot sem teljesítő pártok nem maradnak fenn. Másrészt a belső demokrácia nem ad biztosítékot az ellen, hogy a párt politikai irányvonala meg ne változzon a választások között, vagy akár a választás és a kormányalakítás között. (Ellenkezőleg *Balogh Zsolt*: A pártok működése és gazdálkodása. Jogtudományi Közlöny, 1996, 127, 129.) A pártvezetés az alkalom diktálta gyors politikai cselekvésre az utólagos legitimáció kockázatával vállalkozik, mint azt az 1990 után pártpaktumok és váratlan koalíciókötések is mutatják.

[160] 1938-ban haladéktalan feloszlatással fenyegette a jog azt a pártot, amely „a párthoz való tartozás vagy a vezetőség irányában való engedelmesség, avagy más kötelesség megerősítésére esküt, fogadalmat, ünnepélyes ígéretet, vagy bármilyen más olyan nyilatkozatot kíván meg, amely lelkiismereti lekötelezettséggel jár". 1938:XVII. tc. az egyesülési joggal való visszaélések megtorlásáról (1) és (3).

[161] A pártok vonatkozásában a törvénysértő határozatok megtámadásának lehetősége szűkebb, mint az egyesületeknél, Egyesületi törvény 10.§ (3).

rás feltételeinek meghatározása kapcsán egyensúlyozza ki a szabadságjogokat és a pártlojalitás érdekét.

Azt, hogy sokféle megoldás megfér a demokratikus követelményen belül, **a párttagság önkéntessége, és a pártok közötti választás** lehetősége támasztja alá.[162] A párt irányvonala melletti lojalitást a tagsággal együtt vállalja a párttag. Az irányvonal érvényesítése a párt számára funkcionális szükségesség: a pártok versenyében, de akár kormánypártként is, a párt feladatellátásához szükséges az egységes fellépés. Ennek érdekében, s egyszersmind saját érdekükben vállalják a tagok az *önkorlátozást*. A pártot pedig külön törvényi privilégium jogosítja arra, hogy a tagnak jelentkezők között politikai szempontból válogathasson. (→**94**)

A demokratikus működés követelménye elsősorban nem a törvényhozót kötelezi részletszabályok megalkotására. Inkább értelmezési alapelvként szolgál a bíróságnak a pártok kisebbségei, vagy tagjai és a párt közötti jogvitákban, amelyekben – mint Legfelsőbb Bíróság is leszögezte[163] – a párt alapszabálya jogforrásként szerepel. A pártnak az államtól való szabadsága úgy érvényesül, hogy a demokratikus követelményeket az alapszabálynak kell részleteznie[164] – a párt önképének megfelelően. A jogszabálynak valóban nem kell túlmennie azon a minimumon, amit az Egyesülési törvény előírt. A párt demokratikus felépítése és működése a tagok dolga és felelőssége. A jognak ehhez az alapfeltételeket kell megteremteni – s nem az a demokratikus követelmény, hogy a párttagok hiányzó aktivitását vagy lanyha demokratikus érzületét pótolja.[165] A párt külső ellenőrzésének minimumra szorításából[166] is az következik, hogy **a pártdemokrácia kontrollja első sorban a párttagok feladata** – ehhez a jognak a bírói utat kell csak nyitva tartania.[167]

Ebből az is következik, hogy **az egyéni jogvédelem**, azaz a tagok alapjogainak védelme az a terület, ahol a demokratikus követelményeket első sorban érvényesíteni lehet. Ezzel szemben a szervezeti felépítést tekintve az Egyesülési törvény minimumán kívül nem kérhető számon más intézményi megoldás. Nem követelhető meg például a döntési centrumok pluralizálása területi, vagy más alapú tagolással; ugyanígy nem követelmény a szabad mandátum a párton belüli választott tisztségekre.

---

[162] A testületek belső, önkéntesen vállalt korlátozásaival szemben az Alkotmánybíróság is nagyvonalú. Vö. 33/1998.(VI.25.)AB, ABH 1998, 260.

[163] BH 1997, 366, BH 1998, 57.

[164] Ellenkezően *Balogh Zsolt* (159. jegyzet) 130, aki sürgeti, hogy a párttörvény részletesen határozza meg a párt-alapszabály kötelező tartalmát, a centrális felépítés tilalmát. Szerinte a törvényi szabályozás hiányában sem a bíróságok, sem a belső pártszervek nem tudnak mire támaszkodni a demokratikus követelmények érvényesítésében. Ezt a kritikát átveszi *Sári János*: Alapjogok. Alkotmánytan II. Budapest, Osiris, 2000, 148.

[165] *Grimm* 624: a tagok elkötelezettségét nem lehet jogszabállyal elrendelni.

[166] Az Egyesülési törvény 14.§ (1) mentesíti a pártot az ügyésznek a társadalmi szervezetek működése feletti törvényességi felügyelete alól.

[167] Ez a Velence Bizottság álláspontja is, CDL-AD(2004)007, Explanatory report 11: a bírósági kontrollt kell előnyben részesíteni az igazgatási szervek ellenőrzésével szemben; a belső (tagok általi) kontrollt a külsővel szemben.

Szankcionálható-e, és ha igen, mikor, ha a párt alapszabálya nem demokratikus? A párt – konstitutív hatályú – nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha az alapítók a törvényben meghatározott feltételeknek eleget tettek; a bejegyző bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy az alapszabály a törvényben meghatározott „tartalmi feltételeknek" megfelel-e.[168] Ez az Egyesülési törvény már többször idézett minimumát jelenti. A párt-fogalom semlegessége és lehetőleg a formális elemekre szorítása azt szolgálja, hogy a pártok minél könnyebben alakulhassanak. Nem az alakulás, hanem a működés során tanácsos orvosolni a pártdemokrácia megsértését. Ekkor a törvény mellett az alapszabály is a jogszerűség mércéje. Viszont az ítéletek egyedi ügyekben érvényesítenek alapjogokat, s adnak az alapszabálynak demokratikus értelmezést.[169]

A párt vagyonának és gazdálkodásának nyilvánossága

A pártok pénzügyei alkotmányos jelentőségűek, mert a pártok „szabad tevékenykedésének" (Alkotmány 3.§ (1)) részét, sőt feltételét jelentik. A párt fogalmának azonban nem a bevételek megengedett forrásai és azok felhasználhatósága képezi részét,[170] hanem csakis a párt vagyonának és gazdálkodásának nyilvánossága. A párt-pénzügyek átláthatósága és hozzáférhetősége a nyilvánosság számára európai követelmény, függetlenül attól, szerepel-e erre vonatkozó rendelkezés az alkotmányokban.[171]

A pártok gazdálkodásának nyilvánossága a Kerekasztalnál a pártnak az EKA által kikötött három fogalmi eleme között szerepelt,[172] de valójában nyitott kapukat döngetett. A tárgyalásokon megfogalmazott rendelkezés – a pénzügyi beszá-

---

[168] A KK 1. sz. szerint minden társadalmi szervezet nyilvántartásba vételekor „az alapszabály törvényben rögzített tartalmi elemeinek a meglétét" kell vizsgálni.

[169] A KK 1. sz. indokolásából és a gyakorlatból is kitűnik, hogy a bíróságok az alapszabálytól a törvényben előírt szervezeti minimum meglétét, a világos hatásköröket, és a további működés számára a világos rendelkezéseket követelik meg. A demokratikus szervezet például olyan fontos, hogy az alapszabály nem töltheti be behívással a megüresedett vezetői helyet, hanem választást kell tartani. BH 1998, 461. A jogszabályellenes alapszabály polgári jogi semmisségét a bírói gyakorlat kizárta, mert az alapszabályra nem engedte a polgári jogi szerződés szabályait alkalmazni. BH 1993, 644.

[170] A bevételi források legfeljebb annyiban játszhatnak szerepet, hogy nem tehetik kérdésessé a párt „ideális" egyesület szerepét, vagyis nem származhatnak az Egyesülési törvény (2.§ (3)) és a Párttörvény (6.§) által tiltott gazdasági tevékenységből; az ilyen szervezet nem jegyezhető be társadalmi szervezetként. (KK 1. szám. A tiltott gazdasági tevékenységet a pártoknak 1989. december 31-ig be kellett szüntetniük, Párttörvény 18.§.)

[171] A párt-pénzügyekre vonatkozó alkotmányi rendelkezés nemzetközileg is ritka, amit magyarázhat, hogy az állami pártfinanszírozás újabb keletű probléma. Ld. *Shefold* (11. jegyzet) 504. Mind 1949-re visszanyúló dátumában, mind részletességében kivétel a német Grundgesetz 21. cikk (1).
A Velence Bizottság irányelvei megkövetelik a pártpénzügyek átláthatóságát a köz számára, CDL-INF(2001)8, Guiedelines 5 és 7.

[172] További elemek: egyéni tagság, országgyűlési választáson való részvétel. *A rendszerváltás 6*, 190.

moló évenkénti közzététele a Magyar Közlönyben – lényegében ugyanaz, mint amit az Igazságügyi Minisztérium törvényjavaslata a pártokról már 1989 tavaszán tartalmazott.[173] A pártvagyon nyilvánossága azonban nem az Alkotmányba került be, hanem a lényegében kifejezetten a gazdálkodási előírások céljából mégis megalkotott Párttörvénybe. A későbbi alkotmányozási kísérlet során sem akarták a vagyoni nyilvánosságot az alkotmányba emelni.[174]

A pártvagyon nyilvánosságának szokásos **indoka**, hogy a választók tisztában lehessenek a pártok mögött álló gazdasági tényezőkkel.[175] Nem számszaki korrektségről van tehát szó, hanem az **anyagi eszközökkel való politikai befolyás ellenőrizhetőségéről** a nyilvánosság által. Ez az igaz, de nagyon általános indok első sorban a **bevételek** nyilvánosságát támasztja alá, és itt is különbözőképpen alkalmazható a költségvetési és a magánszemélyektől érkező juttatásokra. Magán viseli egy történelmi korszak nyomát, amikor a privát adományok voltak – az akkor még jelentős tagdíjak mellett – a pártok fő pénzforrásai.

A költségvetéstől érkező támogatás újabb keletű, mintegy két évtizedes, de a nyilvánosság itt is többszörösen indokolt maradt. Egyrészt *közpénzekről* van szó; másrészt annak a folyamatnak a nyilvánosságáról, amelyben *az érdekelt pártok határoznak* az Országgyűlésben *a saját maguknak járó juttatásokról*; vagyis a parlamenti nyilvánosság ér el idáig. Az állami párt-támogatás nyilvánosságának sajátos rendszerváltó megalapozása volt a párt és állam szétválasztása a vagyoni és pénzügyek területén is. A jövőnek szóló Párttörvény indokolása szerint viszont a költségvetési támogatásnak az az indoka, hogy a pártok és a gazdasági szféra közvetlen összefonódását megelőzze.[176] Az, hogy az állami finanszírozás a privát adományoktól való függés veszélyeit van hivatva ellensúlyozni, a költségvetési hozzájárulás elterjedése idején hangoztatott érv volt. A pártoknak juttatott közpénz nyilvánosságát mindenesetre megokolja, hogy a választó összehasonlíthatja a privát adományokkal, és képet alkothat arról, valóban ellát-e az állami támogatás ilyen kiegyensúlyozó feladatot.

A magánszemélyek hozzájárulásainál azonban csak a pártok demokratikus közvetítő funkciójával lehet indokolni a támogatások nyilvánosságát. A nagy adományozók befolyása ugyanis eltorzíthatja a demokratikus akaratképzést. A nem-költségvetési források feltárása abban is segít, hogy – az állami pénzeket

---

[173] Törvényjavaslat (16. jegyzet) 10.§.

[174] Lásd az új alkotmány szabályozási elveinek változatait, illetve jelenlegi szabályozás fenntartását kifejezetten megerősítő indokolást. Csak az Országgyűlés által már nem látott egyik bizottsági szövegtervezet egészítette ki a szabályokat azzal, hogy a pártoknak nyilvánossá kell tenniük bevételeik forrását és felhasználását. *Somogyvári István* (szerk.): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994-1998. Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda, 1998, 783, 813, 974, 999.
A párt-pénzügyekre vonatkozó alkotmányi rendelkezés nemzetközileg is ritka, lásd 171. jegyzet.

[175] A Párttörvény 9.§ indokolása a nyilvánosság mellett a politikai élet tisztaságát hozza fel, de a választók tájékoztatását is fontosnak tartja arról, milyen bevételi forrásból működnek a pártok.

[176] A Párttörvény általános indokolása.

is felhasználó szervezetek révén történő – bújtatott állami finanszírozás napfényre kerüljön. E két utóbbi veszélyt anyagi rendelkezésekkel, mint például az adományok felső összegének megszabásával, vagy adott szervekre vonatkozó tilalmakkal[177] kell kivédeni, de a nyilvánosság éppen az ellenőrzést tágítja ki. Nemcsak az összegek, hanem az adományozók nevei is szükségképpen nyilvánosságra kerülnek. Ennek alkotmányosságát viszont *a véleménynyilvánítás és az információs önrendelkezés jogával szemben is mérlegelni kell.* A Párttörvényben előírt publicitás ugyanis arra kötelezi az adományozót, hogy politikai véleményét hozza nyilvánosságra. Ez pedig sérti a (negatív) véleménynyilvánítási jogot, az információs önrendelkezési jogot, sőt, bizonyos szituációban a választás titkosságával való ütközés is fölvethető. Ahol az alkotmány rendelkezik a pártvagyon eredetének és felhasználásának nyilvánosságáról – mint például Németországban –, ott az ilyen aggályok elesnek. Nálunk viszont differenciáltan mérlegelendő, hogy a pártok szerepe a demokratikus hatalom-gyakorlásban mennyiben teszi szükségessé és arányossá a pártok nem-állami anyagi támogatásának nyilvánosságát, hiszen például a választójog sérelme csakis az emberekkel kapcsolatban merül fel. Hiányzik a Párttörvényből a *magánszemélyek* és a *szervezeti* (nem szükségképpen jogi személy) támogatók megkülönböztetése is, pedig eltérő nyilvánossági határok indokolhatók lennének.[178] (Csak a bel- és külföldiek nevesítésének küszöbe más.) A Kerekasztal a nyilvánosság alsó összeghatárát technikai kérdésként kezelte,[179] alkotmányossági kérdések sem akkor, sem később fel sem merültek. Így került és maradt a belföldiek számára az 500.000, külföldieknek a 100.000 forintos limit a Párttörvényben.[180] A *magánadományok felső határa azonban szóba sem került.* Ez utóbbi az a tényező, amely a nyilvánosság elsőbbségét minden személyiségi és politikai joggal szemben általánosságban megalapozza. Az alsó határ azonban továbbra is alkotmányossági kérdés maradt, különös tekintettel arra, hogy az a törvény hatálybalépése óta a pénz értékvesztése miatt lényegesen alacsonyabb lett. Ennek kapcsán viszont arra kell felhívni a figyelmet, hogy pénzadományok befolyásoló képessége függ a párt belső pénzügyi szabályaitól. Ahol a helyi pénz helyben marad, kisebb összegnek is jelentős hatása lehet.[181]

---

[177] Például Párttörvény 4.§ (2), kifejezetten a burkolt költségvetési támogatás kizárásának indokával.

[178] A jogi személyekre más országokban gyakori a korlátozás – de ez nem nyilvánossági, hanem esélyegyenlőségi kérdés.

[179] *A rendszerváltás 3*, 509; *6*, 205, 208, 219, 224.k., azaz túl alacsony összegekkel való bajlódást a nyilvánosságra hozott elszámolásban nem tartotta fontosnak. Az a feltétel, hogy a nyilvános jelentésben nem részletezett összegek összetétele emellett „rendelkezésre áll" (*3*, 508), a továbbiakban elsikkadt. A német gyakorlatban sincs ilyen betekintési jog, de jog a tájékoztatásra van.

[180] 1. számú melléklet. 2003-ban a pártok működését segítő alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény nem látta szükségét a módosításnak, a nyilvánosság határa itt is 500.000 és 100.000 forintos támogatás (4.§.).

[181] Megjegyzendő, hogy az újabb német értelmezési vita óv attól, hogy az adomány „befolyásolási képessége" a névszerinti nyilvánosság indokából a nyilvánosságot korlátozó kritériummá vál-

A bevételek mellett alkotmányosan indokolható a nyilvános elszámolás kiterjesztése a párt egész gazdálkodására, azaz a **kiadásokra is**. Ez már a közpénzek magas arányából – gyakorlatilag meghatározó voltából[182] – is adódik. Számításba kell venni azt is, hogy a politika-finanszírozás egészén belül számos átfedés és keresztfinanszírozás van; ezek követéséhez kell látni a vagyon felhasználását is.[183]

A Párttörvény szerint a pártok minden év első felében kötelesek az előző évi gazdálkodásukról beszámolót közzétenni a Magyar Közlönyben – és 2003-tól honlapjukon is –, a törvényben meghatározott minta szerint. Ebben fel kell tüntetni az egy év alatt adott hozzájárulásokat az adományozó nevével és az adomány összegével.[184] E látszólagos szigorral ellentétben a törvény által feltüntetni követelt bevételi források közlése, különösen az „egyéb bevételek" rubrikában összesített tételek anonimitása miatt, nem alkalmas arra, hogy ténylegesen tájékoztasson a pártok pénzügyi hátteréről.[185]

A nyilvánossági szabályok be nem tartásának külön **szankciói** vannak: a jogtalanul elfogadott adományt egy – eddig még létre nem hozott – alapítványba rendeli befizetni a törvény, s a párt költségvetési támogatásából is le kell vonni ezt az összeget.[186]

---

jon. Adott esetben kis összeg is lehet „erheblich". *Streinz* in: *Mangold/Klein/Starck* (90. jegyzet) Art. 21, Rdn. 206, 208; *Ipsen* in: *Sachs* (90. jegyzet) Art. 21. 107.kk. Az alkotmánybíróság is befolyásoló potenciált tulajdonít helyi szinten felhasználható kisebb összegeknek is; viszont figyelmeztet arra, hogy olyan egészen kis pártok, amelyeket alacsony összegekkel befolyásolni lehetne, nyilván nem is rendelkeznek politikai súllyal. BVerfGE 85, 319-232. Az USA Legfelsőbb Bírósága is rámutatott, hogy a publicitási kötelezettség hátrányosan érinti a tőkeszegény kis pártokat, akik emiatt elveszíthetik támogatóikat (ám végül is a publicitás mellett szóló érveket súlyosabbnak találta). Buckley v. Valeo 424 U.S. 1 (1976)

[182] A magyar parlamenti pártok bevételeiben az állami támogatás aránya az 1991-es 46%-ról 2000-re 80%-ra nőtt, 71 és 95% szélső értékekkel. *Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor:* A magyar politikai rendszer. Bp, Osiris, 2003, 206. *Enyedi/Körösényi* (139) adatai szerint már 1985-ben 22 és 94 % között mozgott az állami támogatás egyes európai pártok bevételében.

[183] A frakciók például a pártoktól és a költségvetéstől közvetlenül is kapnak pénzt. A választási kiadások limitálásának ellenőrzéséhez is hasznos a teljes párt-gazdálkodás nyilvánossága.

[184] Párttörvény 9.§, a mintát a törvény 1. sz. melléklete tartalmazza. A nyilvánosságköteles adományok összeghatára belföldi adomány esetében 500.000, külföldinél 100.000 Ft. A tagdíjak és a pártnak illetve a frakciónak adott költségvetési támogatás mellett az „egyéb hozzájárulásokat, adományokat" kell feltüntetni jogi személy/magánszemély, illetve belföldi/külföldi bontásban, szerepel még a párt által alapított vállalat és kft. bevételéből származó nyereség és az „egyéb bevétel". A kiadások is olyan tág tartalmú rovatokat tartalmaznak, mint „támogatás egyéb szervezeteknek" (ti. a frakción kívül), „politikai tevékenység kiadása", „egyéb kiadások".

[185] Ezt az Állami Számvevőszék ismételten megállapította. A számviteli könnyítések, a szankciók nélküli önrevíziós lehetőség inkább a homályt, mint a tájékozódást szolgálja. *Balogh Zsolt* (159. jegyzet) 135.

[186] Párttörvény 4.§ (4). A szabály ellenében felvett pénzt a 8.§ szerint a megszűnt pártok vagyona részére az Országgyűlés által létrehozott alapítványba kell befizetni. A kétharmados szavazataránnyal létrehozható alapítvány eddig még nem jött létre; sőt a céljait kidolgozó bizottságot sem küldte ki az Országgyűlés.

Külön kérdés **a párt-pénzügyek belső nyilvánossága**. A párttagot különösen érinti, hogy pártja anyagi támogatóival tisztában legyen, hiszen nemcsak szavazatát, de párttagságát illetően is levonhatja ennek következményeit. Elvileg a párttagot tehát több jog illeti meg az általános nyilvánossághoz képest. Például a betekintés a köz számára átláthatatlan „egyéb bevételekbe". A belső pénzügyi nyilvánosságról jogszabály külön nem rendelkezik; azt az alapszabálynak kell rendeznie. Így a kérdés a párt belső demokráciájához vezet.

A Párttörvény szerinti állami és nem-állami „támogatások" nem merítik ki a párt bevételeit. A pártokkal kapcsolatos pénzügyek nyilvánossága kiterjed a pártok politikai tevékenységének külön szabályozott részeire, jelenleg a választásokra és a törvénnyel létrehozott pártalapítványokra. Ezek szabályozása a pártok gazdálkodása példáját követi szerkezetében, s szankcióiban is.

A **választási kampány** kiadásaira szintén külön állami támogatás jár a jelöltek után. (→**115**) A költségvetési támogatáson kívül a választásra fordítható összeg limitált. A választásra fordított állami és más pénzzel és „anyagi támogatással" a forrásokra és felhasználás módjára kiterjedően nyilvánosan, a Magyar Közlönyben el kell számolni. A jelöltenként felhasználható kampánykiadás túllépése esetén a túllépés kétszeresét kell a költségvetésbe befizetni.[187]

A pártpolitika tágabb állami finanszírozásának új módját vezette be **a pártok működését segítő alapítványok**ról szóló törvény.[188] (→**119**) Az alapítványok rendszeres és normatív (és igen jelentős) költségvetési támogatásban részesülnek. Az alapítványhoz bárki csatlakozhat (feltéve, hogy azonosítható), s azonosító adatait, valamint a támogatás összegét az alapítvány honlapján közzé kell tenni. A nyilvánossághoz a támogatásnak a Párttörvényben is érvényes küszöböt (ötszázezer, külföldinél százezer forint) meg kell haladnia. Nem vette át azonban az alapítványokról szóló törvény azt a pártokra érvényes szabályt, hogy az összeghatárokat éves összesítésben kell érteni. Így tehát a nyilvánosság könnyen kijátszható.[189] A nyilvánosság kiterjesztése a pártokra vonatkozó érvek alapján indokolt a pártok államilag támogatott alapítványaira is, annál inkább, mert a további „bújtatott állami finanszírozást" itt nem védi ki a csak a pártokra vonatkozó tiltó szabály.[190] A nyilvánossági szabály megsértésével elfogadott magán-támogatást itt a költségvetésbe kell befizetni, de a költségvetési támogatás is csökken ezzel az összeggel.[191]

---

[187] A felhasználható összeg jelenleg egy millió forint a költségvetési támogatáson felül. Választási eljárási törvény, 91, 92.§.

[188] 2003. évi XLVII. törvény a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási oktatási tevékenységeket végző alapítványokról; továbbá Párttörvény 9/A.§.

[189] Aki akár minden nap 499.999 forintot adományoz a pártalapítványnak, névtelen marad.

[190] A Párttörvény 4.§ (2) „a párt részére" való vagyoni hozzájárulást tiltja költségvetési szervnek, állami vállalatnak stb. Az alapítványra azonban a Ptk. vonatkozik, ahhoz bárki feltétel nélkül csatlakozhat, a törvény eltérései a Ptk-tól a Párttörvényhez hasonló korlátozást nem tartalmaznak.

[191] 3.§ (5)

Mindemellett a nyilvánosság így sem teljes. **A közvetett pártfinanszírozásnak** számos egyéb esete van az alapítványok pénzzel való ellátásán kívül. A pártok tulajdonába adott ingatlanokat még feltünteti a Párttörvény melléklete.[192] Az ingyenes politikai reklámok a közszolgálati médiumokban a kampány alatt nem jelennek meg a vagyonmérlegben. A pártok gazdálkodó tevékenységének adómentessége láthatatlan bevétel marad.[193] Állami támogatást jelenthet a magánszemélyek és szervezetek adományai után járó adókedvezmény is.[194] Bizonyos ellensúlyt az Állami Számvevőszék kétévenként esedékes ellenőrzései jelentenek, amelyek a párt gazdálkodásának egészét felölelik. A Számvevőszék jelentései ugyanis nyilvánosak.

3.§ (1) [A pártok szabad alapítása és működése]

A pártalapítás jogának kettős természete

Az Alkotmány 3.§-a a pártokról szól, s azt garantálja, hogy a pártok szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. Ez a személytelen megfogalmazás nem takarhatja el, hogy a pártokat emberek alapítják (sőt csakis azok); azzal, hogy élnek az Alkotmány 63.§-ban biztosított egyesülési alapjogukkal. A pártokra vonatkozó minden rendelkezés tehát egyben alanyi alapjogot is érint, szabályozása által szükségszerűen korlátoz. Az Alkotmánybíróság állandó értelmezése szerint minden alapjognak van objektív, az állam intézményvédelmi kötelezettségét tartalmazó oldala. A pártokra vonatkozó rendelkezéseknél ez a két oldal külön szabályokban is megjelenik: számos rendelkezés csakis a pártokra mint a tagoktól önállósult intézményekre vonatkozik, és csak úgy értelmezhető. Ennek ellenére az alanyi és az objektív oldal kapcsolatát mindkét kiindulópontból fenn kell tartani. A pártokkal kapcsolatos jogok **kettős természetűek**. Az **alanyi egyesülési szabadságot** és e sajátos politikai célú gyakorlásának **intézményi garanciáit** a pártok alkotmányos jogállásában *mindig* együtt kell szemlélni. Ezek kölcsönösen értelmezhetik egymást, s ezért még a látszólag a csakis a pártra vonatkozó, például szervezeti kérdéseknél is vizsgálandó, hogyan viszonyulnak az egyes emberek egyesülési szabadságához.

---

[192] 3. számú melléklet. Lásd még gazdag tényanyaggal *Juhász Gábor*: Pártpénzügyek. Budapest, Aula, 2001, 23-31.

[193] Párttörvény 6.§ (2): a termékek és szolgáltatások mentesek az általános forgalmi adó, a gazdálkodó tevékenység a társasági adó alól.

[194] A magyar jog csak a tagdíjak adókedvezményével támogatja a pártokat. A tagdíjak a pártok bevételének kb. 3%-át teszik ki, ezért a kérdésnek nincs olyan jelentősége, mint például Németországban, ahol a tagdíjak és magán-támogatások adóleírása a pártfinanszírozás központi kérdése volt.

Az Alkotmány 3.§ szóhasználata szerencsés abból a szempontból, hogy az alapítást és működést együtt szerepelteti. Az egyesülési jogról szóló 63.§ csak a szervezet létrehozásáról és az ahhoz való csatlakozásról szól – de ez az alanyi jog a szervezetben való tevékenységet is védi. Az államnak az alanyi jogot kiegészítő objektív intézményvédelmi kötelessége is mindkettőre kiterjed. Ez utóbbi a párt alapítása és működése szabadságaként írható le.

A pártalapítás és –működés szabadsága a pártok szempontjából nem alapjog, hanem az emberek egyesülési jogához kapcsolódó intézményi garanciák összessége. Ez azonban nem jelenti azt, hogy maguknak a **pártok**nak ne volnának **alanyi szabadságjogai**. A párt, ha már létrejött, természetesen alanya lehet minden olyan alapjognak, amelyre jogi személyként alkalmas, még az Alkotmány 3.§ alá eső (pártalakítási) egyesülési joga is van, ha például pártszövetséget kíván létrehozni vagy ahhoz csatlakozni. A pártok szabad alakításához és működéséhez való jog alanyi és intézményi oldalának kölcsönhatását mutatja, hogy a pártok, mint szervezetek szintjén is van olyan *saját* szempont, amely a pártalapítás szubjektív jogának korlátlansága mellett szól. Az akadálytalan pártalapítás ugyanis a pártok esélyegyenlőségének és a tisztességes versenyhelyzetnek feltétele: mindig nyitva kell tartani a lehetőséget, hogy a pártok versengésébe új szereplők léphessenek be. Ezért a pártalapítási szabadság a többpártrendszer garanciája is. Ezt az összefüggést tehát a szubjektív pártalakítási jog gyakorlásának korlátozásával szemben mindig mérlegelni kell. Másrészt az alanyi egyesülési szabadságnak is adódhatnak a párt, mint intézmény működési szabadságából folyó korlátai. Például a párt irányvonalának egységes érvényesítése, mint a párt feladatellátásának feltétele, a tagsági jogok ellenében is érvényesülhet.

A pártalapítási szabadság mint az alapítók szubjektív joga a **kommunikációs alapjogokhoz való tartalmi közelsége miatt** felveti azt a kérdést, hogy nem **részesül-e fokozott védelemben**. Hiszen a párt alkotmány szerinti feladata a nép politikai véleményének formálása és kifejezése. Számos külföldi példa van arra, hogy a véleményszabadság védelmét terjesztik ki a pártokra.[195] Ez a helyzet mindenütt, ahol a pártokra nincsenek külön rendelkezések – sok esetben éppen azért, hogy a vélemény- és egyesülési szabadságot ezzel se korlátozzák. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a pártokkal kapcsolatos ítélkezését az egyesülési szabadság és a véleményszabadság együttes értelmezésére alapozza.[196] Ez a kiindulópontja a Velence Bizottság ajánlásainak is – éppen a nemzeti szabályozások sokfélesége miatt.[197] Az USA Legfelsőbb Bírósága szintén a véleményszabadságból bontotta ki az egyesülési jog alkotmányos védelmét – az ugyanazon vélemény

[195] Nevezetes a francia alkotmánytanács döntése, amely az egyesületalapítás előzetes hatósági ellenőrzését az 1789-es Deklarációnak a sajtószabadság előzetes korlátozás tilalmára vonatkozó rendelkezéséből vezette le. 71-44. DC, 1971. július 16.

[196] Case of Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey. Judgment 13. February 2003, amely összefoglalja a Bíróság korábbi ítéleteiben kifejtett hasonló álláspontját is (86-105.pont).

[197] Szintén összefoglalva a korábbi dokumentumokat is, CDL-AD(2004)007.

kifejezésére összeszövetkezett emberek („expressive associations") ezen az alapon különös védelmet kapnak.[198]

Az Alkotmánybíróság azonban fokozatosan visszavonta a véleményszabadság, mint kommunikációs anyajog privilégiumait más szabadságjogokról; s az egyesülési jognak pedig meg sem adta.[199] Más alapjogokkal szembeni **általános elsőbbség** biztosítása **nélkül is lehetséges** azonban **a pártalakítás és –működés jelentőségét a demokrácia szempontjából érvényesíteni**. A pártok sajátos feladata ellátásához szükséges jogokat ugyanis az Alkotmány és a pártjog különkülön megadja, s ezek világos privilégiumot biztosítanak a pártoknak az egyesülési jog alapján létrehozható egyéb egyesületekkel szemben – bármennyire is szerette volna az alkotmányozó a pártokat az egyesülési jog közös nevezőjén tartani. Az alapjogok ütközése esetén is mindig számításba veendő a párt alkotmányos funkciója. Ez a véleményszabadság elsőbbségéhez hasonló általános szabály nélkül is mindig érvényesíthető, mint ezt a tagsági jogok korlátainál világosan láthatjuk. Mégis, a véleményszabadság alapjogával való történelmi rokonság fenntartása **a pártok szabadságának értelmezéséhez nélkülözhetetlen** támpontot kínál. Az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezésére hivatkozva vallja maga is az egyesülési szabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága közötti „lényegi kapcsolatot".[200] Az alkotmányos demokráciákban és a nemzetközi emberi jogi ítélkezésben is a véleményszabadsággal kapcsolatban dolgozták ki a legalaposabban, s azzal kapcsolatban vált leginkább társadalmilag is elfogadottá, hogy a többség számra nem kívánatos, elutasított, sértő, alapértékekkel ellentétes nézetek megnyilvánulását sem szabad pusztán tartalmuk miatt korlátozni. Ennek az elvnek analóg alkalmazása a pártok szabadságára különösen fontos.

A pártalakítás és –működés feltételei; ezek viszonya

Az Alkotmány 3.§ (1) a szabad pártalapítást és a pártok működésének szabadságát együtt, és egy mindkettőre érvényes korlátozó feltétellel mondja ki: a Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak, és szabadon tevékenykedhetnek.

---

[198] Összefoglalóan ld. *Gerald Gunther*: Constitutional Law. 12. ed. Westbury, New York, The Foundation Press, 1991, 1399.k, 1408.kk. Ez a megalapozás az első alkotmánymódosításban – különösen az expressive associations tekintetében – igaz akkor is, ha az újabb ítéletek elmozdulnak az alanyi jogi megközelítéstől, és a due process clause alapján intézményvédelmet nyújtanak. Az adott vélemény képviseletére alakult egyesületek kezelése összehasonlítható azzal, ahogy a „párt irányvonala" is kifejezett védelmet kaphat akár más szabadságok ellenében is.

[199] 21/1996.(V.17.)AB, ABH 1996, 76. *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás 475.k.

[200] A szabadon, kényszer nélkül, önkéntesen létesített egyesület, amely célját is szabadon választja meg, garantálja egyúttal a meggyőződés, szólás, lelkiismeret és véleménynyilvánítás szabadságát. 22/1994(IV.16)AB, ABH 1994, 129.

Ebben a mondatban tehát **három különböző szabály** van: a pártalakítás szabadsága, a párt működésének szabadsága, s ezeknek korlátai.

Nemzetközileg szinte példátlan, hogy egy ilyen alapvető szabadságjogot és mind a társadalom, mind az állam szempontjából rendszerképző intézményt deklaráló norma ne a szabadságot emelje ki, hanem a korlátozó feltétellel kezdje: csak **az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása** mellett alakulhatnak és tevékenykedhetnek szabadon a pártok. Természetesen e szabadságnak is vannak határai, de – ha egyáltalán – azt az alkotmányok az alapvető szabadságot lefektető főszabálytól elkülönítve mondják ki. Az esetleges külön rendelkezésnek is az az indoka, hogy egészen sajátos, szűk és rendkívüli korlátozásról lehet csak szó – nem pedig egy olyan általános, nem is pártspecifikus feltételről, mint amilyent a 3.§ (1) tartalmaz.[201] Megtaláljuk az Alkotmányban e rendelkezés párját is: a Magyar Köztársaságban a törvény által nem tiltott célra van csak joga mindenkinek szervezeteket létrehozni (63.§ (1)). Semmilyen más szabadságjognál nem találkozunk hasonló feltétellel. Elképzelhető-e, hogy az alkotmány a szólásszabadságra is olyan rendelkezést tartalmazzon, hogy a Magyar Köztársaságban az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra? Vajon tartalmi alkotmányhűséget kíván a 3.§, vagy az Alkotmányból más értelmezés adódik?

Az egyesülési szabadság szokatlan megfogalmazására, ha igazolást nem is, magyarázatot a történelem kínál. Akár Nagy Károlyig követhető a szervezkedések tiltásának és ellenőrzésének hosszú sora. A példák azt mutatják, hogy az állam a véleményszabadságnál is nagyobb veszélyt érzett a szabad egyesülésben, amikor is a vélemény akcióba lendül. Vannak modern történelmi események is, amelyek szintén különösen érzékennyé tették az egyesülési szabadságot. A „demokrácia önvédelme" a második világháború óta a párt-betiltásokban manifesztálódik. (→**84** és **85**) A rendszerváltások korának pedig főszereplője volt az egyesület- és pártalapítás. A kérdés csak az, hogy az új, demokratikus rendszerek az egyesülési jog rendkívüli szabadságát megörökítik-e a jövendő, szabad rendszerre is, vagy az új demokráciát már az éppen legyőzött korlátozásokkal védik. Az Alkotmány szövege is annak a sajátos szituációnak terméke, amikor a Kerekasztalnál tárgyaló pártoknak olyan alkotmányi rendelkezésben

[201] A német Grundgesetz a maga idején egyedülálló volt abban, hogy részletesen rendelkezik a párt betiltásának anyagi és eljárási feltételeiről (21. cikk (2), lásd 258. jegyzet). Ezt az óvintézkedést a történelmi tapasztalatokkal magyarázzák. (A Grundgesetz tartalmazza az alapjogok elvesztésének – soha nem realizált – lehetőségét is! 18.cikk.) Ugyanakkor a részletekbe menő szabályozás a párt betiltásának egészen kivételes, számos garanciával körülbástyázott voltát mutatja.
Az olyan általános kötelezettségek, mint például a francia alkotmány 4.§-ának utolsó mondata, amely a pártok és politikai csoportosulások szabad alakítása és működése után kijelenti, hogy ezeknek tiszteletben kell tartaniuk a nemzeti szuverenitás és a demokrácia elvét, nem értelmezhetők közvetlenül alkalmazható korlátozásnak. (ld. *John Bell*: French Constitutional Law. Oxford, Clarendon Press/Oxford University Press, 1992, 151.) Viszont a magyar bíróságok alapoztak a párt bejegyzését elutasító ítéletet az Alkotmány 3.§ (1)-re. Ld. 273. jegyzet.

kellett megállapodniuk, amely lehetővé teszi az akkori alkotmánnyal ellentétes rendszer létrehozását célul tűző pártok alapítását. (→**8**) Ha a történelem szerepének tudatában vagyunk, könnyebben szabadulhatunk idejétmúlt félelmektől.[202]

A fent említett korlátozó feltétel mellett szintén magyarázatot kíván, hogy az alkotmány a szabadságot a párt alapítására és egyben működésére is ugyanabban a rendelkezésben mondja ki. Ebből azonban **nem következik, hogy az alapítás és a működés jogi feltételei** (azaz korlátai) **azonosak** lennének. A pártnak az Alkotmány 3.§ (2) magyarázatában kifejtett funkcionális fogalmából, e fogalom lépcsőzetesen kiteljesedő voltából (→**11**), továbbá a pártok versenye nyitottságának követelményéből az következik, hogy **az alapításnak a lehető legszabadabbnak kell lennie.**[203] **További feltételek a párt működésére állapíthatók meg.** A legtöbb funkcionális fogalmi elem, s egyben alkotmányossági feltétel ugyanis működési kategória, csak a párt létrejötte után válik egyáltalán aktuálissá és számon kérhetővé. Ezek nem teljesítése vagy megsértése ugyanakkor korrigálható is, anélkül, hogy a párt létezését érintenék. A párt fogalmának „strukturált" volta a funkciók fokozatos ellátását, illetve az arra való alkalmasságot jelenti. Az alapításhoz a párt feladatainak ellátására irányuló szándék elegendő, s a pártként való fennmaradáshoz lehet további feltételeket szabni. (→**30**) **A párt feloszlatása is önálló feltételeket igényel.** A „betiltás" lehetőségét **még szűkebben** kell meghatározni, mint az alapításénál szigorúbb működési feltételeket. Még ha a párt létrehozását és működését, illetve a betiltását megalapozó, alkotmányosan elfogadható feltételek ugyanazok is lennének, a preventív és a represszív védekezés természeténél fogva különbözik egymástól. A pártalapítás megakadályozásánál (ha egyáltalán van valamilyen elismerési eljárás) formális okok jöhetnek szóba, mint például egy az alkotmányban nevesített tilalomba ütköző pártprogram deklarálása; egyébként azonban a párt működése során produkálhatja azokat a bizonyítékokat, amelyek alapján betiltása mérlegelhető. Erre sokkal részletesebb garanciákkal ellátott eljárás kell, mint a bejegyzés megtagadásához. Az alkotmány és a törvények tisztelete tehát egyrészt a párt mindenfajta jogi szabályozását kötő feltétel; ugyanakkor általánosságánál fogva nem határozza meg sem az alakítás, sem a működés módját, s a legkevésbé alkalmazható a párt betiltásának megindokolására.

---

[202] *Grimm* (621) mondja ki, hogy a weimari tapasztalattól való időbeli távolodással a Grundgesetz pártbetiltási szabályának plauzubilitása csökkent. De az irodalom nagy része is inkább a szabállyal való visszaélés lehetőségének a demokráciára veszélyes voltát hangsúlyozza, mintsem fontosságát a demokrácia védelmében. (→**81-85**)
Már az 1989 januári alkotmánymódosításba beiktatott fenntartás – „az egyesülési és gyülekezési jog gyakorlása nem sértheti a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjét" – előre vetítette a problémát. Lásd a 19. és 20. jegyzetet és az azokhoz tartozó szöveget.

[203] Belgiumban az alkotmány 27. cikke az egyesülési jog deklarálása mellett egyszersmind kizár e joggal kapcsolatos bármilyen preventív intézkedést.

Az egyesülési szabadság és a pártalapítás szabadságának viszonya

E szabadságok kialakulása a közjogban és a magánjogban

A pártok alakítására és működésére – a Párttörvényben meghatározott eltérésekkel – az egyesülési jog szabályai vonatkoznak. **Az Egyesülési törvény átfedésben van a Polgári törvénykönyvnek az egyesületről szóló rendelkezéseivel**; a társadalmi szerv és az egyesület törvényi meghatározása 1993 óta ugyanaz. A társadalmi szervezetekre és egyesületekre, s így a pártokra is az adott tényállástól függően kell a Ptk-t, és/vagy az egyesülési, illetve a Párttörvényt alkalmazni – mindig egymásra figyelemmel.[204]

Ez **a közjogi és magánjogi kettősség régi örökség**. Másrészt elvi jelentősége van annak, hogy **a pártok nem közjogi testületek**, hanem a magánautonómia által uralt **polgári jogba tartozó magánjogi egyesületek**. Ez fejezi ki legjobban az államtól való függetlenségüket, sőt a függés tilos voltát.

Az egyesülési szabadság állami ellenzése és az érte vívott harc nemcsak – az iskolapéldákban szereplő[205] – **közjogot kísérte végig a 19. században, hanem a magánjogot is**. Az eredeti **koncessziós rendszer** az egyesüléseket állami engedélytől tette függővé. Ennél szabadabb a **normatív rendszer**, amely szerint a törvényi feltételek esetén meg kell adni az állami elismerést az egyesülési jog alapján létrehozott szervezeteknek. E tekintetben nem volt különbség a kereskedelmi „társaságok" és az ideális célú, köztük a politikai és vallási egyesületek között.[206] Az (anonim) részvénytársaságokat éppen olyan veszélyesnek tekintette az állam, mint a szocialistákat vagy a Jézus Társaságát. Éppen a magánjogi fejlődés mutatja, hogy az egyesületek „léte", „elismerése" voltaképpen jogi személyiségük elismerését jelentette. A polgári társadalomban az vesz részt, az

Országos Széchényi Könyvtár

[204] Ptk. 64.§: a Ptk alkalmazásakor az egyesülési jog alapján létrehozott társadalmi szervezetekre az egyesületek szabályai vonatkoznak; egyesülési tv. 4/A.§: az egyesületre e törvény alkalmazásakor a társadalmi szervezetek szabályai irányadók. A társadalmi szervezet és egyesület azonos meghatározására lásd Ptk. 61.§; Egyesülési törvény 3.§ (1).

[205] A mindig és mindenütt idézett példa az 1791-es Le Chapelier-féle törvény, amely megtiltja az egyesületeket; továbbá az egyesülési jog hiánya az1789-es francia deklarációban éppen úgy, mint az amerikai alkotmányban. A francia alkotmányozó gyűlés azonban 1790-ben nem volt ellenséges az egyesületekkel szemben. Viszont a Code Civil a jogi személyek javainak kapcsán az azokra vonatkozó külön törvényekre utal; s a jogi személyeket még egységes névvel sem illeti. Erre alapozta a joggyakorlat a koncesszió szükségességét.
Volna azonban nagyon is *aktuális iskolapélda az ellenkezőjére is*. A francia alkotmánytanács első nagy döntése, amellyel első ízben mondta ki egy törvény alkotmányellenességét, és egyben az 1958-es alkotmány preambulumába felvett Deklarációt mint az alapjogok alkotmányi katalógusát kezelte, voltaképpen a *Loi le Chapelier visszavétele* volt. A 71-44 DC (1971 július 16.) döntés értelmében egyesület bejegyzését törvény sem teheti függővé semmilyen hatósági vagy bírósági vizsgálattól, még akkor sem, ha az egyesület illegális célt látszik követni.

[206] Máig a legjobb áttekintést nyújtja, éppen mert tág keretbe ágyazza, *Justus Wilhelm Hedemann*: Die Fortschritte des Zivilrechts im XIX. Jahrhundert, I. Teil, Berlin, Heymanns, 1910. 39.kk.

„létezik", aki személy, azaz aki jogképes.[207] Míg a kereskedelmi társaságoknál, más vagyoni célú társaságoknál, továbbá az alapítványoknál a jogi személyiség elnyerése a normatív feltételeken nyugvó bejegyzéssel a 19/20. század fordulójára általános lett, az eszmei célú egyesületnél a fejlődés szerteágazik. Egyfelől törvények tiltanak, vagy legalábbis megtartanak az engedélyezéses rendben politikailag veszélyesnek ítélt személyegyesüléseket.[208] Másfelől a többi egyesület minden hatósági engedély vagy előzetes nyilatkozat nélkül alakulhat. A működéshez általában szükséges saját vagyonhoz és a perképesség elnyeréséhez azonban mégis hatósági aktusra van szükség. Ezt az aktust – amely többnyire az egyesület regisztrációjával jár együtt – a törvényi feltételek megléte esetén nem lehet megtagadni. E kettős rendszerben elvileg a közjogi szabadság a nagyobb; a normatív küszöb a magánjogi jogképességre vonatkozik. Ugyanakkor a gyakorlatban a jogi személyiség az egyesület vagy párt létkérdése marad. Az egyesületalakítási rendszer harmadik típusa, a **szabad egyesületalapítási rendszer** éppen azért „szabad", mert abban a testület külön hatósági aktus nélkül nyeri el jogi személyiségét.[209]

A formátlan szabadság azonban nehezen él meg a jogrendben. A 20. század elején kialakult rendszerhez képest **a magyar egyesületi és pártjog a szabad testületalakítás talaján állt**: az egyesület az egyesületi szervezet (állandó cél, nyitott tagság, képviselőszerv) megléte esetén magánjogi jogképességgel rendelkezett. Még az írásba foglalt alapszabály sem volt követelmény. Mivel az egyesület megalakítását (s magát az alapszabályt is) „egyesületi szerződésnek" tekintették, a szerződési szabadság következtében az egyesület jogi személyként akkor is létrejött, ha nem felelt meg az 1922-től már létező közigazgatási szabályoknak, amelyek az egyesület szervezetét, a tagsági jogokat rendezték.[210] Magánjogilag csak a tiltott vagy erkölcstelen célra irányuló egyesület alapítása minősült semmisnek, minthogy az ilyen szerződés semmis. Ahhoz azonban, hogy az egyesület vagy a párt a tagoktól független létét, képviselőinek jogosultságát

[207] Mind a „polgári társadalom", mind a „személy" fogalmának változásaihoz *Sólyom László*: A személyiségi jogok elmélete, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980, IV. fejezet.

[208] Pl. a német törvény „a szociáldemokrácia közveszélyes törekvései ellen" 1878-ból, előtte a jezsuita-törvény 1872-ben. Franciaországban a pártok 1901-ig, a szerzetesrendek azonban 1972-ig engedélykötelesek maradtak. Az utóbbira ld. *Jean-Marie Auby – Jean-Bernard Auby*: Közjog, Budapest, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, 1995, 137, 238.

[209] Ebben úttörő volt a svájci jog. A svájci polgári törvénykönyv 1907-ben a nem-gazdasági egyesületeknek az alapszabály elfogadásával megadta a jogi személyiséget. Regisztrációra sincs szükség, mert az ideális egyesületek a társadalmi és politikai életben igen jelentősek, de a vagyoni forgalomban alig vesznek részt. A háttér világos: „A politikai élet egész jellegét tekintve Svájcban szó sem lehet olyan félelemről a politikai, szociálpolitikai és vallási egyesületekkel szemben, mint amilyen a német BGB-ben megjelenik." *Hedemann* (206. jegyzet), 49.

[210] Az egyesületi alapszabályok általános kellékeiről szóló 1922. évi 77.000. sz. belügyminiszteri rendelet a minimálisan szükséges technikai követelményeket írta elő a szervezet, tagsági viszony és a vagyon vonatkozásában, s semmiféle politikai korlátozást nem tartalmazott. „A kérelmek hatósági véleményezése" is csakis a rendeletben előírt jogi feltételek meglétére vonatkozott.

(peren kívül) hitelesen bizonyítani tudja – hogy tehát a mindennapi életben működni tudjon[211] –, mégis szüksége volt írott, és hatóságilag hitelesített alapszabályra. A magánjogi szabadság mellett tehát mégis szerephez jutottak a közigazgatási rendeletek. Az – igen hézagos – egyesületi közjog *gyakorlata* azonban liberális volt. A törvényhozás ezzel szemben nem adott garanciát még a normatív rendszerre sem. A régebbi – az 1870-es évek elején még az akkor általános engedélyezési rendszert tartalmazó[212] – jogszabályokon a joggyakorlat túllépett; még a közigazgatási jog is csak az egyesület működéséhez, de nem megalakulásához kívánta meg az alapszabály láttamozását.[213] **A politikai pártokat a gyakorlat mentesítette az alapszabály bemutatása alól**. A trianoni békeszerződés ez irányú előírásának sem szereztek érvényt, „minthogy ez ellenkezne a parlamentarizmus elvével".[214] 1938-ban a pártok mentessége jogszabályban is megjelent.[215] A pártok tehát a megalakulással elnyerték jogi személyiségüket, közjogi és magánjogi létüket. A pártokra vonatkozó jogszabályok mindvégig nem a pártok politikai tevékenységével foglalkoztak, hanem éppen a pártok voltaképpeni politikai működését akarták elválasztani a pártok akkor még jellemző klubszerű, társasági tevékenységétől, nehogy az egyébként hatóságilag felügyelt szórakoztató intézmények a pártok privilégiumaival éljenek (vissza).[216]

---

[211] Az alakulás és működés különbségét Szladits a magánjog és a közigazgatási jog személetének különbségével is összefüggésbe hozza: a magánjog az egyesületet mint új jogalanyt megalakulásától kezdve kénytelen figyelembe venni (s ehhez tehát bejegyzés sem kellett), a közjogot viszont csak a tényleg működő egyesület érdekli. *Szladits Károly*: A jogi személy mint jogalany, in: *Szladits Károly* (főszerk.): Magyar magánjog, Első kötet, Budapest, Grill, 1941, 586.

[212] Az egyesület „végleges" megalakulásához és működéséhez az alapszabály kormányzati láttamozását írta elő 1873-ban és 1875-ben két belügyminiszteri rendelet. Ha a felterjesztett alapszabályra negyven nap alatt válasz nem érkezett, az egyesület megkezdhette ideiglenes működését. A rendeletek mindazonáltal nem tartalmaztak mérlegelhető tartalmi feltételeket arra nézve, mikor lehet a láttamozást megtagadni. A korlátozások a nemzetiségi egyleteket szorították kizárólag irodalmi és közművelődési térre (vagyis politikai egyletként nem alakulhattak), politikai és munkás-egyleteknél pedig magyar honpolgárságot és a fiók-egyletek tilalmát írták elő. (1508/1875. B.M. eln. számú körrendelet az egyletek tárgyában.) A háborúk alatt új egyesületek nem alakulhattak, a meglévők rendőri ellenőrzés alá estek (1914. évi 5.479. ME. Sz. rendelet, 8.110/1939 ME sz. rendelet).

[213] Azaz a láttamozó miniszter (szabályként a belügyminiszter) nem engedélyezheti, hanem legfeljebb feloszlathatja az egyesületet. Részletesen *Szladits* (211. jegyzet) 585.kk.

[214] írta a belügyminisztériumi min. titkár kommentárjában. *Páskándy János* (76. jegyzet) I. 72. A láttamozást az 1922:XI. tc. a Trianoni Békeszerződés katonai rendelkezései, 7.§. írta elő.

[215] Az 1938:XVII. tc. 1.§ szerint az alapszabály belügyminiszteri láttamozása „a törvényhozásban, vagy törvény által alkotott más testületben való képviseletre irányuló politikai párt működésére nem vonatkozik". – 1919-ben az 1919. évi III. néptörvény is kimondta az egyesülés és gyülekezés teljes szabadságát, egyikhez sem szükséges sem hatósági engedély, sem bejelentés. Az egyesület jogképességéhez azonban a törvény megkívánta a az alapszabályt, vezetőséget és a bírósági bejegyzést. Az utóbbit csak a büntető törvénybe való ütközés miatt lehetett megtagadni.

[216] Másrészt elválasztották a jogszabályok a párt- és a szakszervezeti tevékenységet is; az utóbbiak ugyanis politikai működést nem fejthettek ki. Ezért közös párt- és szakszervezeti helyiség sem létezhetett. *Páskándy* (76. jegyzet) I. 68, és II. 18.kk.

Ezt a szabadságot, amely 1949 után a gyakorlatban úgysem érvényesülhetett, az 1955. évi 15. tvr. jogilag is megszüntette. Ettől kezdve a hatósági nyilvántartásba vétel konstitutív hatályú: az egyesület a bejegyzéssel nyeri el jogi személyiségét. A törvényerejű rendelet már a készülő Ptk-ra tekintettel készült, amely megszüntette „a közjog és magánjog burzsoá eredetű szembeállítását"[217], és ezzel a magánjogi megalakulás és a közigazgatási elismerés közötti „függő jogi helyzetet" is.[218] Bár nyilvánvalóan a hagyománytól eltérő, a szocialista rendszerben gyökerező okok miatt, a Ptk. mégis sokat fenntartott a korábbi helyzetből. Ez most mint *az egyesületek és a „társadalmi szervezetek" eltérő* szabályozása öltött testet. Az egyesületekre vonatkozóan továbbra sem volt garantált a bejegyzés a törvényi feltételek megléte esetén, a felügyelő szerv még az egyesület működőképességét is mérlegelhette. Ezt a korlátozást (mivel még senki nem vitte az Alkotmánybíróság elé) mai bírói gyakorlatunk kényszerűen folytatja.[219] Fennmaradt a Ptk-ban az is, hogy – mint korábban a politikai pártok esetében – most „a dolgozóknak az Alkotmányban említett politikai szervezetei, szakszervezetei, női és ifjúsági, valamint egyéb társadalmi szervezetei" megalakulásukkal azonnal elnyerik a jogképességet. (68.§) Ezekre hozta létre a Ptk. a társadalmi szervezet kategóriáját, amelyen az indokolás szerint azokat az átfogó, elsősorban politikai tömegszervezeteket kell érteni, melyek létrejöttüket, működésüket és az államhoz való viszonyukat tekintve meghaladják az egyesületek kereteit. Ezeknek a vagyoni viszonyokon kívüli vonatkozásaira a Ptk. nem is kívánt kiterjedni. Valójában a Párt, a Népfront, a szakszervezetek mint a politikai rendszer része helyzetét a politika és nem a jog határozta meg;[220] az azonnali jogi személyiség megadása a Ptk-ban kényelmes és kockázatmentes volt, hiszen ilyen társadalmi szervezetek spontán alakulása a rendszerváltás előestéjéig gyakorlatilag ki volt zárva. A nem felülről kezdeményezett szerveződések az egyesülési joggal kísérleteztek; amire az állam az egyesülési feltételek állandó szigorításával válaszolt. Amikor azonban ennek ideje eljött, a „társadalmi szervezetek" Ptk.-beli szabályai jogalapot kínáltak az új pártok minden megkötöttség nélküli alapítására.[221] Ez ellen csak az alkotmánnyal

[217] Miniszteri indokolás az 1959. évi IV. törvénynek az egyesületről szóló 71-80.§-ához.

[218] Ez gyakorlatilag mégsem szüntethető meg – nemcsak a magánjogi előtársaság bizonyítja ezt, hanem a közjog gyakorlata is. Pl. a munkajogi védelem az alakulás és bejegyzés között is megilleti a szakszervezeti tisztségviselőt. BH 2000. 59.

[219] A Ptk eredeti 72.§ (2) bekezdését az egyesületi tv. hatályon kívül helyezte, a működéshez elegendő vagyont azonban a KK 1. sz. szerint a bejegyzési feltételek között vizsgálni kell. A KK 1. sz. indokolása szerint ez a vizsgálat elkerülhetetlen, mert a vagyon megléte a jogi személyiség törvényi feltétele. Ezért az alapszabálynak legalább a tagdíjfizetés kötelezettségéről és annak mértékéről rendelkeznie kell. A Legfelsőbb Bíróság egy korábbi ítélete értelmében azonban elég a jövendő bevételek forrását megnevezni. BH 1993, 324. Ez a pártoknál legfeljebb in abstracto történhet meg; különösen az nem látható előre, megszerzi-e majd a párt a jogot a költségvetési támogatásra. A saját vagyon követelményét ideális egyesületek, s főleg pártok esetében nem szabad úgy alkalmazni, hogy az az alapítás akadálya legyen.

[220] A Kerekasztal idején számtalanszor kiderült jogi szabályozottságuk hiánya.

[221] Vö. 18. jegyzet.

való összhang hiányát lehetett felhozni, amit aztán az alkotmány új, a többpártrendszert elismerő rendelkezései oldottak meg.

A politikai pártalakítás hagyományos – majd a szocializmusban formálisan fennmaradt – jogi szabadságához képest **visszalépést** jelentett az egyesülési jog egységesítése az 1989. évi II. törvénnyel, amely az immár egységesen így nevezett minden „társadalmi szervezetre" kiterjesztette a bejegyzés kötelezettségét, és a bejegyzéssel létrejövő jogalanyiságot.[222] Ezzel a jogi személyiséggel nem rendelkező személyegyesülések gyakorlatilag kiestek az egyesülési jog védőköréből; pozitív szabályozásukat az Alkotmánybíróság sem tartotta szükségesnek.[223]

Haladásnak az könyvelhető el, hogy a normatív rendszert a törvény garanciális szabályba foglalja.[224]

Párt alakítására ma elvileg **két út áll nyitva, a szabad és a normatív rendszer**. Az engedélyezés alkotmányosságát ugyanis egy demokratikus rendszerben nem lehetne megindokolni. A teljesen szabad rendszer minden hatósági közreműködéstől mentessé teszi a párt létrejöttét. A normatív rendszerben a pártként való hatósági elismeréssel jöhet csak létre a párt. Európában a szabad és a normatív rendszer egyaránt elterjedt.[225] **A két rendszer határai** azonban **nem élesek.** A normatív és a szabad rendszer *különbsége a pártalakításkor egyértelmű. A későbbiekben* ugyanis a *hatósági közreműködés*, esetleg vizsgálat még *a szabad pártalakítási rendszerben is elkerülhetetlen*. Az egyes pártfunkciók gyakorlásakor az érintett hatóság vizsgálja az illető feladathoz szükséges feltételek meglétét; például a választási részvételre bejelentkezéskor, vagy az állami támogatás igénybe vételekor.[226] A rendszer szabadságát a másik két lehetőséghez képest mégis fenntartja az, hogy az illető hatóság sohasem végez átfogó vizsgálatot, azaz nem értékelheti a párt egészét. Még ha az is a kérdés, hogy például a választáson indulni jogosult párt-e a párt, a párt-funkciók tényleges megléte lehet csak a vizsgálat tárgya, de nem a párt politikai célkitűzései. A normatív rendszer rendszerint a párt (konstitutív hatályú) **bejegyzésével** jár együtt. A szabad pártalakítási rendszer felé átmenetként azonban vannak országok, amelyekben a regisztráció csak az alapvető pártfunkció, a választáson való szereplés, vagy az ál-

---

[222] A 4.§ (1) szerint a társadalmi szervezet megalakulását követően kérni kell annak bírósági nyilvántartásba vételét. A társadalmi szervezet a nyilvántartással jön létre.

[223] Ez az igény csak egy különvéleményben jelenik meg a 6/2001.(III.14.)AB határozathoz, ABH 2001, 106.k. Az Egyesülési törvény 5.§ csak azt a negatív rendelkezést tartalmazza, hogy a nem rendszeresen működő, vagy nyilvántartott tagsággal nem rendelkező, vagy a törvény szerinti szervezet nélküli közösségek nem minősülnek társadalmi szervezetnek. A nem-jogi személy ideális célú szervezetek számára tehát nincs sem itt, sem a Ptk-ban hely.

[224] 4.§ (1): A társadalmi szervezet nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha alapítói az e törvényben előírt feltételeknek eleget tettek. A társadalmi szervezet a nyilvántartásba vétellel jön létre.

[225] Lásd a Velence Bizottság jelentését és irányelveit (CDL-AD(2004)004 és 007), de számos adat található a korábbi irányelvekben a pártok betiltásáról (CDL-INF(2000)1). Ahol nem adunk meg külön forrást, példák a Velence Bizottság anyagaiban találhatók.

[226] Ilyen a német rendszer.

lami támogatás igényléséhez szükséges, egyébként a párt pártként működhet – akkor is ha a bejegyzést megtagadják.[227]

A normatív és a – ma már alkotmányosan képviselhetetlen – **engedélyezési rendszer közti határ sem éles**, mert a minősítés nem az illető rendszer deklarálásán múlik, hanem annak tartalmi kialakításán. A két alapítási rendszer különbsége abban áll, hogy *mit* vizsgálhat, és *milyen széles mérlegelési joga van a hatóságnak*. Ezt utóbbi természetesen a feltétel természetétől is függ. A regisztráció követelménye önmagában nem sérti az egyesülési jogot. Nem lehet azonban olyan követelményeket szabni a bejegyzéshez, amelyek egy demokratikus társadalomban nem szükségesek, s aránytalanok az elérni kívánt célhoz képest.[228] Mint a Velence Bizottság rámutat, különösen a taglétszámmal, a területi jelenléttel, sőt a szervezet demokratikus jellegének megkövetelésével kapcsolatban áll fenn a veszélye aránytalan feltételeknek. Az eljáró hatóság túlzott mérlegelési lehetősége szintén engedélyezési rendszerbe viheti át a formálisan normatív rendszert. A párt demokratikus vagy nem-demokratikus jellege nem lehet mérlegelés tárgya és a bejegyzés akadálya, sőt az alkotmány megváltoztatásának célja sem értékelhető így.[229] (→**64, 80**) Csakis konkrét és meghatározott kritériumok nem teljesítése szolgálhat a bejegyzés megtagadása alapjául.

Az egyesülési jog és a pártjog közös szabályainak jelentősége

A Kerekasztalnál az EKA alapkövetelése volt, hogy a pártokra az egyesülési jog általános szabályai vonatkozzanak; nem egyezett be a pártok külön jogállásába. (→**5**) Bár a párt önálló jogállása is kialakítható olyan garanciákkal, amelyek a párt önállóságát megvédik az állammal szemben, az egyesülési szabadság általános joganyagába való beágyazottság a párt számára általában is előnyös. Ugyanis ekkor az államtól való függetlenség számos eleme eleve adott.

Noha 1989-ben önálló törvény született az egyesülési jog részletszabályairól, amelyekre a korábbi közjogi korlátok elhárítása, s még inkább a korábbival ellentétes új, szabad alakítási és működési rezsim megalkotása miatt volt szükség, mindez *nem vágta el* az egyesülési szabadság fent áttekintett *magánjogi gyökereit*. A polgári jog által megőrzött, illetve részletezett jogállás továbbra is fennmaradt. **A pártok nem váltak közjogi testületté, megmaradtak magánjogi egyesületnek** (s egyszersmind az Egyesülési törvény által definiált társadalmi szervezetnek). A párt alkotmányos feladata ugyan elválaszthatatlan a közjogtól,

---

[227] Például Írországban és 1998 óta az Egyesült Királyságban csak bejegyzett párt neve szerepelhet a szavazólapon a képviselőjelölt neve mellett. Az utóbbira ld. *Richard Clayton – Hugh Tomlinson*: The Law of Human Rights. Oxford, Oxford University Press, 2000, 16.38 és 20.09 lapszéli szám. Csak a regisztrált pártnak van továbbá ingyen adásideje a kampány alatt a BBC-ben. (Uott, 20.15.)

[228] 6/2001.(III.14.AB, ABH 2001, 98.k.; Velence Bizottság CDL-AD(2004)007, Guideline B.

[229] Velence Bizottság, előző jegyzet.

jogállását azonban el kell választani attól. Az Alkotmánybíróság ezt a problémát közjogi terminológiával tárgyalta, amikor „az egyesülési jog alapján létrejött" társadalmi szervezetek és a törvénnyel létrehozott köztestületek, különösen a kamarák jogállása közötti alapvető különbséget kifejtette. A közjogi testületek belső ügyeibe ugyanis az állam beleszólhat.[230] Az egyesülési szabadság és törvénnyel elrendelt egyesülések közötti megkülönböztetés garanciális voltára az Emberi Jogok Európai Bírósága világított rá, amikor kifejtette, hogy nem lenne összeegyeztethető az Egyezménnyel, ha az államok elvonhatnának a 11. cikk védelme alól egy egyesületet azzal, hogy „közjoginak" minősítik.[231] Nem a pártok kétségtelenül „közjogi" – Magyarországon és sok más országban is „alkotmányosnak" nevezett – feladata számít tehát, hanem az állammal szembeni autonómiájuk.[232] A pártokat Strasbourg mindig is a 11. cikk védelmében részesítette.[233] Az egyesülési szabadság technikai kivitelezése történelmileg a magánjog feladata volt. Ez lényegét tekintve az Egyesülési törvénnyel sem változott meg. Ezért van szintén garanciális jelentősége annak, hogy a választási sikertelenség miatt a párt státuszát elvesztő szervezet **egyesületként működhessen tovább**. (Magyarországon a változás még vagyonát sem érinti.) A Velence Bizottság szerint ezt a „visszaminősülési" lehetőséget az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. és 11. cikke meg is követeli.[234]

A pártok beillesztése az egyesülési jog keretei közé nem érintette sem a párt sajátos funkcióit, sem privilégiumait. A feladatokat – az Egyesülési törvény fölé rendelten – az Alkotmány meghatározta; az előjogok zöme külön törvényben kapott helyet, például a Párttörvényben, vagy a választójogban. Az EKA követelésére elejtett rendelkezések viszont az általános *egyesülési feltételekhez képest többlet-követelmények voltak. Így mellőzésük a pártok szabadságát szolgálta.* A szocialista törvénytervezet megkövetelte volna a bejegyzéshez a pártprogram bemutatását – kifejezetten a párt alkotmányossága és törvényessége előzetes vizsgálata céljából. A pártalapítás másik specifikuma az egyesületekhez képest

---

[230] 22/1994.(IV.16.)AB, ABH 1994, 128.k.; 38/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 251.kk.
Annak ellenére, hogy a köztestületekre vonatkozó általános szabályokat a Ptk-ba iktatták – ti. az adott köztestületet az azt létrehozó törvény szabályozza –, s szubszidiáriusan az egyesületi jog alkalmazandó rájuk, ezek (a miniszteri indokolás elnevezése szerint) „közjogi jogi személyek" idegen testet képeznek a magánjogban. Hasonlóan *Sárközy Tamás* a Ptk. 65.§ magyarázatában, in: Gellért György (szerk.): A Polgári Törvénykönyv magyarázata, 4. kiadás, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1998, 175.

[231] Mivel a 11. cikk csak az önkéntes egyesülésre terjed ki, az egyesület „public" vagy „para-administrative" osztályozása megfosztaná a védelemtől, ezt pedig az államok nem tehetik meg. Chassagnou and others v. France Judgment, 29. April 1999.

[232] Ez áll a másik alkotmányos „közvetítő" szervtípusra, a szakszervezetekre és más érdekképviseletekre is. Strasbourg is kimondta, hogy törvénnyel átruházott közfeladat nem fordítja át a magánjogi egyesület jogállását közjogira: Sigurjonsson (Sigurdur A) v Iceland (1993) 16 E.H.R.R. 462.

[233] Összefogalalóan Refah Partisi (196. jegyzet) 86-89.

[234] Párttörvény 3.§ (3), CDL-AD(2004)007, explanatory report, 19.

ötvenszeres vagy százszoros taglétszám (azaz tíz helyett ötszáz, illetve ezer) lett volna.[235]

A pártalakításnak a társadalmi szervezetekkel közös feltételei azt jelentik, hogy **tíz alapító tag** is létrehozhat pártot, továbbá hogy a párt bejegyzéséhez **a törvény nem rendeli bemutatni a párt programját, sőt a pártprogram léte sem törvényi feltétel.**

Sem ez az igen alacsony alapítói taglétszám, sem az, hogy nincs szükség pártprogramra, *nem folyna kényszerítően az Alkotmányból.* Kétségtelen azonban, hogy a hatályos szabályozás megkönnyíti a pártok alapítását, s számos alkotmányos nehézséget eleve tárgytalanná tesz, amelyek a pártprogram cenzúrázása kapcsán felmerülnének.

A pártprogram előzetes vizsgálata nem ellentétes a normatív rendszerrel,[236] s alkotmányos demokráciákban sem szokatlan feltétel. Különösen ott látszik indokoltnak, ahol az alkotmány bizonyos programot valló pártokat eleve tilt. (→**67**) A program megkövetelése és előzetes bemutatása mellett tehát az a szokásos érv, hogy a párt majdani működése esetleges alkotmányellenességére politikai programjából lehet következtetni. Azonban igen ritka, hogy egy párt eleve olyan dokumentumokkal kérje bejegyzését, amelyek alapján elutasításra számíthat. De még az esetleges provokatív program esetén is aggályos a puszta szándékot szankcionálni, különösen olyan jogokban, amelyek a párt betiltásának okát általános ismérvekkel határozzák meg. A párt valódi törekvései működésének tényei alapján bizonyosodnak be, és bizonyíthatók. „Az előzetes vizsgálat" a nép akaratának kommunikálására hivatott párt alapításánál ugyanúgy értékelendő, mint a véleménynyilvánítás szabadságánál; azaz a cenzúra tilos. Óriási a kockázata annak, hogy a bejegyző bíróság a jogi feltételek vizsgálata helyett a párt politikai értékelését végzi. Minden előzetes tartalmi vizsgálódás egyrészt a pártalakítás alanyi jogát korlátozza, másrészt beavatkozás a pártok szabad versenyébe.

Az előzetes politikai kontrollon kívül más érvek is felhozhatók a program bemutatása mellett. Ilyen például, hogy a párt nem is töltheti be feladatát, ha nincs kötelezőnek nyilvánított politikai programja, és ha a nagyközönséget nem tájékoztatja hitelesen arról. A pártnak azonban lételeme a politikai nyilvánosság, egyszerűen azáltal létezik, hogy programját állandóan kommunikálja, és egyben alakítja is; attól nagyon messze eltávolodhat. A jog legfeljebb a hiteles alapdo-

[235] Az Egyesülési törvény eredeti szövege még külön törvény rendelékezéseire utalt a politikai párt megalakulásának feltételi vonatkozásában. A „külön törvény" javaslata (16. jegyzet) 1.§ (3) írja elő a kötelező programnyilatkozatot. A 2.§ az ötszáz, vagy ezer alapító tagot alternatívaként javasolta a tíz taggal szemben, azzal, hogy az ilyen létszámmal megalakult párt automatikusan megkapja a jelöltállítási jogot a választásokon. A Kerekasztalnál elért megegyezés értelmében az Egyesülési törvény a 4.§ (2) új szövege csak a párt munkahelyi szerveződésére, a gazdálkodására és a megszűnésére rendelt külön törvényt. Ezzel a program és a magasabb létszám lekerült a napirendről.

[236] A szocialista párttörvény-javaslat általános indokolása is hangsúlyozza a maga rendszerének normatív voltát: ha a program megfelel a törvényi feltételeknek, a pártot be kell jegyezni.

kumentum mindenki számára való hozzáférhetőségéről gondoskodhat,[237] bár nehezen képzelhető el olyan párt, amely programját titokban akarná tartani. A választó nem a program, hanem a párt gyakorlati működése alapján ítél.

A szabad pártalapítás szempontjából tehát nem a program bemutatása, hanem az releváns, hogy a konstitutív hatályú bejegyzést végző hatóság végezhet-e a pártpolitikai célkitűzését illető tartalmi vizsgálatot. Ebből a szempontból viszont mindegy, milyen dokumentumot, a párt programját, vagy alapszabályát[238] ellenőrzik-e.

A **párt célját** – mint minden egyesületnél – az alapszabálynak tartalmaznia kell. A párt célja azonban a párt alkotmányos feladatainak ellátása, s ennyi a bejegyzéshez elég kell hogy legyen. **A párt politikai célkitűzéseinek alapszabályba foglalása nem követelhető meg; a cél nem használható** a jogalkotó által a normatív alapítási feltételek közül kifejezetten kihagyott **pártprogram helyett**. Az Egyesülési törvény ilyen értelmezése a bírósági gyakorlatban téves. (→72)

Az egyesület és a párt **közös alapítási szabályai nem jelentik a közös értelmezést**. A pártként való bejegyzéshez az egyesületalapítás feltételeihez képest csupán az alapítók nyilatkozata a többlet-követelmény, amelyben a Párttörvénynek vetik alá magukat, továbbá az alapító tagok magyar állampolgársága. Azonban az alakítási rendelkezések értelmezése mégis eltérő a pártok és az egyesületek esetében, s nem az említett külön feltételek miatt. Az Egyesülési törvény szabályait ugyanis, ha pártokról van szó, az Alkotmány 3.§-ának fényében kell értelmezni, azaz a pártok alkotmányos feladataira tekintettel. Például még egy olyan „technikai" feltétel is, mint a demokratikus szervezeti felépítés, olyan értelmezést igényel, amely a párt autonómiájának nagyobb teret ad, akár a belső demokrácia ellenében is. Tekintettel kell lenni a pártok jogállásának fokozatos kiteljesedésére is.

Országos Széchényi Könyvtár

A pártalakítás feltételei

A párt konstitutív hatályú nyilvántartásba vétele nem tagadható meg, ha alapítói az (egyesülési és a párt)törvényben előírt feltételeknek eleget tettek. Helyénvaló azonban **megkülönböztetni a „technikai" és a politikai jellegű követelményeket**. *Technikai* feltételek alatt azokat a konkrét és egyértelmű normatív követelményeket értjük, amelyek *nem hagynak teret a bejegyző hatóság olyan mérlegelésének, amely az adott feltételen kívüli szempontra is kiterjed.* A technikai követelmény nem teljesítése ugyan lehet a bejegyzés akadálya; de elvileg mindig pó-

[237] A német jogban, ahol a pártokat nem regisztrálják, a választási szerveknek kell bemutatni az alapszabályt és a programot, ahonnan azt bárki ingyen megkaphatja. Itt azonban a jelöltállítási jogosultság ellenőrzéséről van szó, nem a politikai program vizsgálatáról.

[238] Az *alapszabály* kötelező nyilvánosságra hozását kéri számon – az osztrák párttörvény példájára – a magyar törvényen *Balogh Zsolt* (159. jegyzet) 129., elsősorban azért, hogy ezzel a párt öntisztulását elősegítse, például vezetőcserékkel. Ez azonban a belső demokrácia és a belső nyilvánosság kérdése.

tolható, vagy hiánya *orvosolható* anélkül, hogy a létrehozni kívánt párt azonossága megváltozna. A *politikai* jellegű követelmény ezzel szemben a párt *„alkotmányosságára" vonatkozik*; s ha csupán egyetlen alapszabályi rendelkezésre támaszkodik is, a párt *egészének minősítését* jelenti, amely az alkotmányhoz való viszony mérlegelésén alapszik. Ha a párt alkotmányellenes, az *nem orvosolható*, csak ha a párt megváltoztatja azonosságát. De akkor már másik pártról lesz szó. Ezek tehát azok a végleges döntések, amikor a párt a követelmény nem teljesítése miatt nem jegyezhető be, vagy feloszlatható. Kivételesen előfordulhat, hogy olyan pontosan meghatározott az alkotmányossági követelmény és olyan egyértelmű annak hiánya is, hogy a mérlegelésnek nem jut tér. De a hiány orvosolhatatlansága miatt az ilyen követelményt nem nevezhetjük technikainak. (Például nem technikai követelmény, hogy a bejegyeztetni kívánt párt nem lehet fegyveres szervezet; vagy ha az alkotmány tiltja a terrorista vagy fasiszta szervezeteket, a magát terroristaként vagy fasisztaként meghatározó és deklaráló párt ebbe a nem-technikai tilalomba ütközik.)

Technikai kérdést vizsgál a bejegyző bíróság, amikor számon kéri „a törvényben előírt feltételek" közül *az alakulás összes formaságát*, a szabályosan megtartott közgyűlést, alapszabály létét és megszavazását, az alapítók állampolgárságát, a tisztségviselők választását, a párt nevének jogszerű megválasztását stb. Vannak a „technikai" feltételek között *tartalmi* elemek is, mint például a „demokratikus, önkormányzati elvnek" megfelelő alapszabály. Vonatkozhat technikai feltétel a párt egészére, lehet annak jellemzője, tartalmazhatja ezt a feltételt maga az Alkotmány. Ilyen technikai feltétel (a hagyományos szóhasználattal) az ideális cél, azaz a meghatározóan nem-gazdasági tevékenység.

Az egyes országok joga számos technikai bejegyzési feltételt támaszt. A mi törvényeinkből ismert követelményeken kívül ilyen lehet a pártprogram bemutatása, az előírt területi szervezettség igazolása, (a törvényes képviselőn túl) a tisztségviselők nevének és címének bejelentése, sőt előfordult, hogy teljes taglistát kértek, továbbá az alapítás közzététele a médiában stb.[239] Látható, hogy a „technikai" feltételek sem közömbösek a pártalakítás szabadsága szempontjából. A Velence Bizottság Irányelvei különösen a területi reprezentációt és a túl magas alapító taglétszámot tartják aggályosnak, de általában is figyelmeztetnek arra, hogy a feltételeknek szükségesnek és arányosnak kell lenniük.[240]

Alkotmányi korlátok

A párt viszonya az alkotmányhoz megkerülhetetlen kérdés. Ez a „politikai feltétel" szerepelhet kifejezetten az alkotmányban, általános követelményként, vagy egészen konkrét szabályként, mint például bizonyos fajta pártok tilalma. De ha az alkotmány hallgat, és ott is, ahol elvi okokból kerülik a pártokra vo-

[239] Ld. a Velence Bizottság jelentését, CDL-AD(2004)004.
[240] CDL-AD(2004)007, Guideline B.

natkozó külön szabályozást, tisztázni kell az egyesülési szabadság végső határait.

Ha a párt alkotmányellenes, nem jöhet létre; ha létezik, be kell tiltani. Ez olyan súlyú beavatkozás a demokrácia működésébe, hogy csakis konkrétan meghatározott okokból, és számos eljárási garancia mellett kerülhet rá sor. (→**78, 83**) A párt bejegyzésekor – különös tekintettel arra, hogy a jövendő politikai tevékenység jellege nem ítélhető meg, mert arról sem a pártprogramként, sem a párt alapszabályi cél tartalmi részletezésével nem kell információt adni – ilyen okok vizsgálatára ténybeli alap általában nincs.[241] Az Alkotmány 3.§ (1) azonban a pártalakítás (és működés) feltételéül szabja **„az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartását"**. Az Egyesülési törvény első olvasásra hasonló korlátot szab általában minden társadalmi szervezet alakításának: a 2.§ (3) szerint társadalmi szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely **összhangban áll az Alkotmánnyal** és amelyet törvény nem tilt". **Ezek a feltételek nem azonosak a párt feloszlatásának okaival**,[242] hanem kifejezetten a pártalakításra vonatkoznak. Ezért tisztázni kell, hogy az alkotmány tiszteletben tartása/az azzal való összhang mit jelent – pontosabban mit nem jelenthet – **a pártalakítás feltételeként**. A feltételek hasonlósága ellenére értelmezésüket külön kell elvégezni az Alkotmány és a Párttörvény vonatkozásában; hiszen az Alkotmány értelmezése a Párttörvény magyarázatát is köti.

„Az Alkotmány tiszteletben tartása" (3.§ (1)) önmagában triviális követelmény, hiszen az Alkotmány mindenkire nézve kimondja az alkotmány kötelező, sőt közvetlenül kötelező voltát. (77.§ (2)) Ilyen magától értetődő parancs a pártokkal kapcsolatban más alkotmányokban is előfordul.[243]Viszont éppen ez a sajátos kiemelés veti fel a kérdést, nem valamilyen sajátos, vagy fokozott követelményről van-e szó. Ilyen értelmezés például az ún. **alkotmányhűség** megkövetelése a pártoktól.

Az alkotmányozás története világosan mutatja, hogy a Kerekasztalnál a tárgyaló felek pontosan az alkotmányhűség problémájával küzdöttek, olyan történelmi

---

[241] Kivéve, ha a benyújtott dokumentumok akár provokatív szándékkal, akár jogi tájékozatlanságból tartalmaznak olyan tényeket, amelyek alapján az alkotmányellenesség felvethető.

[242] Az Egyesülési törvény 16.§ (2) d) pont szerint a társadalmi szervezet feloszlatásának okait az Egyesülési törvény 2.§ (2) határozza meg. Ez az alábbiak szerint a pártokra is vonatkozik. Az Egyesülési törvény 4.§ (2) szerint a párt megszűnésére [16.§ (2) bekezdése e) pont, 20-21.§] külön törvény rendelkezései az irányadóak. Az Egyesülési törvény eszerint a 16.§-ból, amely a bíróság jogkörét szabályozza az egyesületekkel szemben, csak az e) pont alatti esetet, a társadalmi szerv megszűnésének bírósági megállapítását utalja külön törvényre. (Ez valóban különbözik is: ld. Párttörvény 3.§ (3)) A 20.§ a társadalmi szervezet megszűnésének eseteit tartalmazza; ehelyett a Párttörvény a párt megszűnésének eseteit a 3.§ (1)-ben sorolja fel, közöttük a bíróság általi feloszlatást d) pont alatt. Az Egyesülési törvény 21.§ a megszűnés vagyoni következményeit rendezi; ez a Párttörvény 3.§ (4).(7)-ben történik. A Párttörvény a bíróság általi feloszlatásról külön nem rendelkezik.

[243] Például a francia alkotmányban a 4.§ a demokrácia és nemzeti szuverenitás és a demokrácia elvének tiszteletben tartását írja elő a pártoknak és politikai csoportosulásoknak. De lásd a 201. jegyzetet is.

szituációban, amikor a pártalakítás szabadsága a régi alkotmánnyal való szembefordulást, sőt annak megdöntését szolgálta. Az alkotmányhűség ellenőrzésére szolgáló programnyilatkozat feladása után úgy élt tovább ugyanez a gondolat, hogy (a programnyilatkozat helyett) a párt „programjának", „céljának", ugyanúgy, mint a tevékenységének is, összhangban kell állnia az alkotmánnyal.[244] (→**8**) Miközben a történelem – és az alkotmányozás is – túlhaladt ezen a problémán, az „összhang" követelménye észrevétlenül öröklődött át az Alkotmányba a tárgyalások fejleményeinél korábbi, szocialista alkotmánymódosító törvényjavaslatból.[245] A történeti értelmezésnek tehát figyelemmel kell lennie arra, hogy **ez a megfogalmazás a mai Alkotmánnyal összeegyeztethetetlen korábbi szándék maradványa a szövegben**.

Alkotmányos demokráciában **az alkotmányhűség kötelessége a pártokat nem terheli**. A pártok funkciójából adódó, általánosan elismert tétel, hogy a pártoktól nem követelhető pozitív hozzáállás az alkotmányos rendhez. A párt célja lehet az alkotmány megváltoztatása, ha arra nem erőszakkal, hanem legitim eszközökkel törekedik.[246] A strasbourgi judikaturára és a tagállamok beszámolóira támaszkodva a Velence Bizottság egyértelműen leszögezi, hogy a párt alakítását (bejegyzését) nem lehet megtagadni azon az alapon, hogy a párt, nem-erőszakos eszközökkel, az alkotmány megváltoztatására tör. Nem veszti el a párt az Emberi Jogok Európai Egyezményének védelmét azért, mert a nemzeti hatóságok úgy ítélik meg, hogy a párt aláássa az állam alkotmányos szerkezetét. Pusztán a fennálló rend megkérdőjelezése liberális és demokratikus államban nem lehet sem párt betiltásának oka, sem bűncselekmény – egy demokratikus társadalomnak más eszközei vannak a maga védelmére.[247]

Ugyancsak **nem kell a pártnak a „közjó", vagy a „közérdek" mellett sem elkötelezettnek lennie**. Nem követelmény a közjó szolgálata különösen úgy,

---

[244] *A rendszerváltás 6*, 46, 184, 186. „Az alkotmány tisztelete", azaz a rend lényegi megváltoztathatatlansága egyrészt mélységesen gyökerezett a korábbi alkotmány generális szabályában, amely a csakis a szocializmussal összhangban lehetséges alapjog-gyakorlást engedte meg. De az ellenzék sem kifogásolta egy általános szabály felvételét az alkotmányba annak tiszteletben tartásáról. A pártok vonatkozásában azonban hamarosan konkrét tilalmak tárgyalására tértek át. *A rendszerváltás 6*. 42.kk.

[245] A Kerekasztal nem tért vissza az alkotmány tiszteletéről folytatott, és nyitva maradt vitára – ti. a probléma megoldódott a konkrét korlátozások révén.

[246] Ezt a magyar irodalomban eddig egyedül Petrétei tankönyve tartalmazza egyértelműen: a pártok számára csak az alkotmányos formában való közreműködés [a nép politikai akaratának képzésében] kötelező, nem pedig az Alkotmányban meghatározott célok követése. A pártoknak ugyanis jogukban áll az alkotmányos céloknak – és természetesen magának az alaptörvénynek is – megváltoztatására való törekvés, de ezt jogállami demokráciában csak alkotmányos úton, az alaptörvényi szabályok betartásával tehetik meg. *Petrétei* (122. jegyzet), 310.
A Legfelsőbb Bíróság egy, a párt bejegyzését megtagadó végzéséből Lomnici már azt az általános szabályt vonja le, hogy „az ítélkezései gyakorlat alapján csak olyan szervezet vehető nyilvántartásba politikai szervezetként, amely állampolgári érdekek és értékek demokratikus megjelenítését tűzi ki célul". *Lomnici Zoltán*: Egyesületek, Budapest, HVG-ORAC, 2000, 219. A bírói gyakorlat bírálatát ld. →**72**

[247] Velence Bizottság CDL-AD(2004)007 Guiedeline B; CDL-INF(2000)1 Guideline 3, explanatory report 8, 12.

hogy „közösségellenes", „destruktív, demoralizáló" minősítéssel a bíróság a bejegyzést megtagadhassa.[248] A közérdekűség sem lehet mérlegelés kérdése. *A párt által ellátott közvetítő szerep önmagában közérdek*, s ennek visszaigazolására a jelöltállítási képesség és kötelezettség szolgál. A közérdekűség tehát úgy sem feltétel, hogy a párt részérdekeken felülálló, általános társadalmi érdekeket fejezzen ki. *Alakulhatnak ezért rétegpártok, bármilyen érdek mentén*; különösen lehetségesek ideológiai, világnézeti és nemzetiségi alapon szerveződő pártok is. (→**18**)

Az Alkotmány tiszteletben tartását mint a pártalapítás feltételét a 3.§ (1) szerint **nem lehet önállóan értelmezni és tilalomként alkalmazni**. Miután egy általános alkotmányhűség, az alkotmány megváltoztatására irányuló törekvés kizárása, nem lehet annak értelme, olyan konkrét alkotmányi rendelkezéseket kell keresni, amelyek ezt a feltételt tartalommal tölthetik ki.[249] **A 3.§ (1) nem alkotmányossági mérce**. Sajnos az Alkotmánybíróság beérte azzal, hogy az Alkotmány 3.§ (1) bekezdését mint a pártalapítás „általános, tartalmi korlátját" idézze, s a pártalapítás alkotmányos határait abban a követelményben lássa, hogy a párt programja és tevékenysége ne legyen ellentétes az alkotmánnyal és az alkotmányos jogszabályokkal. Nem bocsátkozott tehát a probléma érdemébe, nem is vetette fel, mikor, milyen kritériumok alapján „nem ellentétes" egy párt létezése alkotmánnyal. [250] A 3.§ (1) követelménye az Alkotmány tiszteletben tartásáról tehát úgy értelmezhető, hogy **továbbutal** az Alkotmány konkrét tilalmaira. Ezek a tiltó szabályok azok, amelyek közvetlenül alkalmazhatók.[251] Továbbá – mert az Alkotmány mellett az „alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartását" is a szabad pártalakítás feltételéül szabja – legfeljebb arra való utalásként fogható fel, hogy az Alkotmány egyéb rendelkezései is szerephez juthatnak a pártok alapítását és működését szabályozó törvények alkotmányossága elbírálásakor.

Az Alkotmány két olyan **tilalmat tartalmaz**, amely a párt bejegyzésének akadálya, s feloszlatásának oka lehet. Ezek tartalmilag is összefüggnek. Az egyik

---

[248] Mint a magyar bíróságok, ld. 246. jegyzet vége.

[249] Az alkotmány tiszteletben tartása mint alkotmányossági mérce technikailag is kezelhetetlen lenne.

[250] 810/B/1992.AB, ABH 1993, 602. Az irodalom kritika nélkül átvette az Alkotmánybíróság érvelését. *Balogh Zsolt*: A pártok, in: *Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János*: Az Alkotmány magyarázata, Budapest, KJK-Kerszöv, 137; *Halmai Gábor*: A gyülekezés és egyesülés szabadsága. In: *Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila* (szerk.): Emberi Jogok, Bp, Osiris, 2003, 520.

[251] Az egyik ilyen szabályt az Alkotmány 2.§ (3) mondja ki. Nem tartható Tamás András véleménye, hogy az itt lefektetett „elv – bár látszólag magatartást rendez – önmagában és jogállamban közvetlenül aligha alkalmazható: részletesebb előírását törvényben kell megállapítani". *Tamás András*: Az Alkotmány általános rendelkezései, in: *Petrik Ferenc* (szerk,): Alkotmány a gyakorlatban. Kommentár a gyakorlat számára, Budapest, HVG-ORAC, 2004, 61.k. Az Alkotmány 2.§ (3)-ra való utalást az új Alkotmány kihirdetését követően a Párttörvény iktatta az Egyesülési törvénybe, az egyesülési szabadság korábban már ott szereplő korlátai elé, még 1989. októberében. De az Alkotmány 2.§ (3) e nélkül is közvetlenül alkalmazható lett volna, mint ahogy az is maradt.

a 2.§ (3) tilalma, amely szerint **senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtokolására**. Ez a rendelkezés eredetileg kifejezetten a pártok működésének alkotmányos határait határozta meg, s tiltotta a párt olyan tevékenységét is, amely más pártok tevékenységének megszüntetését vagy korlátozását eredményezné[252] (→**5**), s természetesen az általános szabályt is alkalmazni kell a pártokra. Az erőszakos hatalomszerzés megelőzésére szolgál az a tilalom, hogy **politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre**. (Alkotmány 63.§ (2)) Attól függetlenül, hogy a rendszerváltás során ez a kérdés összekapcsolódott a munkásőrség feloszlatásának követelésével,[253] másutt is szokásos, és az erőszakos változások kizárásával összefüggő szabályról van szó.[254]

A konkrét, s a rendelkezés keretén túlmenő mérlegelést nem kívánó **tilalmak** az alkotmányokban vagy tartalmiak, vagy a párt módszereire vonatkoznak. A **tartalmi** ismérvekkel dolgozó konkrét tilalom a **párt politikai irányvonalát** (ideológiáját) minősíti alkotmányellenesnek. Ilyen a fasiszta vagy nemzetiszocialista, néhány posztkommunista országban a múlt rendszer állampártjával folyamatos párt tilalma. Másutt az etnikai vagy vallási diszkriminációt valló pártok tilosak.[255] (A kommunista pártok nevezetes betiltásai az 1950-es években nem ilyen nevesített tiltáson alapultak.[256]) Ott, ahol a bejegyzés a párt megalakulásá-

---

[252] Ennek emlékeként a hatályos szövegben szereplő „senkinek a tevékenysége" elődjeként *„a társadalom egyetlen szervezetének*, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége" szerepelt az Alkotmány 2002-ben történt módosításáig (2002. évi LXI. törvény, 11.§. (4) a)), amely az Európai Unió polgárainak egyenjogúságára tekintettel rendezte az állampolgár szó használatát az Alkotmányban.

[253] A munkásőrség megszüntetését az EKA kezdettől követelte, de eredménytelenül. Ez volt az egyik oka annak, hogy az 1989. szeptember 18-i megállapodást az EKA nem minden szervezete írta alá, s hogy az SZDSZ ebben a kérdésben is népszavazást kezdeményezett. Ld. a Kerekasztal I/6. számú „az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtése" témájára alakított munkabizottsága tárgyalásait, *A rendszerváltás 6*, 600, 649, 660. Az MSZP alakuló kongresszusa október 6-án egyetértett a munkásőrség feloszlatásával, az 1989. évi XXX. törvény 1989. október 21-i hatállyal kimondta a munkásőrség megszüntetését.

[254] Velence Bizottság, CDL-INF(2000)1, explanatory report, 11. Az Egyesült Királyságban a Public Order Act 1936 bűncselekménnyé nyilvánította a paramilitáris szervezetek irányítását és vezetését, sőt a politikai csoportok egyenruha-viselését is. *Clayton/ Tomlinson* (227. jegyzet) 16.50, 16.51. Magyarországon a 115.000/1932. B.M. sz. körrendelet kihágássá nyilvánította egyenruha – és verekedésre alkalmas felszerelési tárgyak – viselését. *Páskándy* (76. jegyzet) II, 18. Ez a harmincas években elterjedt rendelkezés volt Európában.

[255] Velence Bizottság CDL-AD(2004)004, 26, Ausztria, Olaszország: nemzeti szocialista, ill. fasiszta ideológia, Litvánia, Cseh Köztársaság, Lengyelország: folyamatosság a totalitárius rendszerekkel, Spanyolország, Törökország, Egyesült Királyság: terrorizmussal való kapcsolat, Albánia, Ausztria: faji vagy vallási megkülönböztetés.

[256] Amerikában az 1940-ben hozott Smith Act szerint törvénytelen „támogatni, pártolni, tanáccsal segíteni vagy tanítani arra irányuló kötelességet, vagy annak szükséges, kívánatos vagy elfogadható voltát, hogy az Egyesült Államok bármely kormányát erőszakkal megdöntsék vagy megsemmisítsék". A Legfelsőbb Bíróság 1951-ben a kommunista párt tizenegy vezetőjének a törvény alapján való elítélését, és a törvényt alkotmányosnak találta. Dennis v. United States 341

nak feltétele, az ilyen konkrét tilalomba ütközés – ha már ekkor bizonyítható – a bejegyzés megtagadását megalapozza. **Az Alkotmány nem ír elő** ehhez hasonló konkrét, **nevesített tilalmat**. Helyesen állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy nem a párt vagy politikai irányzatának elnevezése, hanem csakis tartalmi vizsgálat alapján kell megítélni bármely párt alkotmányosságát. Hozzá kell tenni, hogy ennek ismérve kizárólag az Alkotmány 2.§ (3)-ban foglalt erőszakos módszer vagy kizárólagos hatalombirtokolás lehet. Ha pedig törvény tartalmaz pártalapítási korlátot, ennek alkotmányosságát az Alkotmány minden releváns rendelkezését figyelembe véve vizsgálni kell, pusztán a törvényi tilalom tényére hagyatkozni nem elégséges.[257]

Lehetséges módszer az is, hogy az alkotmány **egyes alkotmányos értékeket érinthetetlennek nyilvánít** a pártok számára. Ilyen lehet az állam fennállása (függetlensége), vagy egysége, de például laikus (világi) jellege is, vagy a demokrácia, emberi jogok.[258] Közismert, hogy a német Grundgesetz a „szabad, demokratikus államrend" kategóriájával foglalja össze azokat az alkotmányos érté-

---

U.S. 494. A német alkotmánybíróság a kommunista párt betiltását (BVerfGE 5, 85) és a (szélsőjobboldali) Sozialistische Reichspartei betiltását is (BVerfGE 2, 1) a Grundgesetz 21. cikk (2) általános rendelkezésére alapozta.

[257] A 810/B/1992.AB, ABH 1993, 601 határozat beérte azzal, hogy az 1945. évi V. törvénnyel becikkelyezett moszkvai fegyverszüneti egyezményben Magyarország kötelezte magát a fasiszta pártok betiltására és a jövőben „meg nem tűrésére"; tehát a tilalmat az Alkotmány 63.§ (1) szerinti korlát értelmében is törvény írja elő. A törvényi korlátozás azonban csak abban a körben alkotmányos, amelyet az Alkotmány 3.§ (1) határoz meg. Ezt viszont az Alkotmánybíróság nem vizsgálta közelebbről, hanem csupán idézte, hogy a párt programja vagy tevékenysége az Alkotmánnyal és az alkotmányos jogszabályokkal nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróságnak ki kellett volna fejtenie a 3.§ (1) tartalmát, és ehhez mérni a vizsgált törvényt. A törvény tényállása túl tág. Nem minősíthetők például általában alkotmányellenesnek, és nem tilthatók be „az Egyesült Nemzetekkel szemben ellenséges propagandát folytató" pártok. Kérdéses, mi annak a kritériuma, hogy egy párt „Hitler-barát" volt. Helyes tehát az Alkotmánybíróság határozatásban megjelenő tendencia, hogy csakis tartalmi kritériumok vonhatják meg a pártok működésének és létének korlátait. Ezek lehetnek – alkotmányosan aggálytalan tényállású – bűncselekmények is. A határozat ambivalenciáját mutatja a záró mondat. Annak megállapítása után, az Alkotmány eleve a törvény által nem tiltott célra teszi csak lehetővé szervezetek létrehozását, s a fasiszta pártok tilalmát pedig törvény írta elő, az Alkotmánybíróság mégis visszautal a tartalmi korlátra: „A vizsgált törvény csak a fent meghatározott alkotmányos alkalmazási körben korlátozza alkotmányosan az egyesülési szabadságot". Éppen ennek a körnek a meghatározása maradt azonban el.

[258] Az állam fennállását is védi a pártoktól a Grundgesetz 21.cikk (2): „Azok a pártok, amelyek céljuk vagy követőik magatartása szerint arra irányulnak, hogy a szabad demokratikus államrendet károsítsák vagy felszámolják, vagy a Német Szövetségi Köztársaság fennállását veszélyeztessék, alkotmányellenesek. Az alkotmányellenesség kérdésében a Szövetségi Alkotmánybíróság dönt." A rendelkezés mindegyik szava szerteágazó és gyakran ellentétes értelmezés tárgya. A nemzeti (=állami) szuverenitás és a demokrácia alapelvének tiszteletben tartása szerepel az 1958-as francia alkotmányban. Art. 4. A török alkotmány 68. cikk (4) a köztársaság laikus jellegével ellentétes párttevékenységet is tiltja, de emellett az államterület és nép oszthatatlan egységét, az emberi jogokat, a jogállamiságot. (Törökországban a kurd és iszlám pártok ismétlődő betiltására került sor; Franciaországban a baszk pártot, és egy Indokina, illetve Polinézia elszakadását támogató pártot tiltottak be.)

keket, amelyek fenntartása érdekében aktuális veszély esetén a demokrácia alapintézményének tekintett pártok működését is hajlandó kiiktatni.[259] Ez a módszer tehát egyértelmű „politikai feltételeket" támaszt, azaz nem működtethető mérlegelés nélkül. A pártok betiltásának alkotmánybírósági és az azt követő nemzetközi bírósági vizsgálatának gyakran eltérő eredményei azonban figyelmeztetnek az ilyen kritériumok nem egzakt voltára, és annak veszélyeire. **A magyar alkotmány ezzel a módszerrel sem élt**; nem tartalmaz ún. megváltoztathatatlan, vagy „örökre szóló" szabályokat, s nem emeli ki egyetlen intézményét, egyetlen elvét, egyetlen alapjogát sem.[260]

Az Alkotmány 3.§ (1) nem tartalmi korlátot határoz meg, hanem a hatalom megszerzésének és gyakorlásának erőszakos vagy kizárólagos **módját tiltja**. Ez gyakori módszer, s általánosságánál fogva vonatkozik a tartalmi tilalmakkal érintett pártok nagy részére is, hiszen azok célja gyakran a kizárólagos hatalomgyakorlás, s sokuk vallja az erőszakos módszerek létjogosultságát is. A terrorista (terrorista kapcsolatokkal rendelkező) pártok újabb keletű tilalma[261] is példa az elvek és módszerek kapcsolatára, bár itt világosan a terrorista módszer helyeslésése a tiltás döntő oka.

Az Alkotmány tiszteletben tartásának követelménye a 3.§ (1) alkalmazásában tehát az Alkotmány 2.§ (3) és a 63.§ (2) tilalmainak betartására szorítkozik. Minden más korlát már a pártalapítás további feltételeit megszabó törvények alkotmányosságának körébe tartozik.

---

[259] A *freiheitlich-demokratische Grundordnung* fogalmát a német alkotmánybíróság határozta meg, de csak a tartalom minimumát állapította meg. A szabad, demokratikus államrend olyan rend, amely mindenfajta erőszakos és önkényes hatalomgyakorlást kizárva, a népnek a mindenkori többség akarata szerinti önrendelkezése, továbbá a szabadság és az egyenlőség alapján jogállami uralmi rendet valósít meg. E rend alapelveiként legalább a következőket kell számításba venni: az Alaptörvényben konkretizált emberi jogok, mindenek előtt a személyiség joga az életre és a szabad kibontakozásra, a népszuverenitás, a hatalommegosztás, a felelős kormányzat, az államigazgatás törvényessége, a bíróságok függetlensége, a többpártrendszer és az esélyegyenlőség minden politikai párt számára azzal a joggal együtt, hogy alkotmányosan ellenzéket képezzen és így tevékenykedjen. BVerfGE 2, 12.k. Ezt a korán (1952-ben, éppen a Sozialistische Reichspartei-t betiltó határozatban) kimondott definíciót az elvi rendszer hiánya és a minimumra szorítkozó volta miatt folyamatosan bírálták, ennek ellenére alapfogalom maradt.

[260] Az, hogy az Alkotmánybíróság az alapjogok között hierarchiát állított fel (*Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás 417.k.) ebből a szempontból közömbös.
Még az sem merült fel, hogy az alkotmánynak azokat az rendelkezéseit elvi alapon azonosítsák, amelyek önazonosságát adják; jóllehet ez az új alkotmány vagy alkotmánymódosítás ismételten fellángoló vitáihoz elengedhetetlen lett volna.

[261] A Velence Bizottság Spanyolországra, Törökországra és az Egyesült Királyságra hivatkozva rögzíti azt a „trendet", hogy a terrorizmussal kapcsolatot tartó pártokat és szakszervezeteket megtiltják. (CDL-AD(2004)004, 27.) Kifejezetten és közvetlenül a terrorizmusról az Egyesült Királyság vonatkozó szabályai szólnak, ahol a betiltott szervezetekről listát vezetnek. The Terrorism Act 2000 maga tartalmazza a betiltott szervezetek listáját Ez a módszer 1989 óta működik, s a későbbi módosítások alapján a tiltott szervezetek száma az 1989-ben tiltott kettővel, s s a törvény meghozásakor szereplő 14-gyel szemben 2003 elejére 35-re emelkedett. Részletesen *Clayton/Tomlinson* (227. jegyzet) 16.52, és ugyanezen számon az annual updating supplement-ekben is.

Lehetséges azonban, hogy egy magát pártként bejegyeztetni kívánó szervezet azért nem élhet a pártalakításnak a 3.§ (1)-ben biztosított szabadságával, mert – bár a fenti két tilalomba nem ütközik – a bejegyzéséhez benyújtott dokumentumokból nyilvánvaló, hogy **nem felel meg a párt fogalmi ismérveinek**. Tekintettel a pártfogalom lépcsőzetes felépítésére és arra, hogy a követelmények egy része csak a párt működése során teljesíthető; *a bejegyzéskor az Alkotmány 3.§ (2), a párt feladatának alkotmányi meghatározása jöhet szóba.* Demokratikus alapkövetelmény, hogy a pártok alakulási lehetőségét a lehető legszélesebben kell tartani, s ezért formális kritériumokat kell támasztani. Ha azonban a párt – noha nem kellene – mégis benyújtja vagy alapszabályába foglalja programját, s abból *egyértelmű, hogy nem kívánja ellátni a népakarat kialakítását és kinyilvánítását*, az állam és társadalom közötti közvetítést, akkor alkotmányos aggály nélkül megállapítható, hogy nem pártról van szó, s a szervezet pártként nem jegyezhető be. Egy párt bejegyzésének megtagadása ugyanis rendkívül komoly beavatkozás a politikai rendszerbe; ilyen súlyú döntéssel valóban indokoltan kell élni. Ez a módszer segít megőrizni az ilyen határozatok jelentőségét, s egyben megkíméli a bíróságot is attól, hogy a párt bejegyzésének (és feloszlatásának) megszorítóan értelmezendő és csak végső esetben alkalmazandó kritériumait fellazítani legyen kénytelen.[262] (→**73**)

Törvényi feltételek

Az Egyesülési törvényt 1989. januárjában hirdették ki, azaz megelőzte az alkotmányozást; de kortársa volt a szocialista alkotmánykoncepciók kidolgozásának. A törvény az egyesülési szabadságnak azt a koncepcióját tükrözi, amellyel az alkotmányozás szocialista részről elindult. Azaz ennek is fő problémája az egyesülési szabadság és az alkotmányhűség viszonya. Az egyesülési törvényben is az „alkotmánnyal való összhang" a társadalmi szervezet alapításának feltétele, ahhoz hasonlóan, mint ahogy az új alkotmány szocialista tervezete, majd az új alkotmány a pártalakítást az „alkotmány tiszteletben tartásához" kötötte. Ehhez járul mind az Egyesülési törvényben, mind a javasolt és hatályossá vált alkotmány-

[262] A gyakorlatban egyrészt komolytalan próbálkozásokról van szó; amelyekben a protestálás és a naiv elképzelések egyaránt megjelennek. Lásd a francia köztársasági elnöki címért induló bohócot, Magyarországon a szittya nemzeti kisebbség bejelentkezését, s számos ironikus pártalapítási kezdeményezést, ld. például a 273. jegyzetben hivatkozott esetet.
Németországban, ahol a konstitutív bejegyzést alkotmányellenesnek tartanák, a pártok betiltása alkotmányos jelentőségének megőrzése végett fejlesztette ki az alkotmánybíróság azt a gyakorlatot, hogy a betiltani kért pártot nem ismeri el pártnak. Így tudja elhárítani a politikai okból gyakori, a szimbolikus politizáláshoz számítható pártbetiltási indítványokat, amelyek gyakorlatilag teljesen jelentéktelen, magukat pártnak nyilvánító szélsőjobboldali csoportosulások ellen irányulnak. Segítségére van a bíróságnak a német párttörvény, amely a párt fogalmi ismérvévé tette, hogy az céljai megvalósítására „komolyan" törekszik. Így még a választáson már (csekély sikerrel) indult pártról is megállapítható, hogy nem párt. Ilyen ítélet például: BVerfGE 91, 262.

szövegekben az egyesület- és pártalapítás további törvényi korlátozásának lehetősége.[263] Az Egyesülési törvény két alapvető szabályt tartalmaz az egyesülési jog gyakorlásának feltételeire. A 2.§ (2) a joggyakorlás határait három feltétellel határozza meg; a 2.§ (3) pedig a társadalmi szervezet alapításának szintén három korlátját nevezi meg. [264]

A Kerekasztal-tárgyalások eredményeképp az Egyesülési törvény lett irányadó a pártokra is. Ennek folytán a pártokra nézve hasonló, vagy azonos rendelkezéseket találunk az Alkotmányban és az Egyesülési törvényben. A szövegek átfedése, sőt nyilvánvaló átvétele ellenére – sem az alkotmány és a törvény viszonya miatt, sem az Egyesülési törvény fenti két rendelkezésének viszonya miatt – **„az alkotmánnyal való összhang"** (az Egyesülési törvényben), **illetve „az alkotmány tiszteletben tartása"** (az Alkotmányban) **nem ugyanazt jelenti**.

Az Egyesülési törvény 2.§ (3) szerint társadalmi szervezet ***minden olyan tevékenység*** **végzése céljából alapítható**, amely **összhangban áll az Alkotmánnyal** és amelyet **törvény nem tilt**. Társadalmi szervezet elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység végzése céljából nem alapítható. Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre. Az alkotmánnyal való összhang a törvényben is az egyesülési jog korlátja. Azonban a 2.§ (3) szabályának mégis **a szabadság a fő mondanivalója**: az, hogy az egyesülési szabadságnak **csakis normatív korlátai** lehetnek. A szabályt a korábbi, diszkrecionális államigazgatási döntésekkel nehezített és kontrollált egyesületalapítási rendszer ellenkezőjének szánták: az egyesülés szabadsága a főszabály.[265] **Minden tevékenységre, bármely célra**, s így politikaira is, létrehozható társadalmi szervezet, hacsak törvény kifejezett tilalmat nem állít. A hangsúly tehát nem a kivételen, hanem a szabadságon volt: ez volt akkor az újdonság és jelzésértékű változás. **Az „Alkotmánnyal való összhang"** 1989. elején még tisztázatlan, ellentétes tendenciákat magába fogadó fogalma az új alkotmány megszületésének idejére legalább annyiban kitisztult, hogy a szocializmusnak való megfelelési kötelezettség helyébe demokratikus és jogállami alkotmány, és az abból folyó korlátok léptek. Az Alkotmány 3.§-ának értelmezése határozza meg a törvény lehetséges jelentéseit is. Az Egyesülési törvény rendszeréből azonban az is következik, hogy **a 2.§**

---

[263] Az Egyesülési törvényben (2.§ (3)) és a későbbi alkotmány egyesülési szabadságot kimondó szabályában (63.§ (1)): szervezetek törvény által nem tiltott célra alapíthatók. Közös szöveg a fegyveres szervezet tilalma is. Az Alkotmány 3.§ (1) is tartalmazza az alkotmányos törvények tiszteletben tartásának feltételét.

[264] Egyesülési törvény 2.§ (2) Az egyesülési jog gyakorlása nem sértheti az Alkotmány 2.§-ának (3) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.
2.§ (3) Társadalmi szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alkotmánnyal, és amelyet törvény nem tilt. Társadalmi szervezet elsődlegesen gazdasági-vállalkozási tevékenység céljából nem alapítható. Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre.

[265] Lásd a törvény általános indokolását és a 2.§ indokolását.

(3) nem a társadalmi szervezetek céljának vagy **programjának tartalmára vonatkozó feltétel**. A szabad egyesületalapításra nyitva álló *cél* a szövegből is kitűnően **az egyesületi *„tevékenység"* tárgyára vonatkozik**. A „tevékenység célja" szerint alapíthatnak az emberek „politikai pártot, szakszervezetet, tömegmozgalmat, érdekképviseleti szervezetet, egyesületet vagy más, e törvény rendelkezésével nem ellentétes szervezetet" (ahogy a törvény eredeti szövege írta[266]), és nem alapíthatnak gazdasági vállalkozást. A normatív tilalmak első sorban az ideális célú egyesülés, másrészt a társadalmi szervezet formájában tiltott gazdasági társulás és fegyveres szervezet elhatárolására vonatkoznak. A párt tevékenységének célját maga az alkotmány határozza meg: itt további összhang megkövetelése tárgytalan. Ha a pártként való bejegyzést kérő szervezetről megállapítható, hogy nem a pártnak az alkotmányban meghatározott feladatát kívánja ellátni, akkor nem egy párt elismerésének magtagadásáról van szó, hanem hogy a szervezet tevékenysége és célja szerint – azaz fogalmilag – nem párt. (→**68**)

Az az eltérés, amely az Alkotmány 3.§ és az Egyesülési törvény között „az alkotmánynak való megfelelés" tekintetében fennáll, megismétlődik a törvényi korlátok vonatkozásában is. Noha az egyesülési szabadsággal hirtelen szembesülő szocialista alkotmány- és törvényhozó problémája ugyanaz volt, általánosabban fogalmazott a pártokra nézve az Alkotmányban („az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett" alakulhat szabadon a párt), s megmaradt a „tevékenység céljánál" és a kifejezett törvényi tiltásnál, amikor általában az egyesülési szabadságról rendelkezett („törvény által nem tiltott célra" alakíthatók társadalmi szervezetek az Alkotmány és a törvény szerint is).[267]

Az egyesülési szabadság **tartalmi korlátaira** nem a tárgyalt (3), hanem **a megelőző, (2) bekezdés vonatkozik**. Az Egyesülési törvény 2. § (2) mondja ki, hogy az egyesülési jog gyakorlása **nem sértheti az Alkotmány 2.§-ának (3) bekezdését, nem valósíthat meg bűncselekményt** és bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint **nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével**. A megkülönböztetés a (3) és a (2) bekezdés rendelkezései, azaz a csak törvénnyel korlátozható egyesülési szabadság „alapvető elve", és az egyesülési jog korlátozásának feltételei között a törvény indokolásában visszatérően megjelenik. A (2) bekezdés eredetileg csak azt mondta ki, hogy az egyesülési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt, továbbá nem sértheti mások jogait és szabadságát. Ezekkel a tilalmakkal akart az Egyesülési törvény az Egyezség-

[266] 2.§ (1). Az Egyesülési törvény 1993-as módosítása a példálózó felsorolást kihagyta, a hatályos rendelkezés szerint az egyesülési jog alapján a magánszemélyek, a jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei – tevékenységük célja és alapítóik szándéka szerint – társadalmi szervezeteket hozhatnak létre és működtethetnek. A (3) bekezdés *szóhasználatából is egyértelmű, hogy nem a (politikai) célt, hanem a tevékenység fajtáját tilthatja a törvény.* Társadalmi szervezet gazdasági „tevékenység végzése céljából nem alapítható".

[267] Alkotmány 63.§ (1) és Egyesülési törvény 2.§ (3). Az Alkotmány 3.§ (1) és a 63.§ (1) egybevetése alapján *Balogh Zsolt* in: *Balogh/Holló/Kukorelli/Sári* (250. jegyzet) 138 helyesen állapítja meg, hogy „a törvény által nem tiltott cél" alapján felállítható korlátokat a pártok feladata eleve behatárolja.

okmány szerint is lehetséges korlátoknak megfelelni,[268] azzal az okoskodással, hogy a közrend, közbiztonság stb. veszélyeztetése eseteinek döntő többségét a büntetőjogi tényállások úgyis pontosan lefedik; ezért ezeken felül csak a mások jogai és szabadságai sérelmét ismételte meg az Egyezségokmányból, arra az esetre, ha a jogsértés nem lenne bűncselekmény.[269] A pártalapítás speciális korlátai ettől eltértek,[270] s az azokról való tárgyalások végül a mai alkotmány 2.§ (3) bekezdésébe felvett tilalomba torkollottak az erőszakos és kizárólagos hatalomgyakorlásról. (→**8**) Ezt a tilalmat az Alkotmányra való utalással azonnal beiktatták a fenti két korlát mellé, amint az új alkotmányt kihirdették.[271]

Ha tehát a társadalmi szervezet az Egyesülési törvény által az ideális egyesületek számára megengedett tevékenységi körön (2.§ (3)) belül marad, **kizárólag a 2.§ (2) bekezdésben nevesített tilalmak képezhetik az alapítás korlátait, s semmiképpen sem az alkotmánnyal való, pozitív módon és általában értett „összhang"**.

Az egyesületi tevékenység célja, azaz tárgya szerinti korlátokat megfogalmazó 2.§ (3) bekezdés párt esetében csak az elsődlegesen gazdasági tevékenység és fegyveres szervezet tilalma vonatkozásában releváns. A pártot bejegyző bíróság a 2.§ (3) keretében kizárólag ezeket vizsgálhatja. Ugyanis a párt tevékenysége célját maga az alkotmány határozza meg; ezért az eleve összhangban van az alkotmánnyal. **Az Egyesülési törvénynek a pártok alapítására vonatkozó, „politikai" (→61) korlátozó rendelkezése** ezért is **egyedül a (2) bekezdés lehet**. Ezt az Alkotmánybíróság is megerősítette.[272]

A rendes bíróságok ettől eltérő gyakorlata helytelen. A bíróságok a fentiekkel ellentétben az Egyesülési törvény 2.§ (3) bekezdését, s ezen belül „az alkotmánnyal való összhangot" használják a bejegyezhetőség kritériumaként, és megtagadták az egyesület bejegyzését, ha ez az összhang nem állt fenn. Az eddig publikált ítéletek tényállása alapján valóban meg lehetett tagadni a párt bejegyzését, mert azok alapszabályban részletezett programjából egyértelmű volt,

---

[268] Az Egyesülési törvény meghozása idején a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya, amely már 1976 óta hatályban volt, különösen a figyelem középpontjába került, mert az 1988. évi 24. tvr. megnyitotta az egyéni panaszos eljárás lehetőségét.
Az Egyezségokmány 22. cikke szerint az egyesülési jog gyakorlását csak törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társdalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, a közerkölcs vagy mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek.

[269] Indokolás a 2.§-hoz.

[270] Az ellenzék kiindulása itt is a csakis a bűncselekmények korláttá minősítése volt, de azután elfogadták a politikai természetű, a hatalomgyakorlásra vonatkozó szabályt.

[271] A módosítást a Párttörvény 12.§ (1) iktatta az Egyesülési törvénybe, 1989. október 30-i hatálybalépéssel.

[272] Az Alkotmánybíróság is egyértelművé tette, hogy annak vizsgálatánál, eleget tettek-e az alapítók a törvényben meghatározott feltételeknek, a bíró akkor tagadja meg a bejegyzést, ha a társadalmi szervezet célját az Egyesülési törvény 2.§ (2) bekezdésében meghatározott tilalomba ütköző módon határozták meg. Azaz nem a 2.§ (3) szerinti „összhang" megléte bejegyzés feltétele. 58/1997.(X.5.)AB, ABH 1997, 350.

hogy nem akarják az Alkotmány 3.§ (2)-ben a pártok fogalmi elemeként meghatározott közvetítő feladatot ellátni, azaz fogalmilag nem minősülnek pártnak. Ezért az a nyilatkozatuk is tárgytalan, hogy kötelezőnek ismerik el magukra nézve a Párttörvényt. Az ítéletek ezzel szemben az Egyesülési törvény 2.§ (3)-ra alapozzák a bejegyzés megtagadását, s az indokolások az alkotmánnyal való összhang követelményét messze a fent részletezett, konkrét tilalmakon túli olyan általános tételekkel töltik ki, amelyek alkotmányosan nem helytállók. (Például „nem lehet pártot közösségellenes célra létrehozni".) Ez az ítélkezés is igazolja, hogy a tilalmak konkretizálásának és megszorító értelmezésének útjáról való letérés az alkotmányhűség elfogadhatatlan követelményéhez (→**64**) vezet.[273] A jogbiztonsággal ellenkezne, ha nem konkrét tilalmakkal, hanem az alkotmánnyal való összhang hiányával lehetne korlátozni egy alapjog gyakorlását. Az „összhang" nemcsak önkényes értelmezések melegágya, hanem önmagában is alkotmányellenesen tág követelmény.

Az egyesülési és pártalapítási szabadság **tartalmi korlátai** (Egyesülési törvény 2.§ (2)) e jog *gyakorlására* vonatkoznak, azaz annak **alanyi jogi oldalát** és az **egyesületeknek biztosítandó szabadságot/védelmet egyaránt** érintik. Hasonlóan rendelkezik az Alkotmány is: senkinek (korábban: a társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak sem) a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy kizárólagos megszerzésére vagy gyakorlására. Nem valósíthat meg bűncselekményt, és nem hívhat fel bűncselekmény elkövetésére sem a párt (a társadalmi szervezet), sem

[273] A bejegyzést kérő párt célkitűzéseiből nyilvánvalóan hiányzott a párt fogalmi elemét adó népakarat közvetítése; és egyáltalán a komolyság. A párt célja többek között Oblomov rehabilitálása, a sztálinista és táblabírói nyelvhagyományok ápolása, a társadalomban jelenlévő nosztalgikus antidemokratikus hiány betöltése volt. A bíróságok teljesen fölöslegesen fogalmaztak meg olyan általános tételeket, amelyek alkotmányosan nem képviselhetők, mint például azt, hogy pártot nem lehet közösségellenes célra létrehozni, vagy hogy a kérelmező demoralizáló, destruktív céljai ellentétesek a párttörvénnyel. Az indokolásban ugyan szerepel, hogy csak az a szervezet fogadható el pártként, amely állampolgári érdekek és értékek demokratikus megjelenítését és megvalósítását tűzi ki célul, de innen a rendeltetéssel ellentétes joggyakorlás, és az idézett tételek felé fordul. Ha a bíróság a párt fogalmának – a közvetítő feladatnak – meg nem felelésre következtetett volna, nem kellett volna azzal sem foglalkoznia, hogy az alapszabálynak az a rendelkezése, hogy az alapító tagok az ítélet napjáig tagdíjmentesek, nem felel meg a pártok gazdálkodásáról szóló szabályoknak. (Az LB Kpkf.I.25.193/1994. ítéletet közli *Lomnici* (246. jegyzet) 224.) Az alkotmánnyal összhangban nem álló cél miatt tagadta meg a bíróság annak a pártnak a bejegyzését, amelynek célja az alapszabály szerint az volt, hogy „következetes propagandával a tömegeket elfordíttassa a jelenlegi parlamenti pártoktól és ezáltal azok megszűnésre kerüljenek. Az ezáltal felszabadult feleslegesen elherdált anyagi javakat a társadalom jobbítására fordítsa, majd önmagát is feloszlassa. A párt meggyőződése, hogy egy ország irányításához nem pártokra, hanem szellemi és fizikai pártokra van szükség." Ez a párt nem az Alkotmány 2.§ (3) bekezdésében tiltott kizárólagos hatalomra tört; mert a többi párt megszűnésével együtt saját magát is fel akarta oszlatni. A többpártrendszer szükségességének, és a pártok alkotmány szerinti rendeltetésének tagadása miatt a Legfelsőbb Bíróság is megtagadta a párt bejegyzését. BH 1994, 294. Nem az „alkotmányellenes cél", és nem a „tagadás", hanem a párt fogalmának meg nem felelés lenne a megfelelő indok.

az azt szervező, sem annak tagja. Ugyanez vonatkozik a mások jogai és szabadságai megsértésének tilalmára.

Ezért a **büntetőjogi korlát** két kérdést vet föl. Meg kell különböztetni a tagok és a szervezet magatartásának értékelését, és annak jogkövetkezményeit. A másik kérdés, hogy milyen bűncselekmények jönnek itt számba.

A **párt tagjának** (potenciális tagjának, szervezőjének) **büntetőjogi felelősségét és a párt szankcionálását** azért, mert büntetőjogi tényállást valósított meg szigorúan **meg kell különböztetni**. A tag cselekedetének beszámítása a párt cselekedeteként csak akkor lehetséges, ha **bizonyított**, hogy **a tag a párt felhatalmazásával** vagy **egyetértésével** cselekedett. Erre vonatkozó kielégítő bizonyíték hiányában a párt nem tehető felelőssé tagja nyilatkozataiért vagy magatartásáért. Ez az európai közös alkotmányos hagyomány.[274] Az elv fenntartása mellett a strasbourgi bíróság arra is rámutatott, hogy a párt vezetőinek állásfoglalása a politikai intézmények és a közvélemény számára a párt pozíciójának számít, hacsak a vezető nem nyilatkozik az ellenkezőjéről. A pártvezetők nyilatkozatai még a hivatalos pártprogrammal szemben is mérvadóak a párt valódi törekvései megítélése számára, s mint *a párt* büntető törvénybe ütköző cselekedete, alapul szolgálhatnak a párt betiltásához is.[275]

Azok a bűncselekmények, amelyeket a párt „megvalósíthat", illetve amelyek elkövetésére felhívhat, **olyan bűncselekmények** lehetnek csak, amelyeket **bárki elkövethet**. Az előzetes tilalomra és a betiltásra csak olyan büntető törvény jöhet számításba, amely mindenkire érvényes *„általános törvény"*. Ha ugyanis meg lehetne tiltani párt létrehozását olyan büntető tényállás alapján, amely egyébként nem bűncselekmény, s amelyet csakis bizonyos ismérveknek megfelelő párt (vagy egyesület) alakítása vagy működése megbüntetése céljából hoztak, az egyesülési szabadság alkotmányos alapjogát a törvényhozás tetszésének szolgáltatnánk ki. Az „általános" bűncselekmények közül is olyanok elkövetése számítható be a pártnak, amelyek „megvalósítása" a párt alkotmányos feladatai körébe esik.[276] Nem lenne alkotmányosan igazolható egy párt betiltása azért, mert vezetősége például műszaki előírások akár szándékos megszegésével súlyos balesetet okozott, vagy sikkasztott.

Az Alkotmánybíróság a fenti kérdéseket csak érintőlegesen tárgyalta, de határozataiban megtalálhatók azok a kezdemények, amelyek kifejtése e tételekhez vezethet. Megsemmisítette a bíróság az „egyesülési joggal való visszaélés" bűncselekményét, amelyet a nemzeti, népi, faji, vallási csoporthoz tartozás miatt elkövetett bűncselekmények elleni hatékony fellépés érdekében iktattak a Büntető

[274] Velence Bizottság: Guidelines on Prohibition CDL-INF(2000)1, Guidelines 4, 6; explanatory report 13.

[275] Ld. Refah Partisi (196. jegyzet) 111-115. pont.

[276] A német alkotmánybíróság a következőképpen írta le ebben az összefüggésben az általános törvény fogalmát: ezek olyan büntető tényállások, amelyek nem szükségszerűen, vagy legalábbis nem lényegükből fakadóan pártcélok követése esetén valósulnak meg, és amelyek nem csupán a párt alkotmányellenes tevékenységét büntetik, hanem amelyeknél más elemek képezik a tulajdonképpeni büntetőjogi tartalmat. BVerfGE 47, 139.

törvénykönyvbe. Ez azt büntette, aki olyan társadalmi szervezetet vezet vagy szervez, amelynek célja bűncselekmények elkövetése, illetve amelyek tevékenysége bűncselekményt valósít meg; büntette azt is, aki e bűncselekmény elkövetéséhez anyagi eszközöket szolgáltat.[277] Az Alkotmánybíróság a tényállás „túl széles" és differenciálatlan volta miatt tartotta alkotmányellenesnek a bűncselekményt, mert bármely, a pártnak beszámítható bűncselekmény formai megvalósítása esetén megalapozza a vezető vagy szervező büntetőjogi felelősségét, s ezért „magában hordozza az egyesüléshez való jog önkényes korlátozásának lehetőségét".[278] Innen már csak egy lépés lett volna annak kimondása, hogy a párt feladat-ellátása határozhatja meg a releváns bűncselekmények körét. Az eset felvetette a párt tagja (vezetője) és a párt felelőssége közötti viszonyt is: a Btk. a párt magatartását számította be a vezetőnek. Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a vezetőt nem lehetne a párt minden „bűncselekményéért" felelőssé tenni.[279] Ebben az ügyben az Alkotmánybíróság nem foglalkozott az „általános törvény" problémájával, noha a kifogásolt „bármely bűncselekmény" alkalmat kínált rá, hogy korábban, az egyházakkal kapcsolatban kidolgozott álláspontját a bíróság most az egyesülési szabadságra alkalmazza. Eszerint a pártok egyenlő kezelésének abszolút parancsából, továbbá abból is, hogy az állam nem foglalhat állást a pártprogramok tartalmáról, az következik, hogy az állam csak elvont, minden pártra egyaránt alkalmazható keretszabályokat alkothat. Magának a párt alapítási és működési szabadságának pedig csakis nem pártspecifikus, hanem mindenkire, illetve bármely más hasonló tevékenységre is érvényes korlátai lehetnek.[280]

Az általános büntetőjogi tilalmak alkalmazása a pártok alakítására és működésére, a fenti szűkítésekkel, alkotmányosan és gyakorlatilag is kielégítő védelmet nyújt a demokráciának. Nincs ugyanis olyan alapjog és olyan alkotmányos érték vagy intézmény, amely végső védelmét ne találná meg a büntetőjogban. A büntetőjogi korlátok alkotmányosságát pedig az Alkotmánybíróság mindig felülvizsgálhatja, ahhoz hasonló mércével, mint amelyet a véleménynyilvánítás büntethetőségére meghatározott. (→**50**) A bűncselekmények tényállásának konkrét, és a büntetőjog dogmatikájának kidolgozott volta, s a büntetőeljárás garanciái sokkal több biztonságot nyújtanak az egyesülési szabadságnak, mint az olyan általános korlátok, mint az alkotmány, vagy mások jogainak és szabadságának tiszteletben tartása.

Minden szabadságjog gyakorlása elvileg **mások jogának és szabadságainak sérelmével** járhat. Egy olyan súlyos korlátozást, mint a pártalapítás megtagadá-

---

[277] 58/1997.(XI.5.)AB, ABH 1997, 348.

[278] ABH 1997, 353, még részletesebben kifejtve párhuzamos véleményben, 357.k.

[279] A határozat ezt a büntetőjog szükségtelen használata, a tag egyébként is megálló büntetőjogi felelőssége és a párt vezetéséért ehhez járuló önálló felelőssége indokolatlan halmozása kapcsán érintette. A probléma hivatkozott, legnyíltabb felvetése a párhuzamos véleményből való. ABH 1997, 252, 359.

[280] A 4/1993.(II.12.)AB határozatban (ABH 1993, 52) a vallásszabadságról mondottak alkalmazásánál az egyesülési szabadságra természetesen figyelemmel kell lenni arra, hogy az egyházak nem kerülhetnek hatalomra.

sa (vagy a párt betiltása) nem lehet ebben az általánosságban egyedi hatósági mérlegelésre bízni. A korlátozás szempontjainak **törvényben meghatározottnak** kell lennie. A törvény alkotmányosságát pedig az alkotmánybírósági kontroll biztosíthatja. Az Egyesülési törvény e tilalomnál az Egyezségokmányt kívánta követni, s annak szóhasználatát vette át. (→**71**) Nem volt azonban figyelemmel arra, hogy az Egyezségokmány 22. cikkében (mint ahogy az Emberi jogok európai egyezményének 11. cikkében is) *felhatalmazó szabályról* van szó az egyesülési jog korlátozására, s a cikkek a *korlátozáshoz feltételeket is* megállapítanak. A mások jogai és szabadságának védelme önmagában és közvetlenül nem alkalmazható az alapjog korlátozására, hanem azt törvényben[281] kell konkretizálni; továbbá a korlátozásnak **szükségesnek kell lennie egy demokratikus társadalomban** mások jogai védelme érdekében. A szükségesség az egyezmények gyakorlata értelmében az **arányosság** követelményét is magában foglalja.[282] Mindezeket a feltételeket a magyar jog nem vette át.[283]

A „mások jogainak és szabadságainak sérelme", mint a párt alakításának és működésének *közvetlenül alkalmazható korlát*ja, s egyben feloszlatási ok is, **alkotmányellenesen tág és határozatlan**. Ennek a feltételnek pontosító értelmezésére sem az Alkotmány, sem az Egyesülési vagy a párttörvény nem kínál ahhoz hasonló szempontokat, amelyekkel az alkotmány tiszteletben tartása és az azzal való összhang önmagában szintén elfogadhatatlanul széles feltételeinek alkotmányos alkalmazási területét ki lehetett jelölni.

A korlátozó feltételek fennállása mindig tényekkel és **részletesen bizonyítandó**, végső soron feltétlenül **bíróság előtt**.[284] A bíróság határozatát más hatóság nem vizsgálhatja felül: ha a bíróság a pártot a bejegyzéskor törvényesnek találta, azt mindaddig alkotmányosan kifogástalannak kell tekinteni, amíg a pártot a bíróság jogerősen fel nem oszlatta.[285] E formai garancia mellett a bírói fórum

---

[281] Függetlenül attól, hogy az egyezmények és szerveik gyakorlata a törvényt materiális értelemben értelmezi, a magyar Alkotmány az alapjog korlátozásához formálisan is törvényt ír elő. (8.§ (2)) Noha részletek alacsonyabb jogforrásban is szabályozhatók (64/1991.(XII.17.AB, ABH 1991, 300), fel sem merülhet, hogy a párt alapításának és betiltásának feltételeit ne törvény határozná meg.

[282] Az un. Siracusa Principles értelmében a megszorító rendelkezéseket minden cikk tekintetében egységesen kell értelmezni, de megerősíti az arányosság feltételét a 22. cikkre is *Sarah Joseph – Jenny Schultz – Melissa Castan*: The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary, Oxford, Oxford University Press, 2000, 433.

[283] Ez a súlyos hiba a rendszerváltás idején még az Alkotmány 8.§ (2) tekintetében is előfordult. A Kerekasztal megállapodásával ellentétben, amely az alapjogok korlátozásának határát a lényeges tartalom sérthetetlenségével vonta meg, az Országgyűlés a korábbi szocialista javaslatot vette be az Alkotmányba, amely felsorolta az egyezményekben szokásos korlátozási okokat és előírta az (alkotmányerejű) törvény alkalmazását, de nem tartalmazta a demokratikus társadalomban való szükségesség feltételét (s így az arányosságot sem). A hatályos szöveget az 1990-es választások után helyreállították.

[284] Minden hatósági beavatkozásnak a pártok alapítási és működési szabadságába bíróság előtt megtámadhatónak kell lennie. Velence Bizottság CDL-AD(2004)007, Guideline E.

[285] Az Országos Választási Bizottság nem vizsgálhatja felül a párt tevékenységét és programját; úgyszintén a nevét sem. BH 1998, 457 és 456.

elsősorban tartalmi biztosíték. Még ha a törvényi feltételek az általánosság elfogadható határain belül vannak is, a bírói gyakorlat képes ezek pontos, és olyan értelmezésének kidolgozására, amely tekintettel van a pártok szerepére a demokráciában, s különösen a pártalakítás nyitva tartásának alapvető fontosságára. **A pártot bejegyző hatóság**nak a normatív rendszerben is van mérlegelési tere. A bejegyző hatóság kiléte ezért egyrészt politikai kérdés, másrészt a pártalapítás és -működés alkotmányos **garanciájának minősége függ** tőle. A Kerekasztal az ellenzék álláspontját fogadta el, hogy a pártok „az egyesülési szabadság hatálya alatt" álljanak, s így bejegyzésük is – mint minden társadalmi szervé – a rendes bíróságok feladata lett.[286] Nem a bejegyző hatóság „politikai semlegessége" a lehetséges szempont az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti választáshoz,[287] hanem hogy itt a szokásos bírósági feladatokon túlmenő, az egész alkotmányos berendezkedés alapjait érintő olyan kérdésről van szó, amelyhez az alkotmánybíróság rendelkezik kellő judiciummal, és az tudja azt a többi alkotmányossági döntés közé illeszteni. A döntő, hogy az egységes alkotmányértelmezést végső soron az alkotmánybíróság tartsa kézben.[288]

Mindezek a szempontok természetesen érvényesek a párt feloszlatására jogosult hatóságra is. Ilyen hatóság mindenütt van, míg bejegyző hatóság csak a normatív rendszerekben. Ha a bejegyzés nem puszta formalitás, célszerű, hogy a **bejegyzés és betiltás ugyanazon hatóság** kezében legyen. A párt betiltása azonban egy további garanciális kérdést is felvet: ki jogosult a feloszlatás indítványozására. Az Egyesülési törvény ezt a jogot az ügyészre ruházta. Az ügyész – ellentétben a többi társadalmi szervezettel – a pártok fölött nem gyakorolhat törvényességi felügyeletet, de a párt törvénysértése esetén keresetet indít a párt ellen. Tehát mégiscsak tudomással kell bírnia a párt feloszlatási okot megvalósító tevékenységéről, mint ahogy arról is, hogy a párt megszűnésének megállapításának volna helye, s ekkor ezt indítványoznia kell a bíróságnak.[289]

---

[286] A 1989. májusi párttörvény-javaslat (16. jegyzet) viszont az alkotmánybíróságra telepítette volna a bejegyzés jogát, „az alkotmányossági és törvényességi felügyelettel", s így a feloszlatással együtt. A bejegyzéshez megkövetelték volna a pártprogram vizsgálatát, viszont meghatározták és nevesítették a bejegyzés megtagadásának okait, amelyek megegyeztek a feloszlatás okaival. A párt-bejegyzést (mint aktuális politikai feladatot) az alkotmánybíróság felállítása melletti érvként hozták fel; ami viszont még inkább azt eredményezte, hogy az alkotmánybíróság szabad választások előtti létrehozását ellenző ellenzék ragaszkodott a rendes bíróságokhoz. Viszonylag hamar a rendes bíróságok általi bejegyzésben egyeztek meg. Az Ellenzéki Kerekasztal már a tárgyalások megkezdése előtt is úgy nyilatkozott, hogy a pártok alapítását a többi személyegyesüléshez hasonlóan az Egyesülési törvénynek kell rendeznie, és bejegyzésük a rendes bíróságok, nem pedig az alkotmánybíróság feladata legyen. (Népszabadság, 1989. május 26.) A tárgyalásokra lásd *A rendszerváltás 1*, 393; *6.* 73, 75, 180.k, 189.

[287] Az MSZMP az alkotmánybíróság politikai semlegességét hozta fel érvként. *A rendszerváltás 6.* 73.

[288] Ez a rendes bíróságok és az alkotmánybíróság viszonyának kényes kérdése. *Sólyom László*: Az alkotmánybíráskodás tizedik évfordulójára, in: *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás 234.kk. A problémát jelzik a bíróságok bejegyzést megtagadó döntései (273. jegyzet).

[289] Egyesületi törvény 14.§ (2), 16.§ (2); Párttörvény a speciális megszüntetési okokkal 3.§ (2), (3).

A pártalakítás és –működés szabadságának érvényesülése – mint más szabadságjogoké is – **szoros európai kontrol** alatt áll.[290] A második világháború után a kommunista és újfasiszta pártok betiltása volt jellemző. A nemzetközi szintre került végső döntéseket később több kritika érte.[291] Az utóbbi évtizedben elsősorban a törökországi pártbetiltások kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága részletes kritériumokban foglalta össze felfogását a pártok alakításának és tevékenységének korlátozhatóságáról. (→**83**) Az EU Alkotmányszerződés (tervezete) 45 cikk (3), és a szerződésbe felvett Alapjogi Karta 12. cikke a politikai egyesülés külön is megnevezett jogán belül garantálja a pártalapítás és a pártok működésének szabadságát. Az 52. cikk (3) értelmében az egyesülési szabadság tartalmát és terjedelmét – tehát korlátait – is az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított megfelelő jogéval azonosnak kell tekinteni.[292]

A párt feloszlatása

A párt betiltása érzékenyen érinti az alkotmányosság egész rendszerét, s a demokráciára magára is veszélyes eszköz, ezért indokolt annak anyagi feltételeit törvényben vagy magában az alkotmányban a legaprólékosabban meghatározni, s alkalmazását külön eljárási biztosítékokkal körülbástyázni. Ilyen lehetőség a párt betiltását az alkotmánybíróságra bízni, s indítványozását is azokra a legmagasabb szintű állami szervekre korlátozni, amelyek a normakontrollon kívüli alkotmányossági kérdéseket az alkotmánybíróság elé vihetik. Ez utóbbinak veszélye, hogy a párt elleni fellépés nyíltan politikai döntés lesz. Ám a párt feloszlatása mindig **politikai döntés**. Annak megítélése, hogy valamely párt mikor és miért jelent veszélyt a demokráciára, mindig *a konkrét politikai helyzettől függ*,[293] hiszen *preventív intézkedésről van szó*. A betiltási okok sokfélesége – s még inkább a valóban alkalmazott betiltási okok eltérése – is azt mutatja, hogy

---

[290] Ezt hangsúlyozza az Emberi Jogok Európai Bírósága is. Refah Partisi (196. jegyzet) 100.

[291] A korra jellemző jogesetek közül – az újfasiszta Szocialista Birodalmi Párt, majd a Német Kommunista Párt betiltása az NSZK-ban, Olaszországban pedig a fasiszta párt újjáalakításának tilalma – az utóbbi kettő került a strasbourgi Bizottság elé. A Bizottság szerint az Egyezmény 11. cikke nem sérült – az indokolások azonban mai szemmel nem kielégítők. *Jochen Abr. Frowein – Wolfgang Peukert*: Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar. 2.Aufl. Kehl, Engel, 1996, 418, 492. Az olasz pártbetiltás ügye egy elítélt egyéni panasza folytán, mint az Egyezségokmány 22. cikkének megsértése, az Emberi Jogi Bizottság elé is került, amely nem bocsátkozott semmilyen tény vizsgálatába, hanem sommásan megengedhetetlennek nyilvánította a panaszt. Bíráló értékelését ld. *Joseph/Schultz/Castan* (282. jegyzet) 400.

[292] Az Unió joga ennél kiterjedtebb védelmet is nyújthat. A Karta 12. cikk annyival tágabb az Egyezménynél, hogy az egyesülési jogot „bármilyen szinten" biztosítja, azaz az Unió szintjére is kiterjed. Lásd *Jürgen Meyer* (100. jegyzet) 200, 587.

[293] *Gregory H. Fox – Georg Nolte*: Intolerant Democracies. Harvard International Law Journal, 36/1, 1995, 1, passim, de különösen 64.kk. A magyarországi kockázatokkal is összefüggésben ld. *Sajó András*: Önvédő jogállam. Fundamentum, 2002/3-4, 55.

minden ország mást érez leginkább fenyegetőnek, ha az igen általános „szélsőséges", „alkotmányellenes" és hasonló minősítéseken túlnézünk. A hidegháborús idők kommunista párt-betiltásai ma már inkább kritikai elemzés tárgyát képezik. Vannak országok, amelyek a szeparatista pártokban látják a fő veszélyt, s ezért tiltják a kisebbségi, nemzeti vagy (sokszor azzal összefüggő) vallási alapú pártokat.[294] A már rutinszerűvé vált törökországi pártbetiltások alapja az állam egységének és világi jellegének megvédése. Közös nevezőnek és elvileg is megindokolhatónak **az alkotmány erőszakos eszközökkel való megváltoztatása** tűnik, s emellé egy pontosan és szűken megfogalmazott **demokratikus minimum** társulhat. A pártok elleni fellépés, ott, ahol nincs akut veszély, különösképpen a szimbolikus politizálás része lehet.[295] A párt feloszlatása egyébként sem ítélhető meg önagában – sem maga a politikai jellegű indítvány időzítése,[296] sem a párt tényleges szerepe a politikai palettán –, hanem a „szabad választások" kereteinek meghatározásával együtt szemlélendő; akár az újraindulás lehetőségét nézzük, akár a választási rendszer hatását a párt esélyeire.[297] A betiltási indítványok politikai jellegét a kérdésben döntést hozó bíróság (alkotmánybíróság) hivatott ellensúlyozni. Azonban a probléma jellegén – kockázatbecslésről van szó – a legpártatlanabb testület sem képes változtatni. Hipotetikus ítéletet kell mondani arról, milyen hatással lesz az illető párt a nép viselkedésére. Sőt, azt is mérlegelni kell, milyen hatással lesz a párt betiltása a nép

---

[294] Számos példát hoz a Velence Bizottság jelentése a pártok feloszlatásáról, CDL-INF(2001)1. Az 1958-as francia alkotmány gyakran idézett 4.§-át, amely szerint a politikai pártoknak tiszteletben kell tartani a nemzeti szuverenitás és a demokrácia alapelvét, a kommunista párt elleni óvintézkedésként vették fel az alkotmányba, gyakorlatilag viszont szeparatista (baszk) pártokat tiltottak be. Forrásokkal ld. *Fox/Nolte* (293. jegyzet) 27. Az alkotmányellenessé nyilvánítás helyi politikai megítélésére példa annak a szlovén pártnak a betiltása, amely az Istriából a második világháború után elűzött olaszok visszatéréséért lépett fel.

[295] Történeti okokból a német alaptörvény nemcsak külön rendelkezést tartalmaz a párt betiltásáról, hanem itt gyakori a szélsőséges pártok betiltásának indítványozása. Az ilyen indítványok szimbolikus volta itt szembetűnő. Jelentéktelen csoportokról van szó, amelyek semmilyen tényleges veszélyt nem jelentenek a demokratikus rendre; hiszen mint kiderült, az állambiztonság ezeket totálisan kontrollálja. Ld. 262 és 356 jegyzet. A gyakorlat hullámzó a tekintetben, hogy a puszta pártprogramon túl a gyakorlati megvalósítás előkészületének milyen stádiumát követeli meg. Az elmélet azonban egyértelműen a feltételek szűkítő értelmezését támogatja.

[296] Ha az állam taktikai okokból hosszú ideig tűri „az alkotmányra végletes veszélyt jelentő" párt működését, nehéz lesz meggyőzően bizonyítani ezt a veszélyt. A török Refah pártot, amelynek feloszlatása ügyében az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítélet az Egyezmény értelmezése tekintetében ma mérvadónak számít, többek között a vezetők évekkel korábbi beszédeiben elhangzott kijelentések alapján tiltották be, noha a párt időközben kormányon is volt, és e minőségében nem szolgáltatott okot a vádakra.

[297] A párt betiltásának gyakori következménye nemcsak az újjáalakítás kizárása, hanem a pártvezetők időleges eltiltása politikai jogaik gyakorlásától, a közügyekben való részvételtől. Új demokráciákban rendszeresen felmerül, a megdöntött rezsim vezető pártja indulhat-e az új rendszer első, „legitimáló" választásán.
Másrészt a tisztán többségi választási rendszer eleve esélytelenné tehet kis pártokat, s ekkor meghagyásuk a mártír-csinálás hatásaival szemben mérlegelhető.

érzületére.[298] A tisztán jogi szempontok alapján való fellépést elvileg a büntetőjog képviseli. (→**75** és **76**)

Amilyen veszélyes lehet a demokráciára, ha hagyja, hogy a szabadsággal a szabadság ellenségei visszaéljenek, olyan veszélyes lehet a demokráciára, ha a párt-betiltás eszközével politikusai élnek vissza. Ezt a veszélyt is állandóan szem előtt kell tartani, s mind az anyagi, mind az eljárási szabályokkal a pártbetiltás kivételességét, s főleg indokolt voltát lehetőség szerint biztosítani. A párt betiltása – de még a betiltási eljárás sem – nem válhat a politika mindennapi eszközévé.[299] A szólásszabadság körében ma a korlátozás nagyobb veszélynek számít, mint a szabadon kinyilvánítható vélemény esetleges negatív hatása.[300] A cenzúra tilos, a büntetőjog utólag véd; itt az állam visszaélése a korlátozással nem fenyeget. A szervezkedést azonban az állam mindig is nagyobb veszélynek érezte a gondolat- és véleményszabadságnál; s pártok előzetes vizsgálatát és betiltásának lehetőségét a pártok sajátos feladatával indokolják. A párt „célja és létének értelme abban áll, hogy hatalomra kerüljön, s az államapparátus egy fontos részét irányítsa" – ezért kötelezheti az Emberi Jogok Európai Egyezményében részes állam a pártot arra, hogy az Egyezmény által garantált jogokat és szabadságokat tiszteletben tartsa és biztosítsa.[301] De ugyanez az érv amellett is felhozható, hogy a betiltással való visszaélés nagyon súlyos: a demokrácia lelkét, a politikai verseny nyitottságát sérti, ha a versenytársat kitiltják a pályáról.

Az egyesülési szabadság, és ezen belül a pártok működésének szabadsága alkotmányos határairól a párt feloszlatása kapcsán kell szükségképpen állást foglalnia az alkotmányjognak. Ekkor érkezik ehhez a problémához minden jogrend, függetlenül attól, van-e egyáltalán külön törvény a pártokról, vagy hogy van-e regisztrációs eljárás, amely eleve szűrőt jelenthet. A bejegyzés ugyanis vagy formális, vagy a tartalmi kizáró okok könnyen megkerülhetők; a párt működése közben is vehet alkotmányellenes irányt, illetve csak működése produkálhat ténybeli bizonyítékot a betiltási okokra. A bejegyzés megtagadásának és a párt feloszlatásának tartalmi okai lehetnek ugyanazok. A különbség mégis az, hogy a *bejegyzés elutasítása még inkább feltételezéseken*, elvek és vélemények eleve veszélyes voltán nyugszik, míg *a feloszlatásnál sokkal differenciáltabb mérlegelés* lehetséges, és szükséges is. Itt dőlhet el, milyen mértékű *tényleges* veszélyt követelnek meg; itt válik el, hogy a párt egyes tagjai magatartása beszámítható-e a párt cselekedeteként. Egyáltalán a jogkorlátozás arányosságának követelményét komolyan csak ebben a fázisban lehet érvényesíteni.

---

[298] Ez ingatag demokráciákban, ahol a demokrácia határairól kell példát statuálni, akár fő szempont is lehet. Ugyanakkor a legrosszabb megoldásnak is bizonyulhat. A policy-szempontok ellentmondásosságára *Fox/Nolte* (293. jegyzet) 86.

[299] Ezért lenne aggályos mindenkinek indítványozási jogot adni, mint *Sajó András* (293. jegyzet) 62. javasolja.

[300] A vélemény- és egyesülési szabadság megkülönböztetése szerepet játszik abban, hol van a párt betilthatóságának határa.

[301] Ezzel indokolja a preventív intézkedés létjogosultságát a Bíróság a Refah-ítéletben is, (196. jegyzet) 103.

A Velence Bizottság 2000-ben kelt jelentése a politikai pártok betiltásáról, feloszlatásáról és hasonló intézkedésekről[302] számot vetett a betiltás politikai természetével. A jelentés végkövetkeztetése szerint nehéz akár csak európai közös nevezőt is találni (ugyanazt a tevékenységet az egyik ország betiltással szankcionálja, a másik nem); másrészt a kifejezett szabályok, s még inkább a tényleges pártbetiltások ritkaságából arra lehet következtetni, hogy a pártbetiltás intézménye nem is szükséges eleme a demokrácia zökkenőmentes működésének. A büntetőjog elegendő védelmet nyújt. A jelentésben megfogalmazott ajánlások lényege, hogy párt alakulásának megtiltása vagy működésének betiltása csakis azon alapulhat, hogy a párt támogatja az **erőszak alkalmazását**, vagy erőszakosan lép fel a demokratikus alkotmányos rend megváltoztatásáért, és *ezáltal* aláássa az alkotmányban garantált jogokat és szabadságokat. **Az alkotmány békés eszközökkel való megváltoztatásának szándéka nem elegendő ok a betiltáshoz**. A párt csak akkor tehető felelőssé tagjai magatartásáért, ha azok a párt felhatalmazásával és a párt feladatkörében, a politikai nyilvánosságban szerepeltek. Bizonyítani kell, hogy párt valós veszélyt jelent. Betiltásra csak végső esetben kerülhet sor. A helyi hatóságok helyzetmegítélése, akár normális körülmények között, akár rendkívüli helyzetekben, nem a végső szó: a pártokat megilleti az Emberi Jogok Európai Egyezményének védelme.

A Velence Bizottság valóban minimum standardjához képest az Egyezmény védelmét pillanatnyilag a Refah-ítélet[303] jeleníti meg. Az ítélet jelentősége abban áll, hogy összefoglalja a Bíróság elveit a pártok korlátozhatóságáról. (Az elvek alkalmazása a konkrét ügyre nem probléma nélküli.[304]) Eszerint egy párt akkor törekedhet egy jogrend, vagy egy állam jogi és alkotmányos struktúrájának a megváltoztatására, ha az erre használt **eszközei jogszerűek és demokratikusak**; továbbá ha a javasolt **változások összeegyeztethetők az alapvető demokratikus elvekkel**. (98.) A párt feloszlatása akkor igazolható a szükségesség tesztje alapján, ha bizonyítékok vannak arra, hogy a demokrácia károsítása *közvetlenül fenyeget*; ha a párt vezetőinek és tagjainak megnyilvánulásai *a pártnak beszámíthatók*; ha ezek a pártnak beszámítható megnyilvánulások összességükben egy olyan, a párt által tervezett és nyilvánosan képviselt *társadalommodell* képét adják, amely *a „demokratikus társadalom" koncepciójával ellentétes*. (104.)

Az erőszak tilalma mellett tehát az alapvető demokratikus elvek érinthetetlensége is határt szab a pártok szabad működésének. A második kritérium azonban óhatatlanul **értékelő**. [305] A politikai folyamat nyitottsága – amit a magyar alkot-

[302] CDL-INF(2000)1.

[303] Ld. 196. jegyzet.

[304] A Bíróság bizonyítottnak látta pártvezetők (és időközben kizárt párttagok) évekkel korábbi beszédei alapján, hogy a párt kész erőszakos eszközöket alkalmazni; továbbá az iszlám jog részleges és önkéntes alkalmazását, és ezzel egy plurális jogrend bevezetését a *Sharia* értékelése alapján a demokratikus alapelvekkel összeegyeztethetetlennek ítélte. A különvélemények is – különböző irányú – differenciáltabb megítélést kívántak. Tágabb összefüggésben vö. *W. Cole Durham*: Vallás, univerzalizmus és demokrácia. Fundamentum, 2003/3-4, 34.

[305] A Refah-ítélet szekularizmus jelentőségét ismerte el a modern török történelemben.

mány úgy fejez ki, mint a hatalom kizárólagos birtokolásának tilalmát (2.§ (3)) – minimális követelmény, mert ez tartja nyitva a lehetőséget az egyes alapjogok és demokratikus intézmények megvalósítása számára. Itt azonban már az országonként különböző „örökkévaló klauzulák" és a nagyon is szituációfüggően kialakított alapelvek körébe érünk. A nemzeti jogrendek fölötti bíróságok és más testületek viszont a saját egyezményeikben meghatározott jogokhoz és intézményekhez vannak kötve, és azokat értelmezve szabják meg a kockázat éppen elviselhetőnek tartott határait.[306] Még ha vannak is értékelési szempontok, a bíróságok nyíltan vallják, hogy az pártról szerzett **összbenyomás** dönt.[307]

Mégis vannak általánosan elfogadott elvek, amelyek legalább körülhatárolják a pártok betiltásának lehetőségét. Általánosan elismert, hogy a pártszabadság határai tágabbak, mint általában az egyesületi szabadságé: [308] a párt feloszlatására valóban **csakis a legvégső esetben** kerülhet sor. Ez állandó strasbourgi gyakorlat is. A gyülekezési és egyesülési szabadságnak az Egyezmény 11. szakaszában meghatározott *korlátozási lehetőségét megszorítóan kell értelmezni*, ha párt feloszlatásáról van szó. [309]

Ezt a kivételességet szolgálhatja egyrészt a *különleges eljárás*, (→**78**). Anyagilag azonban azon múlik, hogy a pártnak tulajdonított **kockázatot** a demokráciára **mennyire elvontan** kezeli a bíróság, azaz mennyire valós és közvetlenül fenyegető veszélyt követel meg. A Velence Bizottság elvont irányelve szerint még az eljárás megindítása előtt tisztázni kell, hogy „**valóságos veszélyt** jelent-e" a párt.[310] Azonban *ennek megítélése is a történelmi körülményektől függ*. A hangsúly azon a változáson van, hogy nem nyíltan fellépő forradalmárokról, s nem is titkos összeesküvőkről van szó, hanem most a párt valódi szándékát eltitkolva a demokrácia intézményrendszerének részeként, alkotmányos eszközöket vesznek igénybe arra, hogy majd uralomra jutva megsemmisítsék a demokrá-

---

[306] Az ötvenes években a strasbourgi Bizottság jóváhagyta a német kommunista párt betiltását azon az alapon, hogy bár alkotmányos eszközökkel akarta megszerezni a hatalmat, hatalomra kerülve azonban megsemmisítette volna az Egyezményben biztosított szabadságokat. Ezért a párt nem is hivatkozhat az Egyezményre a német állam ellen. E 250/57. Yb 1.222. A Bizottság a 17. cikknek ezt a széles értelmezését hamarosan helyesbítette, ld. *Frowein/Peukert* (291. jegyzet) 492. Ez azonban éppen a fenti állítást támasztja alá.

[307] A korábbi gyakorlatra támaszkodva Refah-ítélet 101. Ez a német alkotmánybíróság a kommunista pártot betiltó ítéletében kifejtette, hogy a hivatalos dokumentumokkal szemben a párt valódi szándékai „stílusából" megismerhetők. BVerfGE 5, 136.

[308] A német jogban szokás *párt-privilégiumról* beszélni. (Használja a kifejezést az alkotmánybíróság is). Ezzel szemben felhozható, hogy nincs szó privilégiumról, hiszen a pártok eleve más jogállásúak, mint egy egyesület, s ezért nem is lehet összehasonlítani feloszlatásukat. Az utóbbi kritikára: *Ipsen* in: *Sachs* (90. jegyzet) Art. 21. Rdn. 146.

[309] Refah-ügy (196. jegyzet) 100. Ugyanígy: Velence Bizottság, CDL-INF(2000)1, Guideline 5., összekötve a feloszlatás alkalmazásához szükséges „legnagyobb önmérsékletet" a veszély valóságos voltának követelményével.
A mérce tehát hasonló ahhoz, ahogy a véleményszabadságot korlátozó törvényeket sok alkotmánybíróság szerint megszorítóan kell értelmezni. A magyar Alkotmánybíróság szerint is: 30/1992.(V.26.)AB, ABH 1992, 178.

[310] Ld. előző jegyzet.

ciát. Erre az 1940-es évek elejétől napirenden lévő problémára az Emberi Jogok Európai Bírósága is emlékeztet.[311] Következésképpen a pártbetiltások kérdésében az 1950-es évektől arra a különbségre koncentráltak, ami egy elvont tanítás hirdetése (bármennyire erőszakot alkalmazna az a tan), és az azonnali erőszakos akcióra való uszítás között van.[312] A puszta teoretizálást védi a szólásszabadság, de itt is hajszálnyi a határ a tan melletti „tudományos-programszerű kiállás" és a hatalomátvételt előkészítő oktatás és agitáció között, mert a minősítést befolyásolja a párt nagysága, szervezettsége és harciassága. Az akkori párt-betiltási hullám elült. Amerikában a későbbiekben a véleményszabadság (ismét) fokozott védelmet kapott, [313] ennek alkalmazására párt-feloszlatásra azonban nincs eset. Az ötvenes évek német tesztje a tankönyvekben és kommentárokban fennmaradt;[314] de a hangsúly a párt-betiltásról – amelyet az alkotmánybíróság rendre elhárított[315] – arra a gyakorlati kérdésre tevődött át, hogy *be nem tiltott, de alkotmányellenes irányultságú pártokat (azok tagjait) lehet-e emiatt hátrányban részesíteni.*[316] Az Emberi Jogok Európai Bírósága elegendőnek tartotta a Refah-ügyben , hogy a párt vezetői kétértelműséget hagytak a dzsihád értelmét illetően, s ha kormányzati pozícióban semmilyen dokumentumuk nem is tartalmazott utalást arra, hogy az erőszakot a politika eszközeként használnák, nem határolódott el a párt azonnal azoktól a tagjaitól, akik nyilvánosan az erőszak lehetőségét említették a politikai ellenfelekkel szemben. (130, 131.) Ez azonban annyira összefügg a konkrét ügy körülményeivel, hogy a párt-feloszlatás kérdésében továbbra is a fent leírt általános mércékkel, és azok más-más konkretizálásával kell számolnunk.

A pártbetiltás problémáját gyakran tárgyalják a „**militáns demokrácia**" példájaként, mintegy szélesebb beágyazást keresve az itt gyakorolt preventív intézkedésnek. A nagy karriert befutott kifejezés[317] azonban nem fedheti el, hogy

---

[311] Amerikában már 1940-től kétségbe vonják a clear and present danger teszt alkalmasságát az új veszélyek kezelésére. Részletesen *Guenther* (198. jegyzet) 1040. Lásd még Refah-ítélet (196. jegyzet) 99.

[312] Az amerikai Legfelsőbb Bíróság változó tesztjeire *Gunther* (198. jegyzet) 1040-1068. A probléma a maga komplexitásában itt nem is vázolható, hiszen a szubverzív tevékenység megítélése az Első alkotmánykiegészítés tesztjeinek általános alakulásától sem függetleníthető.

[313] Brandenburg v. Ohio, 395. U.S: 444 (1969).

[314] Az előző mondatokban leírt kritériumok a Dennis-ügyből (256. jegyzet) és a német KPD-ítéletből (BVerfG 5, 85) valók. Az utóbbi óta úgy értelmezik a Grundgesetz 21.cikk (2)-t, hogy elegendő a párt betiltásához a pártnak az a szándéka, hogy tanait a valóságba átültesse, attól függetlenül, hogy tett-e ez irányban lépéseket, vagy hogy a szándék megvalósításának van-e realitása. *Ipsen* in: *Sachs* (90. jegyzet) Art. 21 Rdn. 152-156, *Streinz* in: *Mangoldt/Klein/Starck* (90. jegyzet) Art. 21 Rdn. 232, 233. Legtöbb teret hagy a pártnak *Morlok* in: *Dreier* (90. jegyzet) Art. 21 Rn.142, szerinte büntetőjogi analógiával minősített előkészületi cselekményre van szükség.

[315] Ld. 262. jegyzet.

[316] Például köztisztviselői állásból kizárni.

[317] *Karl Loewenstein* kifejezése a Militant Democracy and Fundamental Rights, American Political Science Review, 1937, 416. nyomán lett nemzetközileg ismert, és innen is idézik. Eredetileg azonban már 1932-ben egy választójogi konferencián, hozzászólásában kifejtette: „Az államnak kötelessége fenntartania magát, védekeznie az ellen, hogy éppen azoknak a pártoknak álljon rendelkezésére a parlamentáris eszköztár, amelyek programja ennek az eszköztárnak a szétve-

mind a pártalakítás megakadályozásánál, mind a párt betiltásánál éppen úgy egy alapjog korlátozásáról van szó, mint a többi alapjognál, amihez nem szükséges különös, vagy erősebb legitimáció.[318] A nehézség az intézkedés preventív jellegében, az alkotmányos mérce meghatározásában és – politikai szempontból – célszerűségében rejlik. Önmagában a jogállam önvédelmének szükségessége nem szolgálhat (itt sem) az „államérdek" puszta érvényesítésére; s a harcos vagy védekezésre kész demokrácia jelszava nem fedhet vagy igazolhat többet, mint ami e nélkül is az alkotmány normáiból következik.[319]

A magyar jogban a pártoknak az Egyesülési törvény általános szabályai alá vonása azt eredményezte, hogy nemcsak a párt alapításának, de feloszlatásának sincsenek külön szabályai. Tekintettel arra, hogy a pártok minőségileg különböznek az egyesülési jog alapján létrehozható szervezetektől, hogy alkotmányos feladataik révén a demokrácia konstitutív elemei, *alkotmányosan aggályos*, hogy **a párt bírósági általi feloszlatásának nincsenek az egyesületeknél szűkebb, és törvényben pontosan meghatározott feltételei.**

A Párttörvény szocialista tervezete a feloszlatásra – német mintára – politikai indítványozást és alkotmánybírósági döntést szándékozott intézményesíteni.[320] Ezzel szemben a pártokra is irányadó egyesületi törvény értelmében a pártfeloszlatás a tisztán igazságügyi mederben maradt. Az egyesületi törvény egyrészt elismeri pártok sajátos jogállását azzal, hogy mentesíti őket az ügyészi törvényességi felügyelettől; másrészt azonban meghagyta az feloszlatás közös rendelkezéseit, s köztük azt, hogy a párt feloszlatását az ügyész indítványozza a bíróságon.[321]

Bármely társadalmi szervezet, köztük a **párt feloszlatása csakis az Egyesülési törvény 2.§ (2) bekezdésbe ütköző tevékenység esetén lehetséges.** Ezeket

---

rése. A parlamenti obstrukció elleni szokásos eszközök nem elegendők. Azokat a pártokat, amelyek programjuk és tetteik szerint elvetik a parlamentarizmust, annak használatából teljesen ki kell zárni". Ld. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 7, 1932, 192.k. A kifejezést azután átvette a német alkotmánybíróság is, mint „a tudatos alkotmánypolitikai akarat kifejezését a szabad demokratikus államrend egy határproblémájának megoldására". BVerfGE 5, 139.

[318] *Hans H. Klein* in: *Maunz/Dürig* (107. jegyzet). Art. 21 Rdn. 489. Éppen fordítva: a szabadságellenes politikai tervek nem legitimálhatók.

[319] *Rolf Gröschner* in: *Dreier* (90. jegyzet), Art. 18 Rn. 10.

[320] Nemcsak a feloszlatást, hanem a működés alkotmányosságának és törvényességének vizsgálatát is csak a köztársasági elnök, a legfőbb ügyész és – kétharmados többséggel – az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok egy-egy küldöttéből álló pártközi egyeztető bizottság indítványozhatta volna. A feloszlatási okok között – az Egyesülési törvény ma hatályos okain kívül – szerepelt még az Alkotmánnyal és az alkotmányos jogszabályokkal szembeni engedetlenség szítása is. Ld. 16. jegyzet.

[321] Nem tartja elegendő védelemnek az ügyész egyedüli feljogosítását *Sajó András* (293. jegyzet) 62, aki az Alkotmány 2.§ (3) szerinti ellenállási jog végrehajtására mindenkinek kereseti jog adását tartaná szükségesnek. Rokon kérdés Németországban a negyven éve le nem zárt vita arról, hogy kötelessége-e a szövetségi kormánynak párt betiltását indítványozni, ha elegendő bizonyítéka van egy párt alkotmányellenességére.

a párt bejegyzése kapcsán tárgyaltuk. (→**67**, **74**, **77**) A betiltás okai között – erőszakos vagy kizárólagos hatalomra törés vagy hatalomgyakorlás, bűncselekmény elkövetése, vagy arra felhívás; mások jogainak sérelme – ez utóbbi alkotmányellenesen határozatlan. (→**77**)

A párt betiltásának okait az Egyesülési törvény 2.§ (2) *kimerítően* meghatározza. Ha a párt működése közben olyan más, fent technikainak nevezett okok (→**61** és **62**) állnak elő, amelyek miatt a párt bejegyzése megtagadható lenne – például megváltoztatják az alapszabályt, a párt meg nem engedett gazdasági tevékenységbe kezd –, akkor nem lehet szó feloszlatásról. Ahogy a bejegyzéshez a hibákat ki kell javítani, működés közben szintén van lehetőség arra, hogy a törvénysértő változtatásokat a bíróság ne jegyezze be, vagy hogy a törvénysértő határozatok megsemmisítésével állítsa helyre a jogszerű állapotot.

A párt feloszlatása a rendes bírósági eljárásban, a rendes jogorvoslati lehetőségekkel történik. A feloszlatás **következménye** a parlamenti párt esetében az, hogy a párt frakciója megszűnik. A párt képviselői azonban nem vesztik el mandátumukat, mert a szabad mandátum elve ezt kizárja. (→**137**) A pártoknak az általános egyesülési jog alá rendelése azzal is járt, hogy nincsenek külön szabályok a feloszlatott párt újjáalakulásának megakadályozására. Legfeljebb a bejegyző bíróság tagadhatja meg a bejegyzést, ha a párt (önkéntesen) politikai programjáról is nyilatkozik, s az olyan célokat tartalmaz, amelyek egy párt feloszlatásának szolgáltak alapul; vagy ha az alapítók egy korábban feloszlatott párt reprezentánsai. Ebben a végleges döntés ugyanolyan jogorvoslati szálon válik véglegessé, mint a feloszlatás; és kérdés, hogy külön törvényi alap nélkül a bíróságok maguk kidolgoznák-e a világos szabályokat. A **feloszlatás jogkövetkezményei** ezen túl csupán vagyoniak: a hitelezők kielégítése után fennmaradt vagyont az Országgyűlés által létrehozott alapítvány tulajdonába kell adni.[322]

Az alapítási szabadság ellenpárja a **feloszlási szabadság**, amelynek alkotmányossági követelménye, vagyis akadálymentessége, ugyanaz. Hasonlóan szabad a más párttal való **egyesülés**, továbbá a két vagy **több pártra való szétválás** is. Különösen ezek a jogok szemléltethetik, hogy a pártalapítás szabadságát tekintve *maga a párt is ezen alapjog alanya*. Mivel a bejegyzés konstitutív, mindez csakis a bejegyző bíróság aktusával lesz hatályos. A Párttörvény e tekintetben csupán a vagyoni helyzet rendezését szabályozza. Ez mind a részben közpénzekből táplált pártvagyon célvagyon jellegével,[323] mind a hitelezők védelmével összhangban van.

[322] Párttörvény 8.§ (1). Az alapítvány céljainak és a vagyon felhasználásának módját a parlamenti pártok egy-egy képviselőjéből álló bizottságnak kell kidolgoznia, s az alapítványt kétharmadok szavazataránnyal hozza létre az Országgyűlés. Ez eddig még nem történt meg.

[323] A politikai szervezetek vagyonának célvagyon jellegét az Alkotmánybíróság a szakszervezeti vagyonnal kapcsolatban részletezte (26/1992.(IV.30.)AB, ABH 1992, 140),

A pártalapítás mint egyéni szabadságjog

A pártalapítás szubjektív alapjoga a párt intézményes szabadságától elválaszthatatlan, s valójában annak forrása.[324] Meg kell azonban jegyezni, hogy a párttagság azzal a fejlődéssel emelkedett jelentőségre, amely a pártok szerkezetében lejátszódott: száz éve még nagyon is valóságosak voltak az egyéni tagság nélküli pártok; s ez még a nagy tömegpártokra is áll. A tagfelvétel mint jogi igény, a párttagsággal összeférhetetlen állami pozíciók, a demokratikus belső felépítés alkotmányjogi problémái tehát újabb fejlemények. A formális párttagság jelentősége azonban azóta is változik; nem szabad tehát túlbecsülni.[325] A magyar egyesületi jog megköveteli a bejegyzett egyéni tagságot. A párt nyilvántartott tagsága a Kerekasztal időszakában a tagság nélküli tömegszervezetekkel szembeni ismérvként fontos volt; ezért ezt a követelményt a Párttörvény is megismétli.[326]

A pártalapítás szubjektív jogának első kérdése, hogy kik lehetnek alanyai. Maga az Alkotmány a – pártokra is vonatkozó – egyesülési jogot *„mindenki" jogaként*, tehát **emberi jogként** határozza meg (63.§ (1)); a kifejezetten a pártokra vonatkozó 3.§ viszont az alanyi jogról hallgatva csak intézményi oldalról szabályoz: a pártok szabadon alakulhatnak.[327] (Ez korántsem általános; az alkotmányok gyakran csak az állampolgároknak adják meg az egyesülési szabadságot.[328]) Az Egyesülési törvény azonban már **két korlátozást** tartalmaz a pártokra: párt tagja csak természetes személy lehet; az állampolgársági korlátozás pedig (mégis) úgy érvényesül, hogy párt alapítója és tisztségviselője csak magyar állampolgár lehet. A nem magyar állampolgárságú párttagok a párton belül jelöltállítási és szavazati joggal nem rendelkezhetnek.[329] Mindkét korlátozás alkotmányos indokolást igényel.

A pártalapítás és pártban való részvétel jogának korlátozása a **„magánszemélyekre"** a párt funkciójából következik. A párt az alkotmány szerint a népakaratot alakító és kinyilvánító szerv, méghozzá egyedüliként olyan módon, hogy a nép akaratát az állam népképviseleti szerveiben is érvényesítheti. A népszuverenitás alanyai is az egyes emberek; közöttük és az állam között lát el közvetítő feladatot a párt. Ez, a demokráciával való alapvető összefüggés indokolja, hogy a pártot természetes személyek alkossák; de ebből következik a belső de-

---

[324] Az Alkotmánybíróság mindeddig csakis e vonatkozásban tárgyalta ezt az összefüggést.

[325] *Enyedi/Körösényi* 119.kk.

[326] Párttörvény 1.§, *A rendszerváltás 6.* 190, 193.

[327] Ugyanez vonatkozik a szakszervezetekre és más érdekvédelmi szervezetekre is, Alkotmány 70/C.§ és 4.§.

[328] Ez a sajátosság ismét az államok nagyobb óvatosságára utal a véleményszabadsághoz viszonyítva, ami mindenhol emberi jog. A különbség az Alapjogi Karta megalkotásakor éles véleményeltérésre vezetett abban a kérdésben, hogy az egyesülési szabadságot csak az uniós polgárok, vagy mindenki élvezheti-e. Végül az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez hasonlóan emberi jogként fogalmazták meg. *Jürgen Meyer* (100. jegyzet) 194, 200.

[329] Egyesülési törvény 3.§ (3), 8.§ (2).

mokrácia követelménye is. A jogi személyek tagsága éppen a belső egyensúlyt, a tagok egyenlő részvételi lehetőségét borítaná fel. Jogi személyek párttagsága azzal fenyegetne, hogy a szervezet meghatározó pozícióra tesz szert a párton belül, végső soron a párt a jogi személy meghosszabbított karjaként működne.[330] A népszuverenitás gyakorlásának elemi eszköze, a választójog is a természetes személyekre vonatkozik.

Az egyesülési jog emberi jog; **a teljes jogkörű párttagság állampolgári jog**. Mivel a párt megkülönböztető ismérve más szervezetekkel szemben az országgyűlési képviselőjelölt állítása, a választójoggal való kapcsolat a párttagság állampolgári jog volta melletti szokásos érv. A teljes jogú párttagság és a pártfunkcionáriussá válás állampolgári jog volta azonban nem a választójogban gyökerezik, hanem általában az egyesülési jog ilyen irányú tradicionális leszűkítésében,[331] az pedig abban az irányzatban, amely bármely politikai jogot eleve csak a saját állampolgároknak adott. Sőt, emlékeztetni kell arra, hogy eredetileg a magánjogi jogok sem illették meg a külföldieket: az idegenek (és a zsidók) teljes civiljogi jogképességének elismerése a 19. század műve volt.[332] A más állampolgárságúak emancipációja az olyan alapjogok tekintetében, amelyeket a korábbi jogfejlődés nem minősített emberi jognak,[333] korunk tendenciája – nem utolsó sorban az európai integráció következtében.[334] A választójog és az állampolgárság azonban a legutóbbi fejlődés következtében már nem fedi egymást. Választójoga mind helyi önkormányzati, mind európai szinten idegen állampolgárnak is lehet, s ez a helyi pártokban, illetve az európai pártokban való tagságot is meg kell, hogy nyissa. Tehát inkább igazolható a pártalapítási és tagsági jogok korlátozása a **választójogosultakra**, mintsem az állampolgárokra. Azonban ez sem lenne elvi igazolás, hanem egy történeti folyamat tudomásul vétele. A pártokban való részvétel, olyan korlátok között, amelyeket a választójog diktál, a demokrácia elvével igazolható **mindenki számára, aki az ország-**

---

[330] Hasonló okból kell a jogi személyek és a nem jogi személy gazdasági társaságok adományait a magánszemélyekétől elkülönítve, nevesítve feltüntetni a párt évenkénti nyilvános beszámolójában.

[331] Az Egyesülési törvény (8.§ (1)) *minden* társadalmi szervezet ügyintéző és képviselői pozícióit szintén a magyar állampolgároknak, s mellettük az itt letelepedetteknek, vagy tartózkodási engedéllyel bíróknak tartja fenn.

[332] Részletesen *Hedemann* (206. jegyzet) 65.kk.

[333] „Az ember és polgár jogai" (az 1789-es deklarációban is egyes számban) ugyanannak a személynek – tudniillik ugyanannak a franciának – a korabeli természetjog által kiosztott különböző szerepeiben gyakorolható jogait jelentették, és nem, mint a mai értelmezésben az emberi és állampolgári jogok, két külön címzetti kört. *Horst Dreier*: in: *Dreier* (90. jegyzet) Vorbemerkungen vor Artikel 1, Rn 35.

[334] A német alkotmány állampolgári, úgynevezett *Deutschenrecht*-jei tekintetében az általános cselekvési szabadságra (a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogra, Grundgesetz 2.I. cikk) hivatkozva, valamint a (bírósági) eljárási garanciák mindenkit megillető voltára támaszkodva biztosítanak jogokat külföldieknek is. *Horst Dreier*: in: *Dreier* (90. jegyzet) Art. 19 III, Rn 25.

ban él.[335] Az Egyesülési törvény tehát helyes irányt vett, amikor a magyar állampolgárságot csak a pártalapítás, tisztségviselés, párton belüli jelöltállítás és szavazati jog tekintetében követeli meg, de egyébként nyitott a nem-magyar állampolgárok és hontalanok előtt is.[336]

A választójoggal kell egyeztetni a **kiskorúak** párttagságának lehetőségét is. Az ő jogaikat nézve célszerű elválasztani a pártalakítást és a pártban való tagságot. Annak a párhuzamosságnak és kölcsönösségnek következtében, amely az Egyesülési törvény és a Ptk. között áll fenn, (→**53, 57**) pártot csak cselekvőképességgel rendelkező természetes személyek alapíthatnak.[337] A kiskorúak pártalapítási joga nem lenne összhangban a pártnak a választójogtól elválaszthatatlan közvetítő funkciójával sem, hiszen ez elvileg kiskorúakból álló pártot eredményezhetne, amely a párt feladatait nem tudná ellátni. Ezért a párttagság és az alapító tagság között minőségi különbség van. A párttagság vonatkozásában az alapjogképesség és a magánjogi cselekvőképesség függetlenítése a pártok funkcióit nem veszélyezteti; ezért a kiskorúak párttagsága lehetséges attól a kortól kezdve, amikor erre éretté váltak. A gyermek döntésérettségét mindig a döntés tárgyára figyelemmel kell mérlegelni: a joggyakorlás következményei a gyermekre magára ugyanúgy figyelembe veendők, mint az érintett intézmények feladatellátására.[338] A kiskorúak párttagságát jogszabály nem zárja ki; vita esetén a fenti általános szabályok alkalmazandók. Viszont **az alapszabály rendelkezhet** arról, hogy kiskorúak számára nyitott-e, és milyen kortól kezdve a párt; mint ahogy a felső korhatár megszabása is lehetséges alkotmányosan. Ugyancsak az alapszabály rendelkezhet arról, hogy kiskorúak milyen tisztségekre választhatók. A teljes cselekvőképesség bizonyos tisztségekhez elengedhetetlen.[339]

---

[335] A Velence Bizottság a tagsági korlátozások között ezzel foglalkozik a legnagyobb súllyal. Ajánlásaiban kimondja, hogy az idegen állampolgárok és a hontalanok generális kizárása a párttagságból igazolhatatlan. Nyomatékkal felhívja a tagállamokat az 1997-ben hatályba lépett European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level alkalmazására, CDL-AD(2004)007 Guideline H, és explanatory report 14, amely további európai dokumentumokat idéz. Lásd még a Bizottság jelentését, CDL-AD(2004)004, 38-41.

[336] Akkor is, ha a külföldiek tagsági jogait korlátozó rendelkezések nem elvi alapon jöttek létre. Bizonytalan volt, hogy az alapításból és vezető tisztségekből, vagy a jelöltállításból zárják-e ki a külföldieket. Végül mindkettőből kizárták őket. *A rendszerváltás 6.* 184, 194, 198, 207.

[337] Ezzel nem áll ellentétben a Legfelsőbb Bíróságnak az az eseti döntése, amely szerint az egyesület alapszabályára a polgári jogi szerződés szabályai (az adott esetben a semmisségé) nem alkalmazhatók. BH 1993, 644. A 18 éves alsó korhatár számos országban törvényi előírás, lásd a Velence Bizottság jelentését, CDL-AD(2004)004, 35.

[338] A választójog az egyetlen alapjog, amelyből az Alkotmány a kiskorúakat kifejezetten kizárja. (70.§ (1))
Az Alkotmánybíróság szerint az alapjogok a gyermeket is megilletik, s eseti döntés tárgya, milyen alapjogokat, milyen vonatkozásban gyakorol a gyermek maga, ki gyakorolhatja nevében és érdekében, illetve gyermek voltára tekintettel mely alapjogok gyakorlásából zárható ki. A személyes joggyakorlás lehetősége az életkor és a belátási képesség növekedésével szélesedik. 21/1996.(V.17.)AB, ABH 1996, 78; *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás, 458.

[339] BH 1993, 576 a pártokra is érvényes. Cselekvőképtelen személy nem képviselheti az egyesületet, nem rendelkezhet bankszámla felett. (Ezért nem törvénysértő a diáksport-egyesület alapszabályában a kiskorúak kizárása vezető tisztségekből.)

Ez azzal a kérdéssel függ össze, van-e az embereknek **jogi igénye arra, hogy valamely párt tagjai lehessenek**. Mint látni fogjuk, **nincs**.

Az Alkotmányban meghatározott közvetítő szerepből egyként nyerhetők érvek arra, hogy a párt – programautonómiája és az egységes irányvonal nélkülözhetetlensége alapján – megválogathatja, kiket vesz fel; de ugyanúgy arra is, hogy a párt-szabadság egyéni alapjoga az alapítást és a pártban való részvételt egyaránt felöleli. Az utóbbiból például a belépési jog következne, amit a párt csak meghatározott indokok alapján háríthatna el. Azonban éppen a társadalmi szervezetek alapításának és a negatív egyesülési szabadságnak, azaz az egyesüléstől való távolmaradás jogának alapjog volta teszi kétségessé, hogy egy meghatározott szervezetbe való belépés is alapjog lenne. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint **az egyesülési jog a belépésre nem terjed ki**, s nincs annak megfelelő egyesületi kötelezettség sem arra, hogy minden jelentkezőt felvegyen.[340] A társadalmi szervezetek vonatkozásában aggálytalanul állítható, hogy az egyesület maga dönthet arról, kiket vesz fel. Akit nem engednek belépni, szabadon alapíthat másik egyesületet. A pártoknak azonban alapvető alkotmányos feladatai vannak. A pártstruktúra idővel stabilizálódik, legalább is a nagy pártok szerepe a politikai rendszerben állandósul. Az alternatív pártalapítás a valóságban nem kínál egyenlő esélyeket. Felhozható párhuzamként, hogy a szerződési szabadság ellenére is kötelezhető szerződéskötésre az, aki monopolhelyzetben van például a közfogyasztási javak piacán. A parlamentet uraló nagy pártok – rendszerint két nagy párt – helyzete ehhez hasonlítható. Ugyanakkor szintén alapkövetelmény a pártok külső és – az ebben az esetben releváns – belső szabadsága az államtól, amelyet egy ilyen kötelezés érzékenyen érintene.

A párt-autonómia és a részvételi igény ellentmondása úgy oldható fel, hogy elismerjük, hogy **a párt a feltételeket szabhat** a felvételhez, s hogy a tagfelvételről maga dönt. Azaz mégis a már megalapított párt, és tagjainak döntése az erősebb a belépni kívánó igényével szemben. Mint a Legfelsőbb Bíróság megállapította, a tagfelvétel feltételhez kötése a társadalmi szervezet autonómiájának körébe esik, s nem sérti az egyesülési jogot.[341] Viszont a „nép" részvételi igényeit az védi, ha a tagfelvétel feltételeit az **alapszabály pontosan meghatározza**. Jogvédelem ugyanis ebben az esetben biztosítható, tekintettel arra, hogy a bíróságnak szintén tiszteletben kell tartania a párt autonómiáját, s a nyilvánvaló törvény- és az azzal egy tekintet alá eső alapszabály-sértésen túl[342] (gyakorlatilag eljárási kérdéseken túl) tartalmi felülvizsgálatba nem bocsátkozhat. Az alapszabálytól tehát meg kell követelni a feltételek olyan meghatározását, amelynek alapján a bíróság a tagfelvételt elutasító döntést érdemben elbírálhatja.[343] A párt

[340] A szakszervezetek vonatkozásában kimondta a Cheall v. United Kingdom (1985), további forrásokra *Clayton/Tomlinson* (227. jegyzet) 16.72, 16.73.

[341] BH 1993, 120.

[342] BH 1997, 366: a párt alapszabályában foglalt rendelkezések megsértése törvénysértésnek minősül. Hasonlóan BH 1998, 57; 1999, 57.

[343] Ezt követelte meg az Alkotmánybíróság az alapjogot érintő kamarai határozatok bírói felülvizsgálata kapcsán is. 39/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 263, 272.

programjának/irányvonalának és alapszabályának elfogadása magától értetődő feltétele a tagságnak, de a politikai programmal közvetlenül össze nem függő megszorítások is lehetségesek, ha nem önkényesek (azaz – az alkotmánybírósági meghatározás szerint[344] – ha ésszerű alapjuk van). Ilyen például az életkori korlátozás. A *kettős tagság* kizárása szintén csakis a párt döntésére tartozik.[345]

Nem lehet viszont alkotmányosan megindokolni a **létszámstoppot**, a tagfelvétel akár ideiglenes, de általános szüneteltetését. A folyamatos közvetítés az állam és a társadalom között, mint a párt konstitutív feladata, a polgárok személyes részvétele előtti nyitottságtól ugyanis elválaszthatatlan.

A párt autonómiáját is korlátozza azonban, hogy nem állíthat fel olyan tagsági feltételt, amely önmagában egy **alkotmányos jogot vagy elvet sért**. A dolog természeténél fogva – hiszen emberek kizárásáról van szó a tagságból – a **diszkrimináció** tilalma jön elsődlegesen szóba. Az eddig egyetlen magyar közzétett ítéletnél, amely feltétlenül elismerte a tagsági kritériumok meghatározásának jogát,[346] ilyen általánosabb szempont nem merült fel. Az adott szervezetben (pártban) taggá válás nem alapjog, a megkülönböztetés alkotmányossági tesztje tehát a racionális indok hiánya, vagyis az önkényesség.[347] A megkülönböztetés indokoltságát azonban a szervezet jellege határozza meg.[348] A párt esetében a „népakarat" kialakítása és képviselete a programban, illetve aktuálisan követett irányvonalban ölt testet, amely – szélső eseteket kivéve – valóban hozzáférhetetlen az állami beavatkozás és kontroll számára. A párt irányvonalával össze nem függő belépési/felvételi kritériumok felülvizsgálhatósága jöhet tehát csak szóba – ilyenek léte azonban gyakorlatilag valószínűtlen.[349] Sőt, az esélyegyenlőségi törvény kifejezetten kizárja, hogy a politikai vagy más vélemény miatti megkü-

---

[344] 35/1994.(VI.24.)AB, ABH 194, 200.

[345] A Legfelsőbb Bíróság a társadalmi szervezet kettős tagságot tiltó alapszabályára nézve megállapította, hogy a társadalmi szervezet belső autonómiájának körébe tartozik annak meghatározása, hogy milyen feltételek mellett teszi lehetővé a tagfelvételt, az ilyen korlátozó feltétel nem sérti az egyén egyesülési jogát. A Legfelsőbb Bíróság különös tekintettel volt a társadalmi szervezet önkormányzó jellegére: a tagok maguk határozhatják meg a működés rendjét és a tagfelvételt is. BH 1993, 120.

[346] Ld. előző jegyzet.

[347] Az Alkotmánybíróság mércéje az alapjogot és a nem-alapjogot érintő diszkrimináció esetében azonban gyakorlatilag nem különbözik. *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás 410.k.

[348] Részletes ismérveket az amerikai Legfelsőbb Bíróság dolgozott ki, ahol számos diszkriminációellenes törvény alkotmányosságát támadták meg olyan szervezetek, amelyek tagságukat csak férfiakra, vagy csak fehérekre korlátozták. Elismerve az emberek szabadságát, hogy adott eszmék képviseletére és ápolására zárt és szelektív egyesülést képezzenek, vizsgálandó, hogy az adott egyesület ilyen jellegű-e (kereskedelmi, oktatási tevékenységet is végző, vagy nagy létszámú egyesületek nem ilyenek), továbbá, hogy a korlátozó feltétel megszüntetése valóban akadályozza-e a szervezet eszméinek képviseletét. *Gunther* (198. jegyzet), 1408.kk.

[349] Ha a párt alkotmányos, a jellegéből folyó tagfelvételi korlátok is azok. Nemcsak a nálunk soha kérdésessé nem tett korhatár ilyen ismérv, de létezik Hollandiában olyan párt, amelynek csak férfi tagjai lehetnek. Ezt a Velence Bizottság jelentése (csupán) érdekességként említi. CDL-AD(2004)004, 36.

lönböztetésre lehessen hivatkozni a párttagsággal összefüggő jogviszonyban.[350] Mint fent állítottuk, a belépés joga eljárási kérdés.

A fenti szempontok egyeztetése fokozott nehézséget okoz a **tag kizárása** esetén. A párt irányvonalának egységes érvényesítése funkcionális követelmény, ugyanakkor az irányvonal demokratikus meghatározása a tagok joga. A belső pártellenzék lehetősége a demokratikus minimumhoz tartozik, s a nagy gyűjtőpártok platformosodása éppen az alternatív pártalapítás tényleges nehézségei miatt általános jelenség. *A tag jogállása erősebb, mint a felvételt kérőé*: ő már a demokratikus akaratképzés egy sajátos formájának gyakorlója. Viszont a párton belüli demokráciával szemben – éppen a párt(program) parciális és szelektív jellege miatt – csekélyebb követelmények támaszthatók, mint az államban; alapvető lojalitás a tagoktól a kizárás terhe mellett megkövetelhető. Elengedhetetlen tehát, hogy **az alapszabály a kizárás tartalmi okait meghatározza**; s oly módon, hogy a bíróság érdemi döntést hozhasson.[351] Az okok meghatározásában viszont a párt nem élvez akkora szabadságot, mint a tagfelvétel feltételeinél. Itt valóban olyan tettek jöhetnek szóba, amelyek a párt feladat-ellátását veszélyeztetik. A magyar gyakorlat a párt-autonómia mellett állva megszorítóan értelmezi a bíróság előtti megtámadás lehetőségét.[352] Az eljárási normasértéseken kívül itt is okot adhat a párthatározat felülvizsgálatára annak nyilvánvalóan önkényes volta, még a kizárási okok nyilvánvalóan méltánytalan kezelése formájában is.

Az egyesülési szabadság negatív oldala természetesen érvényesül a pártokkal kapcsolatban is. Összeegyeztethetetlen az alkotmánnyal, ha a párttagságot a párt működéséhez szorosan nem tartozó területen **kötelezővé** teszik, vagy ha egyébként *nyomást fejtenek ki* a pártba való belépés érdekében.[353] Ez a formális szabadság – mint a pártok tényleges működésével kapcsolatban annyiszor – nem mindig fedi a tényleges helyzetet. Például a pártok váltak a politikus-utánpótlás forrásává. Kormányra jutva a párt saját tagjaival tölt be politikai és más olyan pozíciókat, amelyektől az alkotmány nem követeli meg a pártsemlegességet. Tehát a párt-demokráciákban a párttagság bizonyos karrierek feltétele, de ez a tényleges „kényszer" nem sérti a negatív egyesülési szabadságot, hiszen számtalan más életút és pozíció nyitva marad. Alkotmányossági probléma ott van, ahol a párttagsági könyv minden előrejutás általános feltétele, ahol tehát a pártok szerepéhez funkcionálisan nem kötődő területen is (közvetett) belépési kényszer áll fenn. Ennek lehetősége korántsem korlátozódik az antidemokratikus egypárt-

[350] 2003. évi CXX. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 6.§ (1) d), (2) és 8.§ j) pont.

[351] Vö. 343. jegyzet.

[352] BH 1992, 723. Párttagság megszüntetése végett per nem indítható; a bíróság előtt csak a párt törvénysértő határozata támadható meg.

[353] A kötelező tagság nemcsak a köztestületek alkotmányossági problémája. Mint az Alkotmánybíróság rámutatott, felmerül (a gyakorlatban is) az egyesülési jog alapján létrejött szervezeteknél is. A kényszertagság nemcsak az egyesülés szabadságát sérti, még közjogi szervezeteknél, mint például a kamaráknál is vizsgálni kell, hogy az általános cselekvési szabadság korlátozásának van-e alkotmányosan elegendő indoka. 38/1997.(VII.1.IAB, ABH 1997, 253.

rendszerekre. Verseny nélküli, megmerevedett uralmi helyzetek általában kedveznek az ilyen helyzet kialakulásának.[354] A pártból való *kilépés korlátozásának* nincs alkotmányos indoka.

A párt működésének függetlensége

Az Alkotmány 3.§ (1) kimondja, hogy a pártok szabadon tevékenykedhetnek. Erre is a párt szabad alakításának már tárgyalt feltétele, az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása vonatkozik. (→**66** és **67**) A párt szabad tevékenységének szabálya voltaképpen **szubszidiárius** norma: minden olyan sajátosan párt-tevékenység védelmében felhívható, amelyet más alapjog nem véd, s ekkor a beavatkozás alkotmányosságát igazolni kell. A párt működése körébe eső tevékenységet elvileg a párt alkotmányos feladata határolja be. Ez azonban csak azt jelenti, hogy össze kell függnie a nép akarata befolyásolásával, tematizálásával, megformálásával, vagy kinyilvánításával. Éppen azért, mert a párt nem állami szerv, s nem hatáskörei vannak, a politikai tevékenység minden formájával és ágával foglalkozhat. Legutóbb a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási és oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló törvény kapcsán idézte fel az Országgyűlés a pártok – még a törvény címénél is tágabb – működési területeit.[355] De gondoljunk a klasszikus néppártok komplex szociális funkcióira a 19/20. század fordulóján, amikor valóban tagjaik teljes társadalmi életének keretet adtak. Tehát a szűken vett politikai tevékenység mellett a pártok igénybe vehetik az Alkotmányban garantált szabadságot karitatív, kulturális stb., sőt „nem elsődlegesen" végzett gazdasági-vállalkozási tevékenységükhöz is. Határait az egyesülési jogban tiltott „tevékenységi célok" (→**70**) húzzák meg.

Míg a párt tevékenységére általában az „általános törvények" vonatkoznak, külön szabályozást éppen a sajátos párt-feladatok indokolhatnak, így a választásokon való részvétel. A pártok pénzügyeinek szabályozása az állami hozzájárulás és a nyilvánossági kötelességek miatt nem a függetlenség sérelme. Mindemellett a pártok működésébe való állami beleszólás ellen két elvi érv szól. Az egyik, hogy a pártok működésében egy szabadságjog, az egyesülési szabadság gyakorlása fejeződik ki. A másik, hogy mivel a demokratikus államhatalom szükségképpen a (konkurens) pártok befolyása alatt áll, *mindenfajta állami előírás*, befolyás egyszersmind *a verseny szabadságának eltorzításával fenyeget*.

---

[354] Például a sokáig fennálló nagykoalíciók. Emlékezetes, hogy Ausztriában idővel még a házmesteri állásokat is a (nagy)koalíciós arányok, a *Proporz* szerint osztották el.

[355] Lásd a 2003. évi XLVII. törvény általános indokolását: a pártok célja többek között eszmék, értékek népszerűsítése, a közélet, a politikai kultúra minőségének emelése, működésük tudományos megalapozása.

A működési autonómia az állami **ellenőrzés** minimumra szorítását is feltételezi.[356] A pártokra nem vonatkozik az ügyész törvényességi felügyelete.[357] A párt gazdálkodása törvényességét az Állami Számvevőszék ellenőrizheti; államigazgatási szerv a párt gazdasági-pénzügyi ellenőrzésére nem jogosult. Míg a társadalmi szervek tevékenységét, ha törvényes működésük másként nem biztosítható, a bíróság felfüggesztheti, ellenőrzésére felügyelőbiztost rendelhet ki, a párt vonatkozásában felügyelő biztos csak a párt gazdálkodásának ellenőrzésére rendelhető ki.[358]

Az államtól való függetlenséghez a szigorú **szervezeti elválasztás** is szükséges. Ebben a tekintetben az Alkotmány a pártok és a közhatalom szétválasztásáról rendelkezik. A 3.§ (3) irányultsága azonban fordított: a pártoknak az államra gyakorolt befolyását akarja alkotmányos keretek közé szorítani.[359] A pártok oldaláról nézve viszont az zárja ki a szervezeti összefonódást, hogy a párt nem tudná ellátni a megalakulásakor vállalt feladatát, a *közvetítést* a társadalom és az állam között, ha szervezetileg is nem különülne el világosan az államtól. A szervezeti elválasztást szolgálja az alkotmányos rangra emelt (3.§ (3)) összeférhetetlenség intézménye, mind személyi szinten, egyes tisztségek vonatkozásában, mind az igazságszolgáltatás és az államigazgatás (nem-politikai részének) kivétele a párt-befolyás alól. (→**134**, **132**)

A rendszerváltással azonban nemcsak az (egyetlen) pártnak az állammal való összefonódását kellett megszüntetni, hanem beágyazódását a nem-közhatalmi, munkahelyi, oktatási stb. vezetési struktúrába is. Az egypártrendszer megrendülésével nyilvánvaló lett, hogy az egyedüli párt és a monopolhelyzetben lévő szakszervezet – az „állami vezetéssel" összefonódott – részvétele a munkahelyek irányításában[360] nem tartható fenn. **A pártok szervezésének és működésének ti-**

---

[356] Ebből a szempontból is igen tanulságos a német alkotmánybíróság ítélete, amellyel megszüntette egy szélsőjobboldali párt betiltására folyó eljárást, miután kiderült, hogy a párt központi és területi vezetőinek nagyobb részét a titkosszolgálat (Verfassungsschutz) ügynökként beszervezte, s ez az állapot még a betiltási eljárás alatt is folytatódott, amikor a párt védekezési stratégiáját kidolgozta. A bíróság többek között azért nem látta folytathatónak az eljárást, mert az eljárásban megítélendő pártnak a tulajdonságai közül hiányzott az államtól való függetlenség. Jóllehet a bíróság megosztott volt abban, hogy az állam a titkosszolgálat beépülése folytán valóban megszüntette volna-e a párt saját akaratképzését, nem volt meg a folytatáshoz szükséges szavazatarány. Az ügy azonban alkalmat adott arra, hogy az alkotmánybíróság az államtól való szabadságra vonatkozó tételeit összefoglalja. Ezek: a népakaratnak az államtól alapvetően szabad és nyílt közvetítése az állam felé; a párt bármiféle betagolásának tilalma a szervezett államiságba. BVerfGE 107, 360.kk

[357] Egyesülési törvény 14.§ A párt törvénysértése esetén az ügyész keresetet indít a párt ellen.

[358] Párttörvény 10.§, Egyesülési törvény 16.§ (2) c) és (3).

[359] Ezért mondja ki az Alkotmány a párt „közvetlen" közhatalom-gyakorlásának tilalmát. A párt és állam éles elválasztása viszont nemcsak akkor aktuális, amikor a párt jogállása teljességét elérve „hatalomra jut". A személyi összeférhetetlenség, továbbá az államhatalom pártbefolyásnak kitett, illetve attól szigorúan elzárt részeinek megkülönböztetése mindenfajta pártbefolyás kizárására irányul az államhatalom adott részéből.

[360] Az „üzemi háromszög" az igazgatóból, a párttitkárból és a szakszervezeti titkárból állt.

lalma munkahelyen[361] ebbe az összefüggésbe illeszkedik. Bármilyen mélyen is gyökerezik az MSZMP munkahelyi irányító szerepének felszámolása az 1989-es helyzetben, nem az egypártrendszerhez kötött, és nem is magyar sajátosság.[362] Ám éppen a többpártrendszer teszi egyáltalán aktuálissá azt a követelményt, hogy a munkahelyek és intézmények ne váljanak pártharcok színterévé – s ez az a szempont, ti. a **„munkahelyi béke"**, amely a pártok tevékenységének ezt a komoly korlátozását alkotmányjogilag egyáltalán indokolhatja.[363] Ez természetesen már nem az államtól való függetlenség témája.

A pártok egyenlősége

Az egyenlőség a pártok szabadságának legfőbb biztosítéka. Más oldalról az egyenlőség az állam semlegességének kifejezése is. Az egyenlőség követelménye értelmezésénél kihagyhatatlan szempont a pártok versenyszabadsága, s a pártok társadalmi beágyazódása, azaz közvetítő tevékenységük demokratikus feladata. Minden olyan jogszabályi kritériumnál, amely a pártok egyenlő esélyét és jogállását érinti, a pártok feladatellátása során megnyilatkozó választópolgárok véleményét és akaratát kell az államnak mércéül vennie. Ennek az elvnek példaszerű érvényesítése az az alkotmánybírósági ítélet, amely szerint a listán a parlamentbe jutott pártot akkor is megilleti a képviselőcsoport megalakításának

---

[361] Párttörvény 2.§ (1) A pártok munkahelyen (szolgálati helyen, tanintézetben) szervezetet nem hozhatnak létre, és nem működhetnek.

[362] A közigazgatásban ez elterjedt megoldás, hiszen akár a párttagság (vagy pártfunkció viselése) is összeférhetetlen lehet. De például a német Betriebsverfassungsgesetz is tiltja a pártok munkahelyi szervezeteit és tevékenységét. (§ 74)

[363] A szocialisták eredeti törvényjavaslata a pártokról (16. jegyzet) 1989-ben az egyes munkahelyeken – elsősorban az államigazgatásban – lehetséges korlátozást mondta ki, és utalta külön törvényre. Az Alkotmányba pedig csak sajátos politikai érzékenységű „munkahelyek" összeférhetetlenségi szabályai kerültek (bírák, fegyveres erők), ahol viszont nyilvánvaló és helyénvaló a politikai indok.
1989-ben az égető politikai kérdés csak részben volt a hatalmi szervek, a fegyveres erők, a rendőrség, az ügyészség és bíróság „depolitizálása". A másik szempont az volt, hogy a közelgő szabad választásokon az MSZMP ne támaszkodhasson a minden munkahelyen jelenlévő alapszerveire, amelyek szervezete gerincét képezték. Ezért adta volna fel beépült helyzetét a munkahelyi irányításban a párt, de ragaszkodott a végsőkig üzemi szervezeteihez. Az erőszakszervezetekből csupán fokozatosan történő kivonulásba végül és elvileg az ellenzék is beleegyezett, de a munkahelyi párttevékenység megszüntetéséhez a választások előtti kilencven napban ragaszkodott. *A rendszerváltás 6*, 189, 219, 225, 227, 240. A munkahelyi pártszervezetek és párttevékenység tilalmát a népszavazás fenyegetése kényszerítette ki, viszont a fegyveres erők hivatásos állománya számára a párttagság tilalmát csak egy 1993-as alkotmánymódosítás vezette be. Az első parlamenti ciklus legvégén keresztülvitt alkotmánymódosítás nem a múlt felszámolását célozta, hanem nagyon is a jövőbe nézett: a közelgő választási kampányban akarta kikapcsolni a rendőrök és katonák aktivitását. A Rekvényi-ügyben idézett főkapitányi körlevelek alapján ez világos. *Rekvényi v. Hungary*, 25390/94, Judgment of 20 May 1999. Magyarul: BH 1999/12 és Fundamentum 1999/3. Vö. továbbá 51/1991.(X.19.)AB, ABH 1991, 261.

joga, ha az Országgyűlés egyébként a frakció létrehozásához magasabb létszámot határoz meg. Azoknak a pártoknak ugyanis, amelyek e minőségükben, pártként szereztek képviseletet és juttattak képviselőket a parlamentbe, egyenlő és teljes jogállást kell biztosítani.[364]

Az állam tehát – amikor a pártok feladatszerű működéséről van szó[365] – sohasem ítélhet meg egy pártot mint pártot, programja és működése alapján, hanem csakis azon az eredményen keresztül, amelyet a szavazópolgárok véleménye kifejez és objektív mércével bizonyít. Éppen ebből folyik az államnak az a – véleményszabadsággal analóg – kötelessége, hogy a politizáló polgárok pártpreferenciáinak egyenlő esélyű kifejezését szavatolja. A véleményszabadság, mint a vélemény tartalmától független, a kommunikáció folyamatára összpontosító szabadságjog formális volta[366] a pártokkal kapcsolatban különösen érvényesül. Amíg a pártot a bíróság fel nem oszlatta, a politikailag a többség számára elviselhetetlen nézeteket valló pártot is minden jog megillet, még az esetleges betiltási eljárás alatt is.[367]

A pártok jogi egyenlőségével kapcsolatban két nehézség merül fel. Az egyik a **tényleges különbségek** léte; a másik az egyenlőséget megvalósítani köteles **állam** mélységes **érintettsége**.

A választói preferenciák nem egyenlően oszlanak meg, s maguk is – többek között – a pártok politikai teljesítményeinek termékei. Ezek a különbségek demokratikus államban mindig a nyitott és szabad politikai folyamat eredményei, aminek fenntartására és működésére a pártrendszer is irányul. Az egyenlő elbánás parancsa tehát egyenlőtlen helyzetekre vonatkozik, és semmiképpen nem jelentheti materiális egyenlőség mesterséges létrehozását.[368] Elvileg az egyenlőségnek a parlamenti pártok között, a parlamentbe jutott és kívül maradt pártok

---

[364] 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 197, 204. A határozat azért a legjobb példa, mert az egyenlőség elvét éppen a hatékonyság szempontjával szemben kényszeríti ki, amelyre hivatkozva a házszabály eleve nagy létszámú frakciókat engedélyezett csak. Mint látni fogjuk, a parlamenti hatékonyság más szempontból viszont az egyenlőséget korlátozza. (→**103**)

[365] Tartalmi értékelésre szélső esetben kerülhet sor, amikor a párt feloszlatásának kérdése merül fel.

[366] 30/1992.(V.26.)AB, ABH 1992, 179.

[367] A politikai megítélés tehát nem lehet hatással a jogegyenlőségre. Amikor az Alkotmánybíróság úgy értelmezte a frakció alapítási jogot, hogy az a listán az Országgyűlésbe jutott pártot akkor is megilleti, ha a házszabály a képviselőcsoport alakításához egyébként magasabb létszámot határoz meg, nyilvánvalóan nem volt tekintettel arra, hogy határozata következtében a MIÉP jutott frakcióhoz. Németországban, ahol gyakoriak a pártbetiltási indítványok, különösen fontos volt kimondani, hogy a pártok még akkor is egy alkotmányosan garantált tolerancia keretében működnek, ha az alkotmánnyal ellenséges céljaik vannak. A betiltást kimondó alkotmánybírósági határozatig sem állami szervek, sem mások nem rövidíthetik meg jogaikat– még az eljárás alatt sem. (Így a média nem zárhatja ki a rend megdöntésére felhívó választási programjukat a választási adásokból.) BVerfGE 12, 306; 47, 228; 107, 362.

[368] Dieter Grimm bonmot-ja szerint ebben a helyzetben az állam semlegessége csakis azt jelentheti, hogy nem befolyásolja az egyenlőtlenséget. *Grimm* 626. A német alkotmánybíróság változatos eseteiből plasztikusan kirajzolódik, hogy az állam a ténylegesen kialakult versenyhelyzetet nem befolyásolhatja; se nem nivellálhat, se a különbségek növelése irányában nem hathat. BVerfGE 73, 89; 85, 297, de állandó gyakorlat már a 20, 118 óta.

között, s az előbbiek vonatkozásában a kormányzó és ellenzéki pártok között is érvényesülnie kell. Ezek a pozíciók azonban különbözők; viszont meghatározzák a pártok feladatellátásának módját. A választói támogatás különbözősége mellett tehát figyelembe kell venni az ebből fakadó eltéréseket is.

Mindebből következik, hogy **a pártok egyenlősége formális, és eljárási egyenlőség lehet csak**. Értelmezésénél ezért támaszkodhatunk az Alkotmánybíróság összes olyan értelmezésére, amely a formális garanciákra vonatkozik. A véleményszabadság ilyen felfogása mellett be kell tehát vonnunk a magyarázatba az Alkotmánybíróság értelmezését a diszkrimináció-tilalomról, amely annak megvalósulását az eredményről (a javakban és pozíciókban ténylegesen egyenlő részesedésről) az elosztás folyamatára fordította át: a javakban részesülők szempontjait ugyanazzal a figyelemmel és méltányossággal kell mérlegelni.[369]

Az egyenlő elbánás másik nehézségét – és más helyzetekkel szembeni különbségét – az jelenti, hogy **az állam maga is érintett**, mivel a pártok „vezetik". Minden állami beavatkozás magában hordja annak lehetőségét, hogy a kormányzó párt(ok), vagy a parlamentbe jutott pártok a verseny nyitottságát, az esélyek egyenlőségét torzítják a birtokon belüliek javára. Valóban a rendszer stabilitása és a rendszert éppen betöltők kedvezményezése nehezen választható el. Ráadásul az állami stabilitás – minden alkotmánybíróság által elismerten – meg is követeli a verseny és az egyenlőség bizonyos korlátozását, mint azt például a pártok parlamentbe jutásának százalékos küszöbe demonstrálja. Ebben a helyzetben megint csak a garanciák formális volta lehet a kiút. Azaz *minden szabályozásnak normatívnak, és lehetőleg a parlamenti ciklusokon átívelőknek kell lennie*; bármilyen egyedi mérlegelés, vagy konkrét pártra vonatkozó rendelkezés tilos. A formális egyenlőség – mint minden *summum jus* – örök kérdése, hogy mikor fordul anyagi egyenlőtlenségbe. Az sem mondható meg általában, mikor kedvez és mikor hátrányos a kicsiknek vagy a nagyoknak.[370]

Az egyenlőség megtörése: parlamenti küszöb és állami pártfinanszírozás

A pártok egyenlősége köztudottan két vonatkozásban is megtörik: a pártként parlamentbe jutáshoz törvényben meghatározott választási eredményt kell elérni (általában a szavazatok 4-5%-át); illetve a pártoknak juttatott állami anyagi támogatás is adott választói támogatáshoz van kötve. Ezek igen súlyos kivételek: a parlamenti küszöböt ahhoz kell átlépni, hogy a párt elérkezzen voltaképpeni feladatához és fogalmi teljességéhez; az állami finanszírozás pedig – Ma-

[369] Ez jelenti „az egyenlő méltóságú személyként való kezelést", 9/1990.(IV.25.)AB, ABH 1990, 48, 21/1990.(X.4.)AB, ABH 1990, 78.

[370] Például a közszolgálati médiumhoz való ingyenes hozzáférés és egyenlő adásidő nagyon is kedvező az éppen tíz taggal megalakult, vagy egyébként jelentéktelen és esélytelen pártnak, ha jelöltet állított.

gyarországon biztosan – a szó szoros értelmében a pártok létfeltétele. Éppen ezeken a területeken differenciáló korlátok állítása tehát alkotmányos megalapozást követel.

Parlamenti küszöb

Ahhoz, hogy egy párt mint párt jusson be az Országgyűlésbe, a területi listájára leadott szavazatoknak országos összesítésben el kell érnie a leadott szavazatok (korábban 4, jelenleg) 5 százalékát.[371] Ez a „parlamenti küszöb" lényegbevágó különbséget tesz a pártok között. A pártok egyik alapvető feladatát, és olyan célját, amelyre alkalmasnak lenni és törekedni a párt fogalmi eleme, nem mindegyikük láthatja el, hanem csak azok, amelyek meghatározott arányú választási támogatást értek el. A nemzetközileg is közös érv a küszöb mellett a **parlament működőképessége** (valójában az országgyűlési működés optimálisnak feltételezett állapota). A legcsekélyebb támogatottságú pártok mandátumhoz jutása eszerint a parlament döntéshozási képességét és a kormányzás stabilitását veszélyeztetné. Ezt az indokolást a magyar alkotmánybíróság is visszhangozta.[372] Hozzátette, hogy a küszöb, utólagos voltánál fogva, a pártok esélyegyenlőségét nem érinti. Az esélyeknek a választásokat megelőzően kell egyenlőnek lenni, ti. arra, hogy a párt a bejutási határt elérhesse. A küszöb puszta léte is befolyásolhatja azonban a választói magatartást (a hatékonyságot nemcsak a parlament veheti figyelembe, hanem a választópolgár is). Kormányzati többség biztosításának képessége valóban feltétele a parlamentáris rendszer működésének, s vannak empirikus érvek is, amelyek bizonyos korlátok mellett szólnak.[373] A rendszer működőképessége súlyos érv, amelyhez az Alkotmánybíróság gyakran folyamodott.[374]

Országos Széchényi Könyvtár

[371] Választási törvény 8.§ (5). Közös és kapcsolt lista esetén a határ 10%, kettőnél több párt listája esetén 15%.

[372] 3/1991.(II.7.)AB, ABH 1991. 17.

[373] A rendszerváltás utáni években Magyarországon a lengyel parlament fragmentáltsága volt a negatív példa, s általánosan elfogadott volt az a magyarázat, hogy az országgyűlésbe jutott pártok – hatról folyamatosan csökkenő – száma hozzájárult ahhoz, hogy a posztszocialista országok között egyedül itt töltötte ki teljes ciklusát az első két parlament. Ukrajna, ahol több mint száz választói tömörülés és párt került a parlamentbe, az állandóan változó alkalmi koalíciók miatt képtelen volt stabil kormánytöbbséget kiállítani, s ez az elnöki hatalom antidemokratikus megnövekedéséhez vezetett.

[374] *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás, 528. A „működőképesség" objektív mércéjének hiánya miatt élesen bírálja az Alkotmánybíróság korai ítélkezését *Sajó András*: A láthatatlan alkotmány apróbetűi: a magyar Alkotmánybíróság első ezerkétszáz napja. Állam- és Jogtudomány, 1993, 1-2, 45., a parlamenti küszöböt azonban nem említi. Mint a parlamenti küszöbre vonatkozó alkotmánybírósági ítéletek mutatják, annak mértékét bevallottan a politikai körülmények értékelése határozza meg, s nem objektív szempontok. (Vö. a cseh alkotmánybíróság 88/197 határozatát, közli *Norman Dorsen – Michel Rosenfeld – András Sajó – Susanne Baer*: Comparative Constitutionalism. Cases and Materials, St Paul, Mn., Thomson/West, é.n. [2003] 1353, továbbá BVerfGE 82, 322, 339, 347.kk. Az utóbbi az első össznémet választásokon, egy alkalommal

A parlamenti párttá válás nem pusztán a párt képviselőinek részvételét jelenti az államhatalom gyakorlásában, hanem visszahat a pártnak (az „államon" kívüli) *teljes* jogi és tényleges helyzetére. Többek között olyan anyagi források nyílnak meg számára, amelyek más pártoknak hozzáférhetetlenek. (→**119**) Az egyenlőség megtörése további egyenlőtlenségekhez vezet, amelyeket szintén igazolni kell.

Azonban hiába tűnik objektívnek a parlamentbe jutás százalékosan megvont határa, nem lehet általában igazolni, hogy a hatékony működés fenntartásához éppen 4, 5 vagy másmennyi százalékos választási eredmény elegendő. Ez függ a pártok számától, a választási részvétel szabályaitól, s főleg attól, hogy a pártoknak e minőségükben milyen jogai vannak a parlamentben; de attól is, hányan vannak, s milyen jogállásúak a (parlamenti pártoktól) „független", de a küszöböt el nem ért pártok által támogatott egyéni választókerületi képviselők. Az sem bizonyított, hogy az elérni kíván pártkoncentráció e szabály nélkül ne következne be.[375] A bejutási határ nemcsak a parlament, hanem a társadalom zártságát is eredményezheti, ha a pártkonkurencia elhal. A határ mértékének indokoltsága időről időre felülvizsgálatot igényelne, még akkor is, ha az alkotmánybíróság csak abban a szélsőséges esetben léphetne fel, ha valóban veszélybe kerülne a parlamentáris rendszer. Mindenesetre a magyar viszonyok között a 4% felemelése 5%-ra elvileg nehezen indokolható.[376] Gyakorlatilag pedig – mint azóta bebizonyosodott – pontosan azt az érzékeny támogatottsági zónát vágja ketté, amelyet a második vonalbeli, „kis" pártok jellemzően megszerezhetnek. Így ez a küszöb az országgyűlési pártok számának csökkenésére vezetett, és fog is vezetni.[377]

(1990) megengedhetőnek tartotta, hogy a volt NDK területén az ott induló pártok tényleges esélyegyenlőségét erre a területre vonatkozó külön küszöbbel és a listák máshol nem megengedett egyesítésével egyenlítsék ki.

[375] *Grimm* 628, a választási rendszerek és a pártrendszer összefüggésére *Enyedi/Körösényi* 261.kk.

[376] A küszöböt az 1994. évi III. törvény emelte fel 4-ről 5%-ra. Az Alkotmánybíróság a küszöb megemelésével magával – indítvány hiányában – nem foglalkozott. Későbbi ítéleteiben, amelyek idején már a felemelt küszöb volt hatályos, ezzel a ténnyel nem foglalkozott, noha a küszöböt elérni nem képes pártok egyenlő kezelési igényeiről volt szó. (2197/B/1991.AB, ABH 1994, 521; 1040/B/1999.AB, ABH 2001, 1098. Az utóbbi indokként hivatkozik a 63/B/1995.AB, ABH 1996, 513. egy voltaképpen semmitmondó kijelentésére, amely szerint az Országgyűlés a választójogi szabályok megalkotásában „széles döntési szabadsággal rendelkezik", s „úgy köteles ezeket a szabályokat meghozni, hogy azok az Alkotmány rendelkezéseivel ne ütközzenek, Alkotmányban szereplő alapvető jogot alkotmányellenesen ne korlátozzanak."

[377] Valójában a két nagy párt után következő pártok támogatottsága inkább a 4% körül, mint az 5% körüli kritikus tartományban mozog. Az 1998-ban 30, sőt 2002-ben már 40% fölötti eredményt elérő nagy pártokon kívül 1998-ban két párt, 2002-ben már csak egy jutott nem sokkal 5% feletti szavazattal a parlamentbe. (1998-ben egy párt 13,45%-ot kapott.) 2002-ben két párt nem jutott mandátumhoz 4,37 és 3,90%-os eredménnyel; 1998-ben egy párt esett ki 3,95% támogatottsággal. A felemelt küszöb ezeket a második vonalbeli kis pártokat tartja kívül az Országgyűlésen. A harmadik kategóriába eső egy-két párt támogatottsága 3% alatti, míg a maradék 6-7 pártot számláló listaállító párt tipikusan 0,1% alatti szavazatot tudott szerezni.

A parlamentáris demokrácia működőképessége nemcsak technikai kérdés, amelyet a „szétaprózódás" százalékos határával meg lehet oldani. Ide tartozik az is, hogy a népképviseletből ne maradjanak ki a nép fontos csoportjai. A parlamentben nem kell minden politikai véleménynek tükröződnie, minden érdeknek és csoportnak megjelennie. Sőt a pártok feladata éppen a vélemények és a népakarat aggregálása és súlyozása. A versenyből semmilyen nézet és közügy nem zárható ki,[378] a legszűkebb témát, vagy bizonyosan kis csoportot képviselő párt is részt vehet benne, s hasznot húzhat annak kommunikációs lehetőségeiből és állami támogatásából; minősíteni azonban az eredmény fog. Kérdés mégis, hogy bizonyos történelmi helyzetekben egyes meghatározott érdekek (vagy akár területek) képviselete nem tarthat-e éppen az eredmény mércéjét illetően alkotmányosan igényt **kivételes kedvezményre**. Kétséges például, akadályozhatja-e a működőképességi klauzula, hogy az Alkotmány 68.§-ában *államalkotó tényezők*nek minősített nemzeti és etnikai kisebbségek pártjai bejussanak a parlamentbe. A nemzeti kisebbségek szintén alkotmányban biztosított képviselethez való jogát az Alkotmánybíróság nem szükségképpen parlamenti képviseletként értelmezte,[379] s emellett akkor is kitartott, amikor a kisebbségi ombudsman a nemzetiségi pártok számára alacsonyabb bejutási küszöbért lépett fel. A nemzetiségek alacsony létszáma miatt ugyanis nemzetiségi pártok az összes szavazat öt százalékát nem tudják elérni. Az Alkotmánybíróság a kivételt ugyan *lehetségesnek* tartotta, de mint pozitív diszkriminációt, alkotmányosan kötelezőnek nem.[380] A probléma azonban összetettebb annál, mintsem elintézhető lenne azzal az ál-

[378] A választások célja a politikai akarat kikristályosodása, de ezt nem torzítja el, és nem tereli el a választókat az országos kampány politikai témáitól az egyedi ügyek (single-issue) melletti korlátlan kampány. Lásd a strasbourgi Bíróság ítéletét: Bowman v. United Kingdom. Judgment 19 February 1998 (141/1996/60/961).

[379] Az Alkotmánybíróság valójában sosem foglalt állást a kisebbségek országgyűlési képviseletéről. A 1040/B/1999.AB, ABH 2001, 1098 határozat az ötszázalékos küszöb kérdésére korlátozza mondanivalóját, noha ennek leszállítása a nemzetiségi pártok számára csak egy próbálkozás volt az alapprobléma megoldására. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 68.§-ának – az államalkotó tényezőnek minősítés és az országgyűlési képviselet közötti kapcsolat tekintetében való – értelmezésére vonatkozó indítványokat hatásköri okokból visszautasította (814/E/1991.AB végzés, ABH 1991, 679 és1041/G/1999.AB végzés, ABH 2000, 1085). A nemzetiségi törvény meg nem hozása miatti mulasztást megállapító határozatában nem reagált az indítványnak arra a kitételére, amely szerint az államalkotó tényezők képviseletét az Országgyűlésben és önkormányzati képviseleti testületekben kellene biztosítani. A határozat csakis arra alapozza a törvényhozói mulasztást, hogy az Alkotmány 68.§ (4) szerint helyi és országos önkormányzatok létrehozásának módját nem rendezi törvény. (35/1992.(VI.10.)AB, ABH 1992, 205.) A kisebbségi törvény meghozása (1993) után viszont ítélt dolog címén hárította el a kérdés érdemi vizsgálatát, arra hivatkozva, hogy a kisebbségi törvény kimondta a kisebbségek jogát az országgyűlési képviseletre, egy meghozandó külön törvény szabályai szerint. Ez a törvény még nem született meg, de a 35/1992. határozat „a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmánysértést már megállapította". 24/1994.(V.6.)AB végzés, ABH 1994, 378.

[380] 1040/B/1999.AB, ABH 2001, 1101. A kisebbségi ombudsman korábban nem képviselt határozott álláspontot az etnikai alapon szerveződő pártok kívánatos voltáról, hanem általában a pozitív diszkrimináció szükségességét hangsúlyozta. *Kaltenbach Jenő*: Az egyesülési és pártalapítási jog. Kisebbségi Értesítő, 3 (1994), 14, 21.

talános tétellel, amely szerint pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga. A kedvezményes képviselethez jutásnak első látásra is akadálya a választójog alkotmányban rögzített egyenlősége. Ez azt is jelzi, hogy a küszöb leszállítása egy teljes rendszert törne meg; méghozzá a látszatnál mélyebben.[381] A szabad mandátum alapelve is kérdésessé válna, ha a nemzetiségi képviselő nem az egész nép képviselője, mint a többiek. Végső soron a nemzetiségek külön alkotmányos jogállásához jutunk el. A létező képviseleti megoldások[382] csak azt jelzik, hogy a kérdés praktikus alapon kezelhető.[383] A százalékos határok alkotmányos indokolhatósága a fent mondottak szerint is (→**104**) szituációtól függ,[384] és folyamatosan igazolandó. A „lehet, de nem kötelező" logikája ebben az esetben félrevezető. Ha van elegendő indok a pártok egyenlősége alapelvének – s ami ezzel jár: az egész rendszer – megtörésére, akkor az nagyon súlyos ok. Akkor a nemzetiségi pártnak joga van olyan parlamentbe jutási feltételhez, amely számára nem objektíve elérhetetlen.

A pártok pénzügyei, költségvetési támogatása

A pártok alkotmányos feladatainak nagysága miatt működésük igen költséges. A hagyományos (és nagyságrendben alapvetően nem különböző) tagdíjakon kívül minden más anyagi hozzájárulás az adományozó befolyásának veszélyével jár. A pénz belső elosztása a párton belüli hatalmi helyzetet befolyásolja: nem mindegy, hogy a szervezeti egységek rendelkeznek-e saját bevétellel (a tagdíjból rendszerint részesednek), vagy a pártvezetés rendelkezik a (központosított) bevételekkel. A finanszírozás tehát egyrészt **befolyást** jelenthet, s ez a népakarat közvetítését torzíthatja az adományozó érdeke szolgálatává. Másrészt az anyagi helyzet a párt esélyeit mindig is jelentősen befolyásolta a versenyben; ma azonban a megfelelő finanszírozás egyáltalán **a versenyben maradás,** a párt létezésének, s ezzel alkotmányos feladata betöltésének **feltétele**.

---

[381] A képviseletelméleti dilemmákra *Pap András László*: Képviselet vagy etnikai balansz. Parlamenti levelek, 1999/7, 21. Jellemző, hogy azt a közmeggyőződést, hogy a képviselő az egész nemzetet képviseli, a nemzetiségi képviselők fellépése törte meg a 19. század végén. Ez természetesen a nemzet fogalmával is összefügg.

[382] *Mihályi Zsolt Apor*: Kisebbségi érdekképviselet a világ parlamentjeiben. Parlamenti levelek, 1998/4-5, 51.

[383] A nemzeti kisebbségek számára a kivételt a német alkotmánybíróság korai ítélkezése azon az alapon ismerte el, hogy ezeknél olyan sajátos körülmények állnak fenn, amelyek nem hasonlíthatók össze más, kisebb pártok helyzetével. Ez a különbség pedig „a választási folyamaton kívüli". BVerfGE 1, 253; 5, 83; 6, 97. Az irodalom ezt a megkülönböztetést akkor látja megalapozottnak, ha az alkotmány kimondja a nemzetiségek külön jogvédelmét. Ilyen Németországban csak a tartományi alkotmányokban fordul elő. Tartományi szinten a külön küszöböt nem is vitatják, csak a szövetségi választáson, mert a Grundgesetz nem tartalmaz külön nemzetiségi jogokat. Egyetlen témát képviselő pártok (one-issue parties) ezt a kedvezményt nem kapták meg.

[384] A történelmi helyzetre alapozott kivétel ismert példája, hogy a német újraegyesítést követő választásokon a keleti tartományokban az öt százalékos küszöböt nem alkalmazták. BVerfGE 82, 339.

A pártfinanszírozást csak a **politika-finanszírozás egészébe** illesztve lehet megítélni. Forrásai **magánszemélyek**, s az **állam**. Az anyagi eszközök egy részét **közvetlenül** juttatják a pártnak. Messze nyúlik a **közvetett támogatások** köre, amelyek leginkább az államtól származnak, s a pártok adómentességétől (és az adományok adókedvezményeitől) az ingyenes szolgáltatásokig terjednek, mint a közszolgálati rádióban és televízióban biztosított ingyenes adásidők, vagy az ingyenes székház- és hivatali helyiség juttatás.[385] Viszonylag önálló (s legkevésbé kifogásolt) a választási kampány közpénzekből való támogatása, amelyben nemcsak a pártok részesednek. Sok országban (nálunk is) a szorosan vett pártfinanszírozáshoz járul a parlamenti frakciók államilag fedezett költségvetése, illetve egyes nagy pártok alapítványainak állami támogatása.

A pártok pénzigényéhez az államok igen sokféleképpen viszonyulnak, a teljes hallgatástól a részletes szabályozásig. A részletesség sem jelent azonban egységes rendszert, s még kevésbé egységes elvi alapot.[386] Az alkotmánybíráskodás elterjedése legalább azt eredményezi, hogy az alkotmánybíróságok a pártfinanszírozás alkotmányos problémáit azonosítják, mégha a megoldások változnak is.[387] A pártpénzügyek jogi szabályozásának mindenesetre lökést adott az állami költségvetésből való juttatások terjedése (sok helyütt nélkülözhetetlenné válása) az utóbbi húsz évben, amihez jogi alap kell. Más szabályozások a pártok pénzügyei körüli botrányok következményei. Úgy tűnik, minden új törvényt és minden alkotmánybírósági alapvetést kritika, és ugyanakkor kiterjesztő értelmezés követ, amely azután újabb jogalkotásba és az elvi határok újabb megvonásához vezet: a pártok igényei úgy nőnek, ahogy a média-demokrácia (költséges) lehetőségei „a népakarat formálásában".[388] *Két elv* azonban kikristályosodni látszik: a pártok gazdasági és pénzügyeinek **nyilvánossága**, és – legalább az állami támogatás vonatkozásában – az **esélyegyenlőség** érvényesítése. A pénzügyek nyilvánossága ma már a párt funkcionális fogalmának egyik eleme. (→**42**) A nyilvá-

---

[385] Ez utóbbi túlzott hangsúlya a Kerekasztalra vezethető vissza, ahol a székház (vissza)adását az ún. történelmi pártok folyamatosságuk szimbólumának tekintették. *A rendszerváltás 6*, 232, 234.

[386] Lásd a Velence Bizottság irányelveit és jelentését a politikai pártok finanszírozásáról (CDL-INF(2001)8), amely a tényleges helyzetet tükrözve maga is a legkevésbé rendszeres a pártokra vonatkozó jelentések közül. A Velence Bizottság jelentésében szereplő példák mellett a következőkben Schefold európai országjelentéseket összegező tanulmányára támaszkodunk (11. jegyzet).

[387] Közismert a német alkotmánybíróság többszöri irányváltása a pártok állami finanszírozása megengedhetősége tekintetében.

[388] Egyetlen párt pénzügyi botránya súlyosan visszahat általában a pártok megítélésére. Németországban a krízisek után az államelnök már háromszor hozott létre szakértői bizottságot a pártfinanszírozás átfogó rendszerének kidolgozására (legutóbb 1999-ben). A bizottságok jelentéseire ld. *Jörg Geerlings*: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen. Berlin, Duncker und Humblot, 2003, 40, 100, 123. Franciaországban – a Velence Bizottság jelentéséből láthatóan – a jogi személyek általi adományozás lehetősége változott hektikusan. A hasonló folyamatra európai összehasonlításban *Schefold* (11. jegyzet), 500.kk.

nosság a pártok esélyegyenlőségére is hatással van.[389] Ezek az elvek hatottak az 1980 után megindult európai törvényhozásra, amelyek részkérdéseket rendeztek. A jogszabályoknak ez a generációja a nyilvánosság és az állami ellenőrzés ellensúlya mellett kitágította a legális pénzszerzés lehetőségét, különösen a közvetett források révén. De jelentkezett egy másik tendencia is, amely felső határok megvonásával akarta a pártokat önmérsékletre késztetni.[390]

Az esélyegyenlőséget nem sérti, ha a pártok ténylegesen különböző politikai és anyagi támogatást vívnak ki maguknak a „nép" köréből. A párt tagsági struktúrájától és a hagyományoktól függően lehet például az adomány a párt fő bevételi forrása. Az egyéni tagságú tömegpártok fő bevételei viszont a tagdíjból származtak. Ahol kollektív tagság volt, a „tagdíjat" a megfelelő egylet vagy szakszervezet szedte be, és juttatta el a pártnak.[391] **Magánszemélyek támogatásának** elvi indokkal – mivel a pártnak a társadalomban kell gyökereznie – csak közvetett korlátot lehet szabni. Ha a párttagok és más privát támogatók anyagi hozzájárulásának aggálytalansága az esélyegyenlőség szempontjából egyáltalán megkérdőjelezhető, akkor csakis abból lehet kiindulni, hogy a társadalomban való gyökerezés alapelvét a támogatások aránytalansága vajon nem érinti-e. A pénzzel szerezhető *aránytalan befolyás* ugyanis sérti a párt belső szabadságát.[392] Eltorzítja a párton belüli demokratikus akaratképzést, s ezen keresztül a párt demokratikus funkcióját is korlátozza; tehát a párt fogalmi elemeit érinti. A nyilvánosság, a befolyás láthatóvá tétele a befolyást nem szünteti meg. Ezért az adományozás **korlátozása** éppen az „belső" esélyegyenlőséggel indokolható. Nemzetközileg is legelterjedtebb a gazdasági társaságok adományainak tilalma, vagy összegszerű határok közé szorítása, vagy kvalifikált társasági döntéshez, vagy más feltételhez kötése. Nem az összegszerű korlátozás azonban az egyetlen módszer, hiszen a pártok pénzszükségletét fedezni kell, s azt elvileg sem vállalhatja át teljesen az állam. A magán-adományok ügye egyébként sem kezelhető önmagában ott, ahol állami finanszírozás is van, s különösen nem, ahol a kettő azáltal összefolyik, hogy a magánszemélyek adományait **adókedvezménnyel** honorálja az állam. Ilyenkor az állam – immár *kívülről* – beavatkozik a pártok esélyegyenlőségébe, hiszen a „nagy" szponzorokat – legyenek azok jogi személyek vagy emberek – jelentősen megjutalmazza, s az egyébként is támogatott párt támogatására ösztönöz. További kedvezmény, hogy a jogi személy mögött álló természetes személy duplán élhet a párt-támogatás állami támogatásával. Lehetséges azonban – felső támogatási határ nélkül – olyan rendszert kialakítani, amelyben a direkt és közvetett állami támogatás mértéke és elosztása attól az összegtől

[389] Lásd 181. jegyzet.

[390] *Schefold* (11. jegyzet) 503.

[391] A régi magyar pártjog tiltotta a tagdíjat – de a gyakorlatban minden párt szedett tagsági díjat, s a hatóságok ezt nem kifogásolták. A párt-tagdíj viszont bírói úton nem volt érvényesíthető. Azt viszont tiltották, hogy a (szociáldemokrata) pártot szakszervezeti tagdíjakból és pénzekből működtessék. *Páskándy* (76. jegyzet) I, 71; II, 20. Az angol Munkáspárt máig megőrizte azt az állapotot, hogy a szakszervezetek hozzájárulása a legnagyobb bevétele.

[392] A támogatóktól való függést növeli, hogy a pártok gyakran eladósodnak.

függ, amelyet a párt az átlagos jövedelmű polgároktól kap. (Azaz nem az adományok összege korlátozott, hanem az állami támogatásnál csak ezt a fiktív „demokratikus" átlagot veszik figyelembe.)[393]

Az adományok további szokásos korlátja, hogy **más államtól** a párt nem fogadhat el támogatást. A párt szerepe a nép politikai akaratának kialakításában és – egészen az államhatalomban való – képviseletében ugyanis más állam befolyását elvileg kizárja. Ugyanez az indok szólhat a **külföldi magánszemélyek** adományai ellen is; s vannak országok, ahol ez valóban tiltott.

A magánszemélyek támogatásának peremén, jogilag nem szabályozott „szürke zónában" tenyésznek azok az „adományok", amelyeket a párt által jövedelmező **pozícióba juttatott személy fizet vissza** a pártnak. Ez természetesen nem jogi kötelezettség, s bíróság előtt éppúgy kikényszeríthetetlen, mint a frakciófegyelemmel szembeszálló képviselő előre aláírt lemondó nyilatkozata. (→**139**) Sajtóbeszámolók alapján nyílt titok, hogy mindkettőt alkalmazzák a magyar pártok is,[394] jóllehet a szabad mandátum elvével való ellentéte miatt alkotmányos aggályokat vet fel mindkét szokás.

A Kerekasztal a pártoknak szóló adományok forrását illetően csak **a bújtatott állami támogatás** és a **külföldi adományok** kérdésével foglalkozott, feltehetően azért, mert a szocialista törvényjavaslatban is csak ezek a kérdések szerepeltek.[395] Azoknak az állami vagy költségvetési támogatást is élvező *szerveknek a köre, amelyek nem adhatnak* a pártnak vagyoni hozzájárulást, a Kerekasztal alatt és utána is folyamatosan bővült. A tilalom abszolút. [396] Nem volt vitás, hogy

[393] Ez az 1994 utáni német rendszer. Az alkotmánybíróság 1992-ben hozott (immár hatodik) alapítélete előtt az adókedvezményekből származó esély-torzulásért az állam közvetlenül fizetett kiegyenlítést a kevés adományt kapó kis pártoknak; ezt azonban az ítélet alkotmányellenesnek nyilvánította. Az alkotmánybíróság a jogi személyek adományainak adókedvezményét szintén alkotmányellenesnek tartotta, s az adózó átlagpolgár lehetőségeihez szabta mind az adományok beszámíthatóságát az állami támogatás összege kiszámításakor, mind az adókedvezményre jogosító adomány felső határát, mind a támogatások nyilvánosságát. A párt azáltal is a választóktól marad függőségben, hogy az állami támogatás nem lehet több, mint amit a párt magánszemélyektől kap. Vagyis az állami hozzájárulást is a választópolgár határozza meg: egyrészt szavazatával, amely után szavazatonkénti normatív összeg jár, másrészt adományaival, s végül számít az elosztásban a párt taglétszáma is. Emellett a „relatív felső határ" mellett – a feladatellátáshoz feltétlenül szükséges kiadást tekintetbe véve – fixálta az alkotmánybíróság a pártoknak adható éves költségvetési támogatás összegét is, amelyet csak a pénz értékváltozása címén lehet módosítani. BVerfGE 85, 283-323. – A pártpénzügyekkel foglalkozó magyar irodalom máig megmaradt a korábbi állapot ismertetésénél (pl. (*Halmai/Tóth* (250. jegyzet), 523, *Balogh Zsolt* (159. jegyzet) 131, *Balázs Péter – Bakos Edina*: Bevezetés egy magyarországi párt- és kampányfinanszírozási vitához. Parlamenti levelek, 1998/4-5, 15.

[394] A pártok alapszabályában azonban a „párt-adó" nem szerepel, nem úgy mint Németországban, ahol alkotmánybírósági ítélet ellenére a képviselői díj meghatározásakor erre a kiadásra is tekintettel vannak. *Streinz* in: *Mangoldt/Klein/Starck* (90. jegyzet), Art. 21 Rdnr. 194. A tagdíj melletti ilyen „adózás" elterjedt voltára *Schefold* (11. jegyzet) 510.

[395] Párttörvény javaslata (16. jegyzet) 5.§; *A rendszerváltás 6*, 205.

[396] Eredetileg csak a költségvetési szerv számára volt tilos a párt támogatása; ehhez járult a Kerekasztalnál az állami vállalat, majd az 1992. évi LXXXI. törvényben az állami részvétellel működő gazdasági társaság, közvetlen költségvetési támogatásban, vagy költségvetési szerv tá-

más államtól a párt nem fogadhat el adományt; ezzel szemben a külföldi támogatás – amelyre az új pártok rá voltak szorulva – politikai alku tárgyát képezte, de végül is a nyilvánosság kérdésére szűkült a vita, s a külföldi támogatás megengedett lett. Ugyancsak a Kerekasztalnál került a törvénybe a névtelen támogatás elfogadásának tilalma.[397] Megjegyzendő, hogy ezek a tilalmak csak a pártokra vonatkoznak, a pártközeli szervezetekre, például alapítványokra nem. A pártot segítő alapítványok törvényi megteremtésével azonban megszűnt ez a szigorúság. (→**119**)

A pártok állami finanszírozása a pártok államtól való függetlensége alapelvébe ütközik. Gyakorlatilag azonban szükségesnek bizonyul, s az ellentétet vagy elméletekkel próbálják áthidalni, vagy jogi garanciákkal elviselhetővé tenni. Az alapelv az, hogy az állam segítő „beavatkozása" *nem sértheti a pártok esélyegyenlőségét.* **Formális és normatív ismérveken** kell nyugodnia, s semmiképpen nem veheti figyelembe az egyes pártok politikai irányvonalát vagy ideológiáját. A támogatás kritériuma lehet azonban a választói támogatottság, s ez az esélyegyenlőség szempontjából igazolási kérdést vet fel. A pártok függetlensége és az állami finanszírozás ellentétének feloldására az elvileg legkövetkezetesebb megoldás az, amelyik számszerűen nem engedi túlsúlyba jutni az állami támogatást, [398] de elterjedt módszer az is, hogy az állam nem „a pártot" támogatja, hanem egyes (esetleg pártközeli szervek által ellátott) tevékenységeinek költségéhez járul hozzá.[399] A kampányfinanszírozás szinte mindenütt elfogadott, s mivel az nem kizárólag a pártok, hanem minden jelölt ügye, a választójog témájához számítják. Elvileg a legkevésbé problematikus a párt parlamenti munkájához nyújtott állami támogatás – mindenekelőtt a frakciók ellátása a költségvetésből[400] –, hiszen a képviselő már nem a párt, hanem az országgyűlés „szerve". Nem kizárt persze ezen a jogcímen a dupla támogatás, mint nálunk is. (→**116**) Hogy a pártok ügyeibe való beavatkozást kínosan kerülő állami támogatás mégis milyen strukturális változásokat képes előidézni a pártok belső viszonyaiban, éppen a

---

mogatásában részesülő alapítvány. Párttörvény 4.§ (2). 2002-ben az Alkotmánybíróság burkolt támogatásnak minősítette, hogy egy önkormányzati rendelet értelmében az önkormányzati választáson listát állító pártok kedvezményes helyiségbérleti díjat fizethetnek. A határozat szerint az önkormányzat nem esik a Párttörvény 4.§ (2) kifejezett tilalma alá, de az általa nyújtott támogatás ellentétes a tilalom céljával. A rendeletet mégsem ezért semmisítette meg, hanem mert más szervezetekkel szemben ésszerű alap nélkülinek találta a listát állító pártok kedvezményezését. 47/2002.(X.11.)AB, ABH 2002, 618.k.

A közpénzek továbbadásának tilalma feltétlen, szemben azokkal a külföldi megoldásokkal, ahol bizonyos százalékot meghaladó állami részvétel esetén tilos csak a támogatás.

[397] *A rendszerváltás 6*, 205, 224, 225.

[398] Ilyen a német rendszer, lásd a 393. jegyzetet.

[399] Ez kompromisszumként kínálkozik olyan államok számára, amelyek elvileg ellenzik az állami pártfinanszírozást, mint például Hollandia. A politikai képzés, a pártsajtó támogatása tipikus példa, és ide tartozik a párt(közeli) alapítványok támogatása is. *Schefold* (11. jegyzet) 524.kk.

[400] Ez messze nyúlhat. A mindenütt szokásos működési költségeken kívül például az angol ellenzék külön kiegyenlítést kap azért, mert nem támaszkodhat az igazgatási apparátusra, mint a kormány.

frakció-finanszírozás mutatja: jelentős hatalmi súlypontelmozdulást okozhat a frakció és az „egyéb" párt között, az előbbi javára.[401]

A pártok állami támogatásának **indokolásai** közül a legáltalánosabb, hogy a pártok struktúrafenntartó intézménnyé váltak, és *közfunkciót látnak el.*[402] Sok szervezet lát el azonban politikailag „kiemelten közhasznú tevékenységet" (hogy a „közfunkciót" ezzel a körülírással az állami tevékenységtől megkülönböztessük); még a pártokéhoz hasonló közvetítést és politikai akaratképzést is. S ha a pártok összes feladatát – különösen funkciói teljes kibontakozásának állapotában – elégségesnek is tekintjük annak igazolására, hogy csak a pártok kapnak állami támogatást, amely egészen állami fenntartásukig terjedhet, joggal kérdezhető az is, a párt tevékenységeinek mely részeire indokolható az állami finanszírozás. Itt ugyanis lehet elvi alapot találni arra, hogy csak a választási költségekhez járuljon hozzá az állam, de arra is, hogy még perifériális tevékenységüket is pénzelje. Ugyanis a választási harc – azaz a demokratikus akaratképzés – permanens, s ebben a párt minden eszközzel részt vesz, a politikai képzéstől kezdve a karitatív szerepig. S ahhoz is pénz kell, hogy a fordított, az államtól a választó felé irányuló közvetítést ellássa a párt; ilyenkor az állam saját legitimációja megerősítéséhez járul hozzá anyagilag.

Egy pontosabb indokolás, az alapjog-gyakorláshoz, vagy egy meghatározott *alkotmányos funkció ellátásához szükséges állami anyagi támogatás* alkotmányos igazolása, amely később jelentős pályát futott be, először az egyházak és önkormányzatok vonatkozásában jelent meg az Alkotmánybíróság érvei között. Hamarosan alkalmazta ezt az Alkotmánybíróság a pártok támogatására is.[403] A feladatellátást az Alkotmánybíróság a támogatás alapjának tekintette.

Az állami támogatás melletti további érv – sajátos módon – a *privát támogatással járó* befolyásolási lehetőség, valamint az úgy keletkező *esélyegyenlőtlenségek ellensúlyozása.* A Kerekasztalnál az ellenzék azzal érvelt, hogy közpénzek híján a pártok „megengedhetetlenül függő helyzetbe kerülnének támogatóiktól és megengedhetetlen előnyökhöz jutnának azok a politikai szervek, amelyek a tehetősebb rétegek érdekeit képviselik".[404]

---

[401] *Ludger Helms*: Einleitung. Parteien und Fraktionen in westlichen Demokratien. In: *Ludger Helms* (Hrsg.): Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich. Opladen, Leske+Budrich, 1999, 23. Ez összefügg a nagy pártok ideológiája közötti különbség csökkenésével, s egyáltalán azzal, hogy az ideológiákat pragmatikus és professzionális politizálás váltja fel. Ez továbbá azzal is jár, hogy a pártok az állami döntéshozatallal kapcsolatos tevékenységre koncentrálnak, miközben társadalmi mobilizációs és közvetítő teljesítményük csökken. (uott, 19.) Hasonló jelenség figyelhető meg az érdekszervezeteknél, mind arról szó lesz. (→ 4.§)

[402] *Enyedi/Körösényi* példája mutatja azonban, hogy ez az általánosságában kétségtelenül találó indok milyen nehezen váltható aprópénzre. „A jól felkészült (például kutatóintézeteket működtető) pártok feltehetőleg jobban is kormányoznak majd." (137) Ám pontosan ezzel indokolta a kormány a pártsegítő alapítványok állami fenntartását: 2003. évi XLVII. törvény általános indokolása.

[403] 2197/B/1991 AB, ABH 1994, 520

[404] *A rendszerváltás 6.* 223.

A pártfinanszírozás elvi kérdései a Kerekasztalnál nem merültek föl, hiszen nem elvi kérdésként, hanem azonnal megoldandó gyakorlati problémaként tárgyalták a pártműködés anyagi forrásait. Az esélyegyenlőség is csak mint az új pártoknak a közelgő választásokra tekintettel létfontosságú (s csak az anyagi hátteret tekintve kilátástalan) követelése merült fel. [405] Élesen elvált tehát a jövőnek szóló törvényhozástól az aktuális helyzet rendezése.[406] Az utóbbi szempontja a normatív elosztás és a nyilvánosság volt.

A szabad választások utáni helyzetre azonnal egyetértés született a szocialista párttörvény-javaslat megoldásának átvételére, amely a birtokon belüliek szemléletével rendelkezett a támogatásról, preferálva a parlamentbe jutottakat. **Az éves költségvetés megállapítja** a pártok támogatására fordítható összeget; ennek 25%-át egyenlő arányban az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok között kell felosztani, a fennmaradó 75% pedig az országgyűlési választásokon a pártra illetőleg jelöltjére leadott szavazatok arányában illeti meg a pártokat. Ezzel tehát **az elosztási szempont a választói támogatás** lett. Az elosztáson hamarosan szigorítottak az eredményes pártok saját javukra: az egy százalékos választási eredményt el nem érő pártok kiestek a támogatásból, a huszonöt százalékos keretből pedig csak a listán parlamentbe jutott pártok részesednek.

Mivel a pártfinanszírozás elveit a törvényhozás meg sem vitatta, az elvi megalapozás az Alkotmánybíróságra maradt volna. A pártok egy részét az állami támogatásból kizáró fenti szűkítéseket az Alkotmánybíróság **a feladatellátásra való alkalmasság** érvével védte meg a kívül rekedtekkel szemben, akik – helyesen – az egyenlőség elvi kérdését vetették fel.[407] Az Alkotmánybíróság a pártok alapításának és működésének szabadságát (Alkotmány 3.§ (1)) negatív, védelmi jogként értelmezte, vagyis az állam a párt létrejöttét és működését nem akadályozhatja. Az alanyi jogokhoz kapcsolódó pozitív állami kötelességeket tekintve – amelyet addigra az Alkotmánybíróság már kidolgozott – csupán annak alkot-

---

[405] Az MSZMP szervezettségi és vagyoni előnyét nyilván semmilyen gyors vagyonjuttatás nem tudta ellensúlyozni, az új pártok a választási kampányhoz és a szerveződéshez elengedhetetlen, minimális eszközökhöz jutottak csak. (Az Állami Számvevőszék szerint 1989-ben a – később a parlamentbe jutott – pártok állami támogatása 4 és 15 millió forint között mozgott, míg az MSZMP/MSZP támogatása 1328 millió forint volt. A választások után, a Párttörvény alapján a legnagyobb parlamenti párt 132,5 milliót, a legkisebb 52,7 millió forintot kapott.)

[406] A Párttörvény az átmeneti rendelkezések között, az Országgyűlés kötetességévé tette a szorosan vett rendszerváltás idejére szóló költségvetési támogatást és a működés dologi feltételeinek átmeneti biztosítását. (19.§) Ebben az átmeneti időben a számottevő tagság, és tőkeerős támogatói hátország nélküli új pártok az állami finanszírozásra voltak utalva. A rendszerváltás hónapjait ugyanakkor végigkísérték az MSZMP-ből kimentett vagyonnal kapcsolatos botrányok. A jövőre nézve a Párttörvény 5.§ rendelkezik.

[407] 2178/B/1991 AB, ABH 1994, 520.kk. A választáson még nem indult, új pártok nem bizonyították alkalmasságukat, a mérce viszont rájuk is érvényes. 1456/B/1995. AB, ABH 1996, 908. Újonnan alakuló pártok az 1990-es választások előtti helyzetre hivatkoztak, amikor valóban minden bejelentkezett párt kapott támogatást. Választás – és működési időtartam – híján nem is lehetett volna mivel mérni az alkalmasságot; ez valóban a későbbiekkel összehasonlíthatatlan helyzet volt.

mányos **lehetőségét** mondta ki, hogy az állam a pártokat a költségvetésből támogathatja. A támogatás alapja – ha az állam egyáltalán a támogatás mellett dönt - az, „hogy a pártok teljesíteni tudják az alkotmány 3.§ (2) bekezdésében foglalt feladatukat, a népakarat kialakításában és kinyilvánításában való közreműködést". Nem határozta meg azonban a támogatás alkotmányos határait, noha utalt arra, hogy ilyen korlátok vannak.[408] Ebből az alapállásból következően fel sem merült az a kérdés, hogy kötelessége-e az államnak fenntartani az egész politikai és állami berendezkedéshez nélkülözhetetlen pártok (de legalább két párt) működését, ha a pártok – mint az a számadatokból pillanatnyilag bizonyos[409] – nem tudnák ellátni alkotmányos feladatukat állami szubvenció nélkül. Pedig az Alkotmánybíróság hasonló (önkormányzati) problémákban határozott álláspontot dolgozott ki.[410] Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a feladat ellátására való *alkalmasság megkövetelése nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek.* A támogatáshoz szükséges minimális követelmény nagyságát – az 1%-os választási eredményt – azzal indokolta, hogy az a nemzetközi gyakorlatba beleillik. A törvényhozótól függ, hogy a küszöböt átlépő pártok között egyenlően vagy szavazatarányosan osztja-e el a támogatást.[411] Nem diszkriminatív, hanem az alkal-

---

[408] „Bizonyos keretek között nem alkotmányellenes a pártok költségvetésből történő támogatása." ABH 1994, 521. Jogosan hiányolja a „bizonyos keretek" kifejtését *Balogh Zsolt* in: *Balogh/Holló/Kukorelli/Sári* (250. jegyzet) 144. Ezt a kérdést az Alkotmánybíróság külön erre irányuló indítvány nélkül is tisztázhatta volna.

[409] 2000-ben a parlamenti pártok átlagát tekintve a bevételek között a tagdíj aránya 3,5%, az adományoké 3,6%, egyéb bevétel 12,9%, ezzel szemben az állami támogatás 80%. *Körösényi/Tóth/Török* (182. jegyzet) 206. Ehhez adja még a költségvetés a pártot segítő alapítványok számára a pártnak szóló állami támogatás 43%-át.

[410] Az egyházak funkcionális tulajdonnal való ellátásával kapcsolatban a 4/1993.(II.12,)AB határozat a tágabb értelemben összehasonlítható szervezeteket – közöttük a pártokat – is úgy említi, mint amelyek tulajdon juttatására nem eleve jogosultak (s így csak önkényes megkülönböztetésük lenne alkotmányellenes). ABH 1993, 66. Az önkormányzatok esetében ugyan az alkotmányból következően kell léteznie „önkormányzati tulajdonnak", de az ezt létrehozó „törvényhozásra való várakozás állapotában" az önkormányzatoknak nincs alkotmányosan védett igényük arra, hogy a tulajdonhoz jutás módjába, mértékébe, tárgyaiba beleszólhassanak. Összefoglalóan 36/1998.(IX.16.)AB, ABH 1998, 266.kk, 279.kk. Ezzel szemben határozatok lánca állapítja meg, hogy az önkormányzatok finanszírozási rendszerét az Országgyűlés „komplex" módon, saját bevételeikre és azok szabályozására tekintettel állapítja meg. Alkotmányossági probléma akkor áll fenn, ha a finanszírozás elégtelensége az önkormányzati alapjogok gyakorlását (akár közvetetten is) ellehetetleníti; azaz ha az önkormányzati feladatok ellátása, illetőleg *működőképességük ellehetetlenül.* (2/1997.(I.22.)AB, ABH 1997, 31; legutóbb, összefoglalóan 41/B/1993.AB, ABK 2004. március, 65, 76.k.) Ez összhangban van az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatával, hogy állami feladatok, államcélok esetében csak a szélső esetben vethető fel az alkotmányosság kérdése. Igaz, az önkormányzati indítványok akkor érkeztek, amikor az önkormányzat úgy érezte, hogy pénzt vonnak el tőle. A parlamenti pártokkal azonban ilyesmi nem fordult elő, s így, konkrét ügy híján az Alkotmánybíróság sem foglalkozott a kérdéssel.

[411] Ugyanakkor – szükségtelen túlindokolással – mégis az egyenlő elbánással ellentétesnek tartotta, hogy korábban a csupán egyetlen egyéni képviselő révén „országgyűlési képviselettel rendelkező párt" ugyanannyi támogatásban részesült a 25%-ból, mint a listán bejutott pártok. ABH 1994, 521

massági mérce jogos korrekciója, hogy csak listás parlamenti pártok kapnak a kiemelt támogatásból: a pártra mint olyanra leadott listás szavazatok „többet árulnak el a párt társadalmi támogatottságáról", mint a párt által támogatott egyéni képviselő mandátuma. A „társadalmi támogatást" mint a szervezet komolyságának/alkalmasságának mércéjét az Alkotmánybíróság már korábban az egyház állami iskolában való hitoktatásánál is alkalmazta; a listás parlamentbe jutáshoz szükséges öt százalékos választási eredmény súlyát pedig a frakcióalapítás jogával ismerte el.[412]

A közvetett támogatások közül a pártok **ingatlannal** való ellátását eseti törvényhozással rendezték. Az első székházjuttatás[413] valójában a költségvetési támogatási küszöböt elért pártok vagyonnal való ellátása volt, ahol a parlamenti pártok önálló székházat, a többiek ingatlanrészt kaptak. A párt korlátlan tulajdonjogot szerzett; s később sok párt a székház eladásával segített eladósodásán. 2000-ben két törvény rendezte a parlamenti pártok ingyenes használati jogát állami ingatlanokon, maximálta az ingatlanok számát, illetve összterületük nagyságát.[414] Az első juttatással kapott ingatlanok beolvadtak tehát a pártvagyonba, s csakis a párt megszűnésekor, a vagyonnal, azaz annak maradékával kerülnek a megfelelő alapítványba. Az ingyenesen használt irodák viszont a parlamenti párt-minőség megtartásához vannak kötve. Így ez utóbbi törvény az állami juttatást a pártként (sőt parlamenti pártként való) működéshez rendeli, s ezzel elvileg utat nyit afelé, hogy a pártok ingatlannal való támogatását a többi támogatás mintájára különleges feladatukkal lehessen igazolni a diszkrimináció vádjával szemben.[415]

A **pártok gazdálkodó tevékenysége adómentes**.[416] Az adómentesség tetszetős indokolása, hogy így az államigazgatási szerv ellenőrzésétől is mentesek maradnak. Ezt tartalmazta már a Párttörvény indokolása is. A pártok javára szóló

---

[412] 8/1993.(II.27.)AB, ABH 1993, 103; 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 197, 204, 208.

[413] 1991. évi XLIV. törvény, amely a Párttörvény 4. és 5.§-át módosította. Az ingatlanokat az állam tehermentesítette, illetéket nem kellett fizetniük. A pártok ingatlanügyeire ld. *Juhász Gábor* (192. jegyzet) 23-32.

[414] 2000. évi XCIV. és XCV. törvény. Az ingyenes használatra a parlamenti párt jogosult. Ezeknek is, és a törvény előtti jogcímen ingatlant használó pártoknak is megszűnik a jogosultsága, ha két egymást követő általános országgyűlési választáson nem állítanak listát, vagy a választás eredményeként nem alakíthatnak képviselőcsoportot.

[415] 1994-ben az Alkotmánybíróság elnöke nyilvánvalóan alaptalanként elutasította azt az indítványt, amely alkotmányellenesnek tartotta, hogy az (első) ingatlantulajdon-átruházás nem a mandátum idejére szól, s ezzel az előnyöket véglegesíti. Az Alkotmánynak az indítványban megjelölt szakaszai valóban nem függtek össze a problémával, s így az alaptalanság megállt, de az Alkotmánybíróság más esetekben túltette magát az ilyen hibákon. 899/B/1993.AB elnöki végzés, ABH 1994, 970. – A fent (396. jegyzet) idézett határozat viszont diszkriminatívnak tartotta a pártoknak nyújtott kedvező bérleti díjat.
A 2000. évi XCIV. törvény 11.§ (1) a) szerint a használati jog megszűnik, ha a párt két egymást követő esetben az országgyűlési képviselők általános választásán nem állít országos listát, vagy a választás eredményeként nem jogosult képviselőcsoport alakítására az Országgyűlésben.

[416] A Párttörvény 6.§ (2) a pártok gazdálkodó tevékenysége körében az általános forgalmi adó és a társasági adó alóli mentességet ad. A pártnak fizetett tagdíj is mentes az általános forgalmi adó alól. 1993/65. APEH iránymutatás.

adományok viszont **nem részesülnek adókedvezményben**.[417] Ez természetesen számos nehézséget kikapcsol, ugyanakkor még inkább az államra hárítja a pártok fenntartását. Nem részesülnek a pártok *más olyan kedvezményben sem*, amelyet közhasznú szervezetek és egyházak élveznek. Például nem ajánlhatják fel az adózók adójuk 1%-át politikai pártok javára. A kedvezményben részesíthető szervek éppen a pártoktól való függetlenségüket kötelesek igazolni.[418] A pártoknak ezt a hátrányos megkülönböztetését senki nem vetette fel.[419]

A **választási kampány támogatása** az állami juttatás leginkább elfogadott (elterjedt) módja, pedig ugyanazokat az esélyegyenlőségi kérdéseket veti fel, mint a pártok más támogatása. Ha a pártokon kívül lehetségesek más jelölő szervezetek, vagy „önállóan" induló jelöltek, ezeket az államnak egyenlően kell támogatnia. Ez a választási eljárásban meg is valósult.[420] Ezen túl azonban már elvi indokokat kívánó döntésen múlik, hogy akármilyen csekély küszöbbel is, de figyelembe veszik-e a korábbi választási eredményeket, vagy más módszerrel szűrik ki azokat a szervezeteket, amelyek csak a választási támogatás megszerzése kedvéért indítanak jelöltet; hogy az indulók között egyenlő arányban osztják-e el a pénzt; hogy szabnak-e itt határt a privát támogatásnak; s végül, megerősítik-e a választási harcban a párt és állam elválasztását azzal, hogy a kormány a kormánypárt kampányára ne használhasson bújtatott forrásokat.[421] Az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy mivel minden jelölt ugyanannyit kap, ez a pénztelen jelöltek vonatkozásában „az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedés" (Alkotmány 70/A. (3)).[422] Más kérdések elől azonban formális indokkal kitért.[423] A választási jog azt a módszert választotta, hogy a kampánycél-

---

[417] Ennek esetleges hátrányos megkülönböztetés voltát senki nem vetette fel.

[418] Az 1996. évi CXXVI. törvény 4.§ (1) a) kifejezetten kiveszi a pártot a kedvezményezett szervek köréből, és a (2) c) alapján a kedvezményezettnek arról is nyilatkoznia kell, hogy pártpolitikai tevékenységet nem folytat, szervezete független a pártoktól és azoknak anyagi támogatást nem nyújt, továbbá választáson jelöltet nem állít.

[419] Éppen ellenkező szellemű indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz: azt kifogásolták, hogy országos közgyűjteményeknek miért nem kell pártoktól való függetlenségükről nyilatkozni. 10/1998.(IV.8.)AB, ABH 1998, 113.

[420] Választási eljárási törvény 91-93.§, 106.§.

[421] A Velence Bizottság az esélyegyenlőség biztosítására a kiadások limitálását tartja alkalmasnak, s ezt ajánlja; eddig a határig tartja megengedhetőnek a privát hozzájárulásokat, és az állami támogatást. Ez utóbbinál már elfogadja akár az egyenlő összegeket, akár a kapott szavazatok szerinti elosztást, az utóbbit egy küszöb átlépéséhez kötve. CDL-INF(2001)8, Guidelines 8-10.

[422] 299/B/1998.AB, ABH 2000, 757.

[423] Az indítvány szerint a Választási eljárási törvény 3.§ c) pontjában szereplő alapelvnek – „esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között" – ellentmond a 91.§-ban szabályozott finanszírozás. Az Alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy törvények közti kollíziót csak akkor bírál el, ha az ellentét alkotmányi rendelkezést sért. A 70/A.§ esetleges sérelmét azonban az összefüggés hiányára hivatkozva érdemben nem is kezdte vizsgálni a határozat. ABH 2000, 757. Az Alkotmánybíróság gyakran megragadta az alkalmat, hogy az indítványt csupán kiindulópontul használva, rendszeresen kifejtse véleményét egy kérdés egészéről. Törvények összeütközését is számos alkalommal elbírálta. (*Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás, 430.kk, 730.) A pártfinanszírozás területén ezzel szemben feltűnő az Alkotmánybíróság önmérséklete.

ra *felhasználható magántámogatás* felső határát vonta meg, s nem az egyes adományok nagyságát maximálta. Ez kétségtelenül a formális esélyegyenlőséget szolgáló megoldás; s azt is magában foglalja, hogy az induló pártok részvételének komolyságát az anyagi támogatás tekintetében is bizonyítottnak veszik a jelölőcédulák megszerzésével. Azt a kérdést, hogy korlátozza-e ez a pártot terhelő kötelezettség a kampánycélú magánadományozást, azaz hogy indokolható-e egy ilyen korlátozás a választások tekintetében az egyébként korlátlan általános támogatási lehetőséghez képest, tárgytalanná teszi a szabályozás elnagyoltsága, amely az adományozó oldalán semmilyen különbséget nem tesz. Azaz a jelöltenként felhasználható összeg limitálása és szigorúan szankcionált nyilvános elszámolása[424] valóban csupán elszámolási szabály, amely nem korlátozza sem az adományozást, s azt sem, hogy a pártok ténylegesen nagyságrenddel többet költsenek a választásokra.[425]

Nincs a magyar jogban külön szabály arra, hogy a párt a képviselőjelölttől elfogadhat-e támogatást, azaz lehet-e valaki képviselőjelölt adomány fejében.[426] Erre vonatkozó korlátozás igazolható lenne.[427]

A választási jog a magántámogatás felhasználását korlátozza és átláthatóvá teszi, viszont nem tartalmaz garanciákat a közpénzek bújtatott felhasználása ellen a választási harcban. Természetszerűen erre e mindenkori kormánypártnak van lehetősége, s itt merül fel a nehéz elhatárolási kérdés a **kormány** jogos és szükséges propagandája, **saját eredményeinek közzététele és a kormánypártok közvetett anyagi támogatása között** „az adófizetők pénzéből". Erre – néhány mellékes „összeférhetetlenségi" rendelkezéstől eltekintve[428] – nincs szabály. A kormány arculat-építésének intenzívvé válása a választások előtt, az akut szükség nélkül közzétett teljesítmény-ismertetés a kormánypártok rejtett támogatásának számít. Ebben az időszakban az alkotmányos magatartás éppen a kormány különösen visszafogott magatartása lenne az ön-bemutatás terén, különös gonddal ügyelve a kormány és a kormánypártok megkülönböztetésére. Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság a kormány eredményeinek megsokasodott hirdetését a különböző médiumokban a választás előtti időben nem tartotta sem politikai hirdetésnek sem burkolt reklámnak.[429]

---

[424] A törvényi határt túllépő összeg kétszeresét kell befizetni a költségvetésbe. Ez a szankció azonban nem súlyos összehasonlítva azokkal az országokkal, ahol az így szerzett mandátum érvényteleníthető. Velence Bizottság CDL-INF(2001)8, Guideline 14.

[425] Az egy millió forintos határt a Választási eljárási törvény vezette be 1997-ben. A választási kampányokon felhasznált pénzek nagyságrendjére, felderíthető forrásaira és csupán formális elszámolására *Juhász Gábor* (192. jegyzet) 53-60.

[426] Ez előfordult Magyarországon is, *Juhász Gábor* (192. jegyzet) 10.

[427] Velence Bizottság CDL-INF(2001)8, Guideline 6.c.

[428] Például a Választási eljárási törvény 42-43.§ szerint választási plakát elhelyezése, vagy gyűlés tartása állami vagy önkormányzati hatóság épületén, illetve épületében tilos.

[429] BH 2002, 381. Az ítélet e tekintetben csak annak megállapítására szorítkozik, hogy a kifogásolt reklámok nem minősülnek a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény értelmében burkolt reklámnak vagy politikai hirdetésnek.

A pártok állami támogatása **arra a szervezetre vonatkozik, amelyet pártként bejegyeztek**. A konstitutív bejegyzés és a világosan az így keletkezett pártokra vonatkozó gazdálkodási szabályok[430] tárgytalanná teszik azokat az elhatárolási problémákat, amelyek máshol vagy a párt nem formális ismérveken nyugvó elismeréséből, vagy abból adódnak, hogy az állam csak egyes párt(hoz kapcsolódó) tevékenységek finanszírozását tartja megengedhetőnek.[431] A párt országgyűlési **képviselőcsoportja** a Párttörvény értelmében – legalábbis finanszírozási szempontból – a párt részének számít.[432] Ezzel párhuzamosan azonban az Országgyűlés Hivatala is fedezi (gyakorlatilag egyedül az Országgyűlés fedezi[433]) „a képviselői tevékenységgel összefüggő" ún. ellátási és működési költségeket. Az általános működési kereten túl a képviselők és a frakciók minden, a képviselői munkával összefüggő kiadását megtérítik.[434]

„A párthoz közelálló", „pártkörüli" intézmény értelemszerűen nem a párt része. Így sem a pártok állami támogatása, sem a párt-pénzügyek megkötöttségei, például nyilvánossága, de ellenőrzési privilégiumai sem vonatkoznak rá. A **pártalapítványok** is a polgári jogi alapítványok sorsát osztották. Ebből következik, hogy pusztán az a tény, hogy az alapítványt párt alapította, nem teszi az alapítványt „pártközelivé"; sőt éppen *az alapítvány szabályai adnak lehetőséget* arra, hogy a szervezet az alapító *párttól formálisan függetlennek* minősüljön; ez egy jól megfogalmazott alapító okirat kérdése.[435] Alapelvként a jog távol tartotta a

---

A német alkotmánybíróság egy konkrét ügy kapcsán kilenc elvet fektetett le a kormány arculatalakító munkája és a közpénzből való bújtatott kampányfinanszírozás elhatárolására. BVerfGE 44, 125.

[430] A párt fogalmát a pártok gazdálkodásáról szóló Párttörvény 1.§-a határozza meg.

[431] Lásd 396. jegyzet és *Geerlings* (388. jegyzet) 177.kk.

[432] A Párttörvény 1. számú melléklete a pártok éves gazdasági beszámolója tételeiről a kiadások első tételeként tünteti fel a „támogatást a párt országgyűlési csoportja számára".

[433] A pártmérlegek általában nem tüntetnek fel kiadást a frakciók számára. A Házszabály (16.§ (1)) a képviselőcsoportok működési költségeinek fedezését az Országgyűlés feladatává teszi, és az Országgyűlés Hivatalának költségvetésére terheli.

[434] A frakcióvezető utalványozási joggal bír a frakciónak nyitott államkincstári számláról. A Házszabály szerint a képviselőcsoport gazdálkodására a központi költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Az egyes képviselők – éppen a pártatlanság jegyében igen széles körben elismert működési költségeit – az Országgyűlés Hivatalának pénzügyi igazgatója fizeti ki. Lásd az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról szóló 1990. évi LVI. törvény 6. és 6/A.§-át.

[435] A Ptk. (74/C.§ (3)) kizárja az olyan kezelő szerv kijelölését, amelyben az alapító, akár közvetve is, meghatározó befolyást gyakorolhat az alapítvány vagyonának felhasználása fölött. Sőt, az alapító okiratba foglalható minden olyan biztosíték, amely kizárja azokat a pártokkal való kapcsolatokat, amelyek a közhasznúsági nyilvántartásba vételnek akadályai. A politikai tevékenység eleve nem lehet közhasznú a törvény szerint. A párt által tett alapítvány könnyen teljesíti a függetlenség formális feltételeit, hiszen szervezetileg eleve független a párttól, az alapító okirat megfogalmazhatja az alapítvány célját úgy, hogy az ne minősülhessen pártpolitikai tevékenységnek, továbbá kizárhatja, hogy az alapítvány pártnak anyagi támogatást nyújtson, és a választásokon jelöltet állítson. A pártpolitikától való függetlenség fenti követelményeire ld. 1997. évi CLVI. törvény 4.§ (1) d) és 26.§ d).

pártokat és a pártokkal szervezetileg összefüggő, azokat támogató, s általában is a pártpolitikai tevékenységet folytató szervezeteket is minden közjogi vagy közfinanszírozási kedvezménytől. Ilyen szervezet közhasznú szervezetté sem nyilvánítható, így nem részesülhet annak kedvezményeiben; közalapítványt párt nem hozhat létre. A pártok alapítványai azonban kiutat jelentenek ebből a tiltott körből, akár közhasznú szervezetként költségvetési támogatást és adókedvezményt élvezhetnek.[436] Egy **alapítvány párthoz való kötődése** 2003-ig **ténykérdés** volt, amelyet az alapítók, kurátorok és adományozók személyéből, valamint az alapítvány történetéből és tevékenységéből lehetett kinyomozni.[437] Az alapítvány párttól való „függetlensége" csak a közhasznúsággal járó kedvezmények szempontjából releváns. Viszont szervezeti önállóságukból következően az alapítványok támogatására nem vonatkoznak a Párttörvény korlátozásai, költségvetési pénzekből való támogatásuk is lehetséges (föltéve, hogy a pénzt nem továbbítják a pártnak[438]). A függetlenség jelentősége tehát az állami támogatásra való igény és a közpénzből származó támogatás lehetősége közti különbségben ragadható meg. A pártalapítványok egy részének célja eleve a pénzgyűjtés a párt számára; ezek egyben alkalmasak arra is, hogy az adományozó neve ne kerüljön nyilvánosságra. A Párttörvény nyilvánossági követelménye ugyanis csak a közvetlenül a pártnak adott támogatásra vonatkozik. A pártalapítványok másik, növekvő jelentőségű része a klasszikus pártközeli alapítványok területén tevékenykedik, s valódi háttérintézmény: lapot ad ki, oktatást szervez, kutatóintézetet tart fenn, népszerűsít.[439]

Külföldi példák mutatják, hogy van, ahol a párt közvetlen állami támogatását helyettesíti az egyes kapcsolódó párttevékenységek költségvetési támogatása; van, ahol a pártok finanszírozása mellé társul.[440] A **pártalapítványok állami finanszírozásának** nagymértékű felfutása Németországban – amire a későbbi magyar törvényhozás példaképként hivatkozik – arra az időre esik, amikor a pártok költségvetési támogatását az alkotmánybíróság a választási költségekre korlátozta,[441] vagyis itt is helyettesítő funkciója volt. Akár sajátos jogállást nyernek a

A bírói gyakorlat ügyel arra, hogy a legalább a függetlenség fenti ismérveit betartsák. A politikai párt mint egyszemélyes alapító, illetve tulajdonos által működtetett közhasznú társaság nem igényelheti közhasznú szervezetenkénti minősítését. Nem tekinthető ugyanis pártoktól függetlennek az olyan szervezet, amelynek kizárólagos tulajdonosa, a vagyoni hozzájárulás teljesítője politikai párt, amely egyben gyakorolja a tulajdonosi jogokat, kijelöli vezető tisztségviselőit, ellenőrző testületének tagjait. BH 2002, 67.

[436] A 2003. évi XLVII. törvény 5.§ (4) külön rendelkezik arról, hogy a törvénnyel létrehozott „pártokat segítő alapítványok" intézménye (→**119**) nem érinti a pártok által alapított, bejegyzett és közhasznúsági nyilvántartásba vett alapítványok jogviszonyait; azok továbbra is jogosultak költségvetési támogatásra.

[437] Ilyen tényanyagot közöl *Juhász Gábor* (192. jegyzet) 33-51.

[438] Párttörvény 4.§ (2).

[439] Lásd 437. jegyzet.

[440] Velence Bizottság CDL-INF(2001)8, Report, II.

[441] A négy nagy pártalapítvány költségvetésének 95%-át az állam adja. Az alapítványok több pénzt kapnak, mint a pártok és frakciók együttvéve. Ez a helyzet azután is fennmaradt, hogy az alkotmánybíróság ismét megnyitotta a közvetlen pártfinanszírozás lehetőségét 1992-ben. *Geerlings* (388. jegyzet) 182.kk.

pártalapítványok, akár de facto privilegizáltak – például kiemelkedő állami támogatást kapnak –, mindenképpen egyenlőségi, és a pártokat tekintve *esélyegyenlőségi problémák* merülnek fel. Kérdés, mi igazolja a pártokhoz közelálló alapítványok pozitív megkülönböztetését; s kérdés az is, hogy az állami támogatás elosztása nem torzítja-e a pártok esélyegyenlőségét. A válasz nehézségét az adja, hogy a pártközeli alapítványt egyrészt el kell választani a párttól, hogy önálló jogcíme legyen az állami támogatásnak, s az a későbbiekben se keveredhessen a párt pénzügyeivel. Másrészt nem lehet tagadni, sőt szükségképpen fenn kell tartani a párttal való kapcsolatát, mert csak ez indokolhatja a többi, s különösen a hasonló társadalompolitikai munkát végző alapítvánnyal szembeni kedvezményezését. A pártalapítvány tipikus feladatai szinte kivétel nélkül elszámolhatók lennének a párt „közvetítő tevékenységeként"; ami azt mutatja, hogy valójában a párt kihelyezi tevékenysége egy részét az alapítványba, hogy az ott önálló állami finanszírozásban részesüljön. A pártközeli alapítványok „államilag elismert" feladatai – „az állampolgári tájékoztatás szélesítése, a politikai kultúra fejlesztése érdekében történő politikai képzés, kutatás, tudományos és ismeretterjesztő tevékenység"; „a társadalompolitikai és demokratikus képzési tevékenység"[442] – általánosságuknál fogva semmiben nem különböznek számos más alapítvány céljától. Egyedül az különbözteti meg a pártalapítványokat, hogy ezt a tevékenységet egy meghatározott párt javára végzik (mind anyagilag, hiszen a párt megtakarít kiadásokat; mind szellemileg, ez esetben politikai hasznot hajtva). Csak párt, s nem is mindegyik párt alapítványa élvezi a kiemelt állami támogatást. A párttól való „függetlenségük" csupán arra szorítkozhat, hogy a politikai harc első vonalától távol kell maradniuk: ezért „háttérintézmények".

2003. július 1-jén lépett hatályba **a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról** szóló 2003. évi XLVII. törvény, és a Párttörvény ezt megalapozó módosítása.[443] Ezek a törvények önálló alapítványi típust hoztak létre. Megtartották az alapítvány polgári jogi jellegét, de egyrészt megszüntették a „függetlenség" alapítványi jogi garanciáját, az alapító meghatározó befolyásának kizárását a vagyon felhasználására, s nem kell teljesíteni az állami támogatásra való igény számos, a közhasznúsággal kapcsolatban előírt feltételét sem; másrészt többletjogokat és -kötelességeket írtak elő. Ezeket a pártalapítványokat a törvény **költségvetési támogatásra jogosítja**, sőt eleve azért hozták létre ezt az intézményt, hogy alanyi jogon költségvetési hozzájárulást kaphassanak. A támogatás igen jelen-

[442] Az első idézet az alább tárgyalandó 2003. évi XLVII. törvény preambulumából való. A második a német belügyminisztérium költségvetésén belüli cím, amely a négy támogatott pártalapítvány számára elkülönített összeget tartalmazza.

[443] A Párttörvény új 9/A.§-a vezeti be az intézményt, a párt által alapított, „költségvetési támogatásra jogosult" alapítványt; határozza meg a jogosultság feltételeit és a támogatás módját. A törvény részletezi a alapítvány eltéréseit a Ptk-tól. Gyorsított bejegyzési eljárás és azonnali előleg biztosította „a minél kedvezőbb helyzetből való indulást". 5.§ (3), (5) és 6.§, valamint ezek indokolása.

tős.[444] Felruházták az alapítványokat mindazokkal a garanciákkal, amelyek a pártoknak az **államtól való függetlenségét** biztosítják. (Az ügyész nem gyakorol felettük törvényességi felügyeletet, csupán bírósághoz fordulhat törvénysértés esetén; államigazgatási szerv nem jogosult az alapítvány pénzügyi-gazdasági ellenőrzésére; gazdálkodás törvényességét az Állami Számvevőszék ellenőrzi.) Terheli az alapítványokat a pénzügyek pártokéhoz hasonló – valójában azonban *enyhébb* – **nyilvánossága**. (A támogatók adatait és a támogatás összegét a Párttörvényben meghatározott küszöb szerint, de harminc napon belül kell nyilvánosságra hozni. Ezzel szemben a támogatás nyilvánossági küszöbe nem éves összesítésben, hanem alkalmilag van meghatározva, így ez a korlát könnyen megkerülhető. Névtelen adományt elfogadni tilos. A nyilvánossági szabály megsértésével elfogadott magán-támogatást itt a költségvetésbe kell befizetni, de a költségvetési támogatás is csökken ezzel az összeggel.) Az alapítványhoz viszont *bárki feltétel nélkül csatlakozhat.* Tehát itt nem érvényes a Párttörvény tiltó szabálya, amely **közpénzek továbbáramoltatását** azzal akadályozza meg, hogy költségvetési pénzt kezelő szerv pártot nem támogathat.[445] Ilyen alapítványt **csak parlamenti párt** hozhat létre. Annak a pártnak az alapítványa, amely már előzőleg legalább **két, egymást követő ciklusban képviselőcsoporttal rendelkezett,** teljes támogatásra jogosult, más parlamenti pártoké csupán alaptámogatásra.[446]

Az államilag fenntartott pártalapítványok problémáit tekintve a törvénynek kétségtelen pozitívuma, hogy a támogatás *normatív feltételeit* határozza meg; a verseny minden párt előtt nyitott. Azt is egyértelművé teszi, hogy – noha közvetve, de – *pártokat támogat.* A törvény koncepciója a címben is megjelenik: „pártokat segítő alapítványokról" van szó. Nem egyes, „az országban tartósan jelenlévő és jelentős politikai irányzatoknak", mintegy a pártoktól független támogatásáról van tehát szó,[447] hanem éppen fordítva: a pártokat segíti anyagilag az ál-

[444] 2003-ban egész évre számítva az alapítványoknak jutó normatív támogatás a pártok költségvetési hozzájárulásának 43%-át tette ki. Ehhez képest a párt által rendelkezésre bocsátandó alapítói vagyon az alaptámogatás 1%-a. (2003-ban kb. 600.000 Ft a 100-418 millió forintos támogatással szemben.)

[445] A Párttörvény 4.§ (2) „a párt részére" való vagyoni hozzájárulást tiltja költségvetési szervnek, állami vállalatnak stb. Az alapítványra azonban a Ptk. vonatkozik, s a törvény eltérései a Ptktól a Párttörvényhez hasonló korlátozást nem tartalmaznak.

[446] Párttörvény 9/A.§ (2): Teljes támogatásra az az alapítvány jogosult, amely megfelel az alábbi feltételeknek: a) az alapító párt képviselői az Országgyűlésben legalább két, egymást követő országgyűlési választást követően képviselőcsoportot alakítottak, és b) az Országgyűlés alakuló ülésén a párt képviselőcsoportja bejelentette megalakulását. (5) A támogatás formái és mértéke: a) alaptámogatás: egyévi képviselői alapdíj huszonötszöröse, b) mandátumarányos kiegészítő támogatás: képviselőnként az éves alapdíj 85%-a, c) eseti támogatás: az éves költségvetési törvényben kiemelt célra rendelt, az a) és b) pont megfelelő alkalmazásával meghatározott összeg.

[447] Ez a helyzet Németországban, ahol még törvény sincs a pártalapítványok támogatásáról. Az alkotmánybíróság idézett formulája sem tudja elfedni a tényleges helyzetet: kezdettől a parlamenti pártok alapítványait támogatta a költségvetés. Viszont az alkotmánybíróság a pártoktól való függetlenségben találta meg a finanszírozás alkotmányos igazolását. BVerfGE 73, 38. Az irányzatok támogatásának ideológiája a pártokról a „jelentős irányzatok" egyenlő kezelésére viszi át

lam azért, hogy „meghatározott, koherens eszmerendszerüket, értékrendjüket", továbbá „a pártok társadalmi fontosságát" széles körben megismertessék és népszerűsítsék. A tudományos és kutatói háttérmunka kifejezetten az alapító párt érdekében folyik, bár – mint a törvény indokolása mondja – egyben „a törvényalkotás és végrehajtás egészének jobb működéséhez" is hozzájárulhat. Az indokolás az alapítványok függetlenségét a szabályozás egyik alapelvének mondja, amit az testesít meg, hogy az alapítvány kezelő szervét a parlamenti ciklust átívelően, öt évre kell kijelölni, és tagjait nem az alapító párt, hanem képviselőcsoportja jelöli ki. Ismerve a párt és képviselőcsoportja valóságos viszonyát, ezt legfeljebb formálisan lehet függetlenségnek tekinteni. Tényleges függetlenséget az alapítvány nem a párttól, hanem az állami felügyelettől és ellenőrzéstől élvez. A pártokat segítő alapítvány végül is egyesít számos olyan előnyt, amelyet egyébként a közalapítványok és a közhasznú szervezetek élveznek, anélkül, hogy akár az alapítás feltételeit, akár a gazdálkodás nyilvánosságát és az ellenőrzés szigorúságát tekintve osztozna azok kötöttségeiben. Mind ez a jogi helyzet, mind a bőséges és rendszeres, gyakorlatilag az alapítványt fenntartó költségvetési hozzájárulás jelentős előnyt ad az alapításra jogosított pártoknak a többi párttal szemben. Privilegizált a helyzete a hasonló célú alapítványokhoz képest is. A megkülönböztetés alkotmányosságát a fentiek szerint nem lehet a pártokkal való szoros kapcsolatukra tekintet nélkül elbírálni.

A pártokat segítő alapítványok hatályos szabályozása **alkotmányellenes**. A pártok nem egyenlő kezelésének alkotmányosságát az Alkotmánybíróság – részben a parlamenti küszöb, teljes egészében a választási eredményhez igazodó állami finanszírozás vonatkozásában – azzal indokolta, hogy ezek a pártok feladatellátásra való alkalmassága bizonyításán alapulnak. (→**103**, **113**) A közvetlen költségvetési támogatás háromnegyed részét azonban szavazatarányosan osztják el az egy százalékos küszöböt átlépett pártok között; a parlamenti pártok privilégiuma csak a maradék negyedrész. A támogatás mértéke követi a pártfunkciók kibontakozását, s honorálja a párt jogállásában is a változást, ti. a parlamenti párt feladatának és felelősségének megnövekedését, a közvetítő funkció immár olyan gyakorlását, amikor a képviselők már államhatalmat gyakorolnak, s amikor az államtól a társadalom felé irányuló kommunikáció és legitimációs feladat a parlamenti pártra hárul. A támogatás azonban az egy százalékos szavazataránytól kezdve folyamatosan igazodik a támogatottsághoz, s ehhez járul a parlamenti párt feladatváltozáshoz kötött ugrásszerű többlete (amely nem is szavazatarányos).

Ezzel szemben a pártot segítő alapítványhoz járó finanszírozás a *parlamenti küszöb elérésével* kezdődik. A törvény indokolása a társadalmi támogatottsághoz kapcsolja az alapítási jogot, de nem indokolja, miért „a parlamenti mandátumokban megnyilvánuló társadalmi támogatottsághoz". Azok *a pártot segítő tevé-*

---

a hangsúlyt, s részben megkönnyíti, másrészt viszont mérlegelés dolgává teszi a meggyökeresedett nagy pártok mellett az újak alapítványainak bevételét a költségvetés sáncai közé. A pártoktól való függetlenség követelményének kritikájára *Geerlings* (388. jegyzet) 219-238, 278.k.

kenységek, amelyekre az alapítvány szól, *nem a parlamenti pártok sajátos feladatai*, hanem minden párt feladatellátásának olyan hasznos részei, amelyek nem változnak a parlamentbe kerüléssel. *Nincs ésszerű indoka* annak, hogy a törvény a költségvetési támogatásra jogot szerzett pártokat ebből a lehetőségből kizárja azzal, hogy *a folyamatos, szavazatarányos támogatást egy magas küszöbű, ugrásszerű rendszerrel váltsa fel.* Az állam által eltartott háttérintézmények, a politikai oktatás és a párt eszméi terjesztésének állami finanszírozása olyan ugrásszerű előnyt nyújt a parlamenti pártoknak a pártok versenyében, amely alkotmányosan igazolhatatlan.[448]

Hasonlóan *önkényes megkülönböztetés* immár a parlamenti pártok között, hogy a minden párt esetében egyenlő alaptámogatáson felüli mandátumarányos *kiegészítő támogatásra* csak azok a pártok jogosultak, amelyek már két korábbi ciklusban is rendelkeztek frakcióval. *A pártdemokrácia lényege a periodikusan visszatérő választásokon* való *felhatalmazás megszerzése* a képviselők részvételére az államhatalom gyakorlásában. Nemcsak a versenyt kell ehhez, formálisan egyenlő esélyekkel, és a megújulás lehetőségét el nem zárva, nyitva tartani. Ezzel a rendszerrel a *korábbi eredmények formális „átöröklése"* is *összeegyeztethetetlen*. A parlamenti pártok jogállásához fűződő, indokolt kedvezmények is a status quo fennmaradását segítik. A pártot segítő alapítványok szabályozása azonban kifejezetten, s alkotmányellenes túlzásokkal erre épül.

Nincs ésszerű indoka azoknak a megkülönböztetéseknek sem, amelyek révén a pártsegítő alapítványok *előnyöket* élveznek *a hasonló társadalompolitikai célú alapítványokkal szemben*, köztük *a pártok egyéb*, a Ptk. alapján tett *alapítványaival szemben*. Az államtól való függetlenséget – amelyet az ügyészi törvényességi felügyelet és az adó- és társadalombiztosítási szervek ellenőrzése alóli mentesség jelent – nem indokolja sem az alapító párt személye (mert más alapítványaira vonatkozik a felügyelet és ellenőrzés), sem a pártot segítő alapítvány törvényben meghatározott céljai. (Ezek a tevékenységek a törvény preambuluma szerint is csupán „elősegítik" a pártok alkotmányos funkcióinak gyakorlását, de nem párthoz kötöttek; bárki és bármely alapítvány elláthatja azokat. A pártnak az államtól, és az állami ellenőrzéstől való mentessége indokai nem terjeszthetők ki alkotmányosan sem a párt saját alapítványaira, sem a pártsegítő alapítványok céljainak megfelelő alapítványokra.[449])

---

[448] Csak az anyagiakat nézve a parlamenti pártok alapítványának un. alaptámogatása 2003-ban a parlamenten kívüli pártok állami támogatásának 70-150%-a volt. A parlamenten kívüli pártok összes támogatása a parlamenti pártok alapítványainak járó teljes támogatás csupán 19%-át tette ki.

[449] Az államigazgatástól független Állami Számvevőszék ellenőrül rendelése nem egyenértékű a szakhatóságok ellenőrzésével. Az Állami Számvevőszékről az 1989. évi XXXVIII. törvény 2. § (5) bekezdése alapján egyébként is ellenőrzi az állami költségvetésből juttatott támogatás felhasználását az alapítványoknál – nem csupán törvényességi, hanem célszerűségi és eredményességi szempontok szerint.
Nincs ésszerű indoka azoknak a kedvezményeknek sem, amelyek a pártsegítő alapítványokat mentesítik a közhasznú szervezetek elszámolásának szigorú szabályai alól, amelyek a többi, állami támogatást kapott pártalapítványra vonatkoznak.

A pártfinanszírozás rendszere és alkotmányossági megítélése egyelőre differenciálatlan, noha ez olyan alapkérdés, amelynek kapcsán minden indokolásnak meg kell határoznia a párt viszonyát az államhoz és a „néphez" is, s minden alapelvvel egyeztetnie kell azt. Nincs válasz arra a kérdésre, végül is a pénzügyi fedezetet nyújtók befolyása ellen hogyan védekezik a rendszer; valóban egymás ellensúlyaként kezeli-e a magán- és az állami támogatást. Az állami finanszírozás túlsúlyával kapcsolatban nem merül fel a párt „választó-közeliségének" megőrzése, jóllehet, ha az állam tartja fenn a pártokat, eredeti szerepüktől teljesen eltérően az állam meghosszabbított karjaként „közvetítenek" a társadalom és az állam között.

A pártok a támogatást **szabadon használhatják fel**, ami az államtól való függetlenségből egyébként is adódna. A pénzügyek ellenőrzése is ehhez igazodik: az Állami Számvevőszék az illetékes. A külső nyilvánosság kontrollja nem terjed ki arra, ténylegesen mire fordította a párt a vagyonát. A Párttörvény melléklete szerint nyilvánosságra hozandó „kiadások" rovat általános tételei ennek megismerésére nem alkalmasak.

3.§ (3) [A párt és a közhatalom viszonya. A pártok az államban]

A párt hatalomgyakorlásának átalakítása államhatalom gyakorlásává

Az Alkotmány 3.§ (3) bekezdése a pártok és a közhatalom viszonyával foglalkozik. Az, hogy „a pártok és a közhatalom szétválasztása" külön alkotmányi rendelkezés tárgya, ritkaság, és az alkotmányozás történeti körülményeire vezethető vissza. Az „átmenet" a többpártrendszert megvalósító jogállamba a korábbi egypárti „pártállam" tagadása volt; nem véletlen, hogy a korábbi rendszer kulcsszava, a *pártirányítás* az új alkotmány szövegében is megjelenik, immár mint a tiltás tárgya („...egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet"). A szeparációnak az alkotmányba felvett eszköze, a párttagság és bizonyos állami tisztségek összeférhetetlensége, szintén a rendszerváltás korának aktuális témája volt, s valójában az elválasztásnak csupán egyik, s nem is a legfontosabb biztosítéka. A változások hevében fogant szöveg árnyalt értelmezésre szorul, különösen ami a szóhasználatot, a párt „hatalomgyakorlását" illeti.

Az Alkotmány 3.§ (3) két alaptétele **a pártok és a közhatalom szétválasztása**, és **a párt közvetlen hatalomgyakorlásának tilalma**. Az ezek köré épülő rendelkezések végrehajtó és értelmezési szabálynak is vehetők. A pártok közvetlen közhatalom-gyakorlása tilalmának „megfelelően" párt nem irányíthat állami szervet; a párt és közhatalom szétválasztása „érdekében" pedig az Alkotmány a törvényhozót azon tisztségek és közhivatalok meghatározására kötelezi, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be. *A két alaptétel között látható*

feszültség van. A szeparáció, az állami szervek irányításának tilalma nem lehet abszolút: a pártok csak „közvetlenül" nem gyakorolhatnak közhatalmat. Az összeférhetetlenség nem minden állami pozícióból zárja ki a párttagokat – a legmagasabb tisztségek közül például a miniszterelnök, a Kormány tagja, a köztársasági elnök párttag lehet. *A pártok megkülönböztető jegye* más társadalmi szervezetekkel, és a többi, az állam és a társadalom közötti „közvetítő" szervezettel szemben is, hogy „a népképviseleti választások eredményei alapján *képviselőik részt vegyenek a közhatalom gyakorlásában*"; a pártok országgyűlési „jelenléte", „szerepe" az Alkotmányból következik.[450] A párt funkciói és jogállása akkor teljesedik ki, ha parlamenti párttá válik; s az erre való alkalmasság és törekvés bizonyítása a folyamatos képviselőjelölt-állítással a pártok fogalmi eleme. A párt demokratikus feladata, a „közvetítés" nem ér véget az államhatalom küszöbén, hanem azzal nyeri el végső értelmét, hogy a párt országgyűlési képviselőcsoportot alakít, s adott esetben kormánypárttá válik. Szociológiailag nyilvánvaló, hogy a pártok a közhatalom szerveiben választott és kinevezett képviselőiken keresztül „hatalmat gyakorolnak", s ezt tükrözi nemcsak a köznapi szóhasználat, hanem még az Alkotmány fogalmazása is. Abból ugyanis az vonható le, hogy a pártok „közvetetten" gyakorolhatnak közhatalmat. A látszólagos ellentét feloldásának kulcsa tehát a párt általi közhatalom-gyakorlás **„közvetlenségének" értelmezése.** A közvetlen hatalomgyakorlás tilalma *a párt és az állami szervek minőségileg különböző és összemoshatatlan jogállását* fejezi ki, és ennyiben az állam és a pártok szétválasztását is. A közvetettség továbbá a hatalomgyakorlás *transzformációjának* szükségességét jelenti. A hatalom gyakorlásában a párt *képviselői* vesznek részt, akik már nem a párt szerveként, hanem *a hatalmat birtokoló állami szerv* időleges meghatalmazású működtetőjeként, állami tisztségviselőként tevékenykednek. A „közvetettség" a pártok közhatalom-gyakorlásának módja. Ezen múlik a rendszer demokratikus volta, s ezért ez a fő alkotmányossági kérdés is.

„A pártok által közvetített 'népakarat kinyilvánítása' **csakis a képviseleti szervekben** válhat közvetlenül közhatalom gyakorlásává."[451] Azaz a párt a hatalmat csakis a demokratikus államszervezeten keresztül, annak szabályai és megkötöttségei által átalakítva gyakorolhatja, ha erre kifejezett felhatalmazást kapott a népszuverenitás letéteményesétől, a néptől. Az államrend pedig a párthatalomnak számos **korlátját és ellensúlyát** tartalmazza. A párt hatalomgyakorlása határozott idejű, s legitimitását a választásokon visszatérően próbára kell tenni. A párt által közvetlenül befolyásolható, másrészt az onnan kivett hatalmi szférák kiegyensúlyozott rendszert képeznek. Ennek egyik eszköze az Alkotmányba is felvett *összeférhetetlenség* a párttagság és közhatalmi pozíciók között.

---

[450] 53/1996.(XI.22.)AB, ABH 1996, 168, 171. – Ezt azonban nem lehet úgy értelmezni, mint *Petrik Ferenc*: Az egyesülési jog, in: *Petrik Ferenc* (251. jegyzet) 489, aki szerint „A párt olyan társadalmi szervezet, amelynek elsődleges célkitűzése, hogy tagjait [sic!] az államhatalomba[n] való részvételhez juttassa".

[451] 53/1996.(XI.22.)AB, Sólyom László párhuzamos indokolása, ABH 1996, 171.

Ez azonban nemcsak „tisztségek és közhivatalok" tekintetében, azaz személyesen érvényesül, hanem a *pártbefolyás alól kivett hatalmi ágak és intézmények* révén egy állandó szervezeti hatalommegosztásban is. Harmadik korlátja a párt hatalmának parlamenti képviselőinek *szabad mandátuma*.

Ha egy párt képviselőjelöltje a választásokon mandátumot szerez, a párt „az országgyűlésben képviselettel rendelkező párt" lesz; ha pedig listája megkapja a legalább 5%-nyi szavazatot kapott, akkor „a kifejezetten a pártnak szóló választópolgári támogatottság" alapján a párt parlamenti pártként jogot nyer a képviselőcsoport megalakítására az egyébként előírt frakciólétszámtól függetlenül. A *parlamenti párt* az a párt, amelynek képviselői megalakították a párt képviselőcsoportját. Az Országgyűlés az alakuló ülésén, a mandátumok már saját hatáskörben végzett igazolásával és a képviselői eskütétellel elvágja a választásokhoz kötődő köldökzsinórt,[452] s a képviselő párthoz való viszonya is megváltozik. A párt parlamenti képviselője, mint minden képviselő, immár állami „hivatal"[453] viselője, az Alkotmány erejénél fogva az államhatalom része. E felhatalmazásánál fogva, s nem párttagsága, vagy pártmegbízatása alapján hozhat törvényt a nép képviselője. Hasonlóképpen a frakciók az Országgyűlés, és nem a pártok szervei. A párt politikai döntéseinek formális és garanciális eljárás keretében jogszabályi formát kell öltenie, amit állami szerv hoz meg. A párt által kiválasztottak állami aktussal nyerik el állami tisztségüket: a mandátum igazolása, a tisztségekre való megválasztások és kinevezések nem párt-, hanem állami aktusok. *A párt, mint párt, sohasem a közhatalom hordozója.* A „közvetettség" ténylegesen transzformációt jelent, azaz a párthatalom átszűrését az állami intézményrendszeren, úgy, hogy annak összes demokratikus és jogi garanciája működik. **Az alkotmányosság próbaköve ennek az *átalakításnak* tényleges vagy csupán formális volta**. *Ez* a vízválasztó a nem-demokratikus (egy)pártrendszerek és a párt-demokráciák állama között. Az tehát, hogy a párt határozatai állami aktus formájában is megjelennek, alapfeltétele annak, hogy a párt ne közvetlenül gyakorolja a hatalmat. Ez egyben mindig a néptől eredő legitimációt is jelenvalóvá teszi. A párt akarata nem lehet kötelező mindenkire, az államé viszont igen. Ám *az, hogy a párt akarata konstitutív állami aktus formáját ölti, önmagában még nem jelenti a hatalomgyakorlás közvetettségét.*[454] *A tényleges transzformáció a két szféra elkülönülését, s csupán*

[452] 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 203.k.

[453] A hivatal viselése a szó régies értelmében, mint közhatalmi tevékenység értendő, de azzal a fenntartással, hogy a hivatalt viselő képviselő nem (igazgatási) hivatalnok, tisztséget visel, de nem köztisztviselő. A képviselőt állami szervnek nevezni éppígy magyarázatot kívánna. Az alkotmányos szerv, alkotmányos pozíció kifejezéssel sem lenne szerencsés az „alkotmányos" jelző úgyis túltengő és pontatlan használatát szaporítani.

[454] A múlt rendszerben a legrövidebb átalakítás útját jelezte a törvényerejű rendeletek és a kormányrendeletek túlsúlya a jogforrások között az évi négy-öt törvény mellett. Előfordul, hogy a párt akarata még ezen a merőben formális transzformáción sem megy keresztül, azaz nem állami aktusként jelenik meg, hanem a központi bizottsági stb. határozat, vagy – mint az MSZMP „hatásköri listáján" rögzített esetekben – a párt hozzájárulása valamely állami vagy szervezeti aktushoz, közvetlenül „jogforrásként" működik. (Ilyen aktusok a büntetőjogi igazságtétel kapcsán is felmerültek, 11/1992.(III.5.(AB, ABH 1992, 93.) A Führerwille is törvényerővel bírt.

részleges átfedését; továbbá az állami szféra saját törvényei szerinti működését is feltételezi. A párt az államban meghatározott ideig, és jogilag meghatározott feltételekkel juthat pozícióba, kizárólag demokratikus felhatalmazás alapján.

Az elmúlt szocialista rendszerben a tényleges hatalmi központ az MSZMP Politikai Bizottsága és Központi Bizottsága volt, amelynek döntéseit az államapparátus – a jogalkotót beleértve – egyszerűen végrehajtotta, anélkül, hogy önmaga demokratikus legitimációval rendelkezett volna, s hogy szerkezetében jogállami és demokratikus garanciák működhettek volna. Az Alkotmánybíróság erre az összefonódottságra építette indokolását, amikor alkotmányosnak találta az MSZMP vagyonelszámoltatására hozott törvényeket, továbbá az MDP és MSZMP iratainak a közérdekű adatokhoz hasonló hozzáférhetőségét; hiszen a párt- és állami vagyon sok esetben nem volt elkülöníthető, illetve a párt maga ténylegesen közhatalmat gyakorolt.[455]

A párt hatalomgyakorlásának „közvetettsége" a demokratikus rendszerekben is állandóan veszélyeztetve van, hiszen a személyi és intézményi összefonódottság, sőt ugyanazon személyek és szervek kettős szerepe következtében állandóan és tudatosan *közvetítést* kell fenntartani a két szféra között. Mint ahogy általában a párt szerepe a társadalom és állam közötti kétirányú kommunikáció, a parlamenti pártban ez folyamatosan megismétlődik, ti. a párt és állam között.

A pártoknak háromféle szerepe lehet az államban: párt, parlamenti párt, kormánypárt. Kiélezetten merül fel a hatalomgyakorlás közvetett voltának értelmezése az olyan parlamenti pártok esetében, amelyek **kormányra jutnak**. A kormánypárt a parlamentben bizonyos tradicionális előnyt élvez a tisztségek elosztásánál, de a pozíció valódi előnyét (normális körülmények között) a számbeli fölény adja. A párt miniszterelnök-jelöltje az állam miniszterelnöke lesz (s gyakran egyben a kormánypárt elnöke marad). Az alkotmány által engedélyezett „politikai", de állami pozíciókat a kormánypárt(ok) embereivel töltik be. A kormány a párt programját hajtja végre. A kormányban viszont sem a szabad mandátum,[456] sem az ellenzéki parlamenti pártok ellensúlya sem érvényesül, s egy olyan értelmezésnek, hogy a kormánynak – adott esetben a pártérdeken felülemelkedve – az ország általános javát kell szolgálnia, tételesjogi alapja nincs. Végül is minden párt közérdekűnek hirdeti saját programját; s a választók (elvileg) a program alapján adták meg felhatalmazásukat a kormányzásra. Itt a közvetett hatalomgyakorlás korrekciója elsősorban az időbeli korlátozottságra hárul: az állam azáltal őrzi relatív különállását, hogy állandó kereteit a kormánypárt csak egy ciklusra tölti be.[457] Természetesen a kormány – s így a kormánypárt –

[455] 1154/B/1990. AB, ABH 1991, 545; 34/1994.(VI.24.)AB, ABH 1994, 184, 186.

[456] A párt irányvonalát nem követő képviselő nem foszthető meg mandátumától, legfeljebb a frakcióból (és a pártból) zárják ki. A kormány azonban nem hagyja meg pozíciójában azt a politikai tisztségviselőjét, aki ellenszegül.

[457] *Grimm* fejti ki, hogy az állam semlegessége nem a kormánypárti programmal szembeni semlegesség, és nem egy kívülálló nyitottsága más pártprogramokkal szemben is. Ez nem a mai pártdemokráciák, hanem egy monarcha attitüdje lehet. A demokratikus állam semlegessége a pártok versenyének fenntartásában rejlik. 643.

hatalmi ellensúlyai az alkotmány szerint érvényesülnek – de ez nem ment fel az alól, hogy a kormánypártok hatalomgyakorlásának azzal a sajátosságával szembenézzünk, hogy itt a közvetítés útja igen rövid.

Kormánypártnak minősülni ténykérdés: kormánypárt az a párt, illetve azok a pártok, amely(ek) miniszterelnök-jelöltje és kormányprogramja a képviselők abszolút többségének szavazatával megerősített bizalmát bírja. *Parlamenten kívüli párt* ebbe nem képes beleszólni, rájuk kormánypárti vagy ellenzéki minősítés fogalmilag *nem alkalmazható.*[458]

A pártok fenti hármas szereplehetőségét tekintve helyénvaló a **„pártállam"** fogalmát megfosztani attól a negatív jelentéstől, amely a szocialista egypártrendszerben, illetve amiatt rárakódott. A magyar politikai szóhasználatban a pártállam az egypártrendszerű szocialista államot jelenti, amelyben az egyetlen, marxista-leninista párt az államtól el nem választva közhatalmat gyakorolt, s amelyet éppen az összefonódás miatt állampártnak is neveznek.[459] A pártok funkcionális fogalom-meghatározása során kifejtettek (→**14** és **15**) alapján, s különösen a pártok tényleges hatalmi pozíciója alapján, amellyel szemben (mint többször láthattuk) elvi és ideális ellensúlyokhoz kell ragaszkodnunk az alkotmányosság érdekében, nem meglepő, hogy szokásos a modern demokráciák párt-demokráciaként való leírása, s hogy használatos a „pártállam", „pártállamiság" minősítés demokratikus államokkal kapcsolatban is.[460] Azonban a párt és állam viszonyában nem a párt meghatározó szerepe, hanem a hatalomgyakorlás fent kifejtett „közvetett" módja a döntő.

A parlamentáris rendszerekben a pártok – és ezen belül a parlamenti frakciók – súlya és befolyása az államra nagyobb, mint az elnöki rendszerekben, ahol a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom nagyobb mértékben elválik egymástól. Az Alkotmánybíróság – mélyebb demokráciaelméleti meggondolások nélkül – a pártok (valójában a pártfrakciók) országgyűlési szerepének az Alkotmányban név szerint említett, végül is a rendszer szempontjából esetleges s mellékes eseteiből vezette le a pártokra vonatkozó tételeit. Ezek szélesebb megalapozással is helytállóak maradnának. Feltűnő, hogy milyen nagy jelentőséget adott az Alkotmánybíróság a választási rendszer arányos részének, s ezzel kapcsolatban a pártlisták szavazói támogatottságának. A parlamenti küszöbtől kezdve a pártok költségvetési támogatásáig és a frakcióalakításig a „kifejezetten a pártnak szóló szavazatok" döntő érvként szolgáltak. Az Alkotmánybíróság ítélkezésének egésze – a parlamentáris rendszer védelmével az elnöki törekvések ellenében, a képviseletei demokrácia elsőbbségével a direkt demokráciával szemben, a korporatív törekvések visszaverésével[461] – a pártok szerepét erősítette az

[458] A politikai programok hasonlósága ebből a szempontból közömbös. 22/1999.(VI.30.)AB, ABH 1999, 191.

[459] Az EKA szóhasználata a Kerekasztalnál váltakozva pártállam vagy állampárt volt.

[460] *Körösényi/Tóth/Török* (182. jegyzet), 162.

[461] Elnöki hatalom: 48/1991.(IX.26.)AB, ABH 1991, 217; 8/1992.(I.30.)AB, ABH 1992, 57; 36/1992.(VI.10.)AB, ABH 1992, 207; parlament elsőbbsége: 2/1993.(I.22.)AB, ABH 1993, 33. Az 57/1997.(X.14.)AB, ABH 1997, 331 megerősítette a közvetlen demokráciát „kivételes" al-

államban. Ez nyilvánvaló összhangban volt a történelmi helyzettel. Az új demokrácia pártjai – a volt állampártot kivéve – gyakorlatilag tagság, de mindenképpen tradicionális tagság, társadalmi begyökerezettség és kialakult közvetítő csatornák hiányában eleve a parlamentet tekintették fő tevékenységi és kűzdőtérként. A rendszer már a pártoknak (s mindenekelőtt a parlamenti pártoknak) az állami költségvetésből való eltartásával indult, s ez azóta csak kiterjedt. A stabilitás mindenképpen akceptálható szempontja egyszersmind a parlamenti pártok helyzetét is stabilizálta. Az Alkotmánybíróság az adandó alkalmakkor mindig tekintetbe vette a párthatalom ellensúlyait. A kialakult helyzetben azonban a legfontosabb a verseny nyitottságának kikényszerítése.

A párt közhatalom-gyakorlásának ellensúlyai

Határozott időre szóló demokratikus felhatalmazás

A párt alkotmányos szerepe, hogy a **népképviseleti szervekben** nyilvánítsa ki a népakaratot. A pártoknak (a pártok képviselőinek) fenntartott közhatalmi pozíciókba csakis kétségtelen demokratikus felhatalmazással lehet bejutni. A párthatalom transzformálása állami hatalommá **választott szervekben** történhet. Az országgyűlési választások meghatározott időre, legfeljebb négy évre szólnak.[462] Minden közhatalom-gyakorlás feltétele a demokratikus legitimáció, a kinevezések legitimációs láncának mindig visszavezethetőnek kell lennie a választásokig.[463] A pártok szerepét illetően a legitimációt az országgyűlési és önkormányzati választások adják meg. Annak az állami szférának a határait, ameddig a pártbefolyás érhet, elsődlegesen a választott szervekkel való kapcsolat határozza meg. *A pártnak adott felhatalmazás addig legitimálja a párt befolyását az állami szervre, amíg a választott szervnek felelős pozícióról van szó.* (A felelősség érvényesítése természetesen megintcsak az állami jogrend szerint történhet.) Ezért nem merülhet fel aggály a kormány párt-meghatározottsága ellen. Addig uralják a kormánypártok a kormányt és a „politikai" kormányzati állásokat, amíg a parlamentben kormánypárti minőségüket tartani tudják.

---

kalmazása esetén, de ezt a fejlődést a 25/1999.(VII.7.)AB, ABH 1999, 251 visszavette. A kamarákra: 38/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 249; 39/1997.(VII.1.AB, ABH 1997, 263; 40/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 282; a társadalombiztosítási önkormányzatra: 16/1998. (V.8.AB), ABH 1998, 140.

[462] Alkotmány 20/A.§ (1) Az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik a) az Országgyűlés működésének befejezésével. 28.§ (7) Az Országgyűlés működése az új Országgyűlés alakuló üléséig tart. 20.§ (1) Az országgyűlési képviselők általános választását – az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlatása miatti választás kivételével – az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.

[463] 38/1993.(VI.4.)AB, ABH 1993, 262.k.

A frakciók és a kormány relatív önállósága

A parlamentben a pártok frakcióik által vannak jelen. A frakció nem a párt, hanem az országgyűlés szerve, amely ugyan létrejöttét az országgyűlés megalakulásakor[464] közvetlenül a választói legitimációra alapítja, de úgy, hogy a szavazatok a pártnak szóltak. [465] A frakcióknak önálló jogai vannak, amelyek különböznek az egyes képviselők jogaitól. A párt akaratérvényesítésében a frakcióra van utalva, s bár befolyásának jogi lehetőségei szabályozatlanok, annyi bizonyos, hogy a frakciót a szabad mandátummal rendelkező képviselők alkotják, s hogy a frakcióban való részvétel a párt képviselőinek sem kötelező, viszont a frakció felvehet olyan képviselőket is, akik nem a párt tagjai.[466] A parlamenti pártnak az alkotmányból következően frakciót kell működtetnie. Mindebből folyóan **a frakció alkupozícióval rendelkező** önálló **hatalmi tényező**, s nem egyszerűen a pártnak az államba helyezett végrehajtó szerve.

Az Alkotmány, s még inkább a Házszabály szűken értelmező szabályai „tiszta" pártfrakció-rendszert állítottak fel: egy pártnak egy frakciója lehet, egy képviselő egy képviselőcsoport tagja lehet.[467] Ez a rendszer önmagában a parlamentarizmusból nem következik, viszont a kiszámítható és stabil kormánytöbbség érdekében áll.[468] A frakció és a párt viszonyát tekintve pedig mind a kettő helyzetét erősíti. A frakció tényleges súlya és önállósága a párt parlamenten kívüli struktúrájával szemben alkotmányos jelentőségű, de nem alkotmányi szabályozás tárgya. Az Alkotmány megint csak keretet, s kedvező feltételt biztosíthat a frakció önállóságához. A parlamentáris rendszer már említett, a pártok befolyása számára kedvező volta elvileg a képviselőcsoportnak ad kedvező lehetőséget. Ez azonban valóban csak elvi lehetőség, amellyel szemben számos konkrét ellenpélda óv az általánosítástól. Mind az ország politikai rendszerének, mind az egyes pártok belső szerkezetének története és adott felépítése sokkal inkább

---

[464] A megalakult országgyűlésben a pártfrakciók a ciklus alatt megszűnhetnek, összeolvadhatnak, új frakciók alakulhatnak, úgy is, hogy a képviselők korábban nem létező pártok képviseletét felvállalják. Mindezek legitimitása azonban már nem közvetlenül a választói akaratból, hanem a megválasztott képviselők szabad mandátumából ered. 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 201, 204.

[465] Az Alkotmány „az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai" kifejezést használja. Képviselőcsoportot ugyanazon párthoz tartozó képviselők hozhatnak létre, pártonként csak egyet. A frakció tagja lehet a párt tagján és a párt által támogatott képviselőn kívül bármely független képviselő is, akinek csatlakozását a képviselőcsoport elfogadta. (Házszabály 14.§)

[466] ABH 1998, 205.

[467] A képviselők más csoportjai a Házszabály alkalmazásában – s nyilván az Alkotmány alkalmazásában sem – nem minősülnek képviselőcsoportnak. 18.§ (1), a kizárólagosságra 14.§ (1), (2).

[468] Olaszországban minden képviselő szabadon választhat frakciót, függetlenül attól, melyik párt listáján került a parlamentbe; a „vegyes frakciók" egyenrangúak a pártok képviselőcsoportjaival. Hasonló spanyol és svájci példák is vannak. Az egynemű és fegyelmezett frakció a kormányzati stabilitás mellett az ellenzéknek is jól felfogott versenyképességi érdeke. *Helms* (401. jegyzet) 11, 14.

meghatározó abban, hogy a frakció valóban ellensúlyt képezhet-e a párton belül.[469] Hiába van például a frakciónak önálló állami költségvetése, ha a pártelnök és a frakcióvezető ugyanaz. Mindezt tekintetbe véve is a kormánypárt, kormánypárti frakció és a kormány önálló érdekeinek ütközésére és egyeztetésére a napi politikai gyakorlatban könnyen találunk példát.

A kormánypártok vonatkozásában a kormány jogállása, s különösen a **miniszterelnöknek** az Alkotmányban kialakított igen erős pozíciója,[470] szintén **ellensúlyt képez**. A kormány feladata (koalíciós egyeztetésekkel tetézve vagy anélkül is) számos vonatkozásban a közvetlen pártérdektől eltérő döntést követel. A kormányfőnek lehetősége van a kormánypártétól esetenként eltérő önálló politizálásra is, azaz a kormánypárt politikáját a kormány nagyban befolyásolja. Ez a kölcsönhatás azt is jelenti, hogy a parlament és a kormány nem egymás ellensúlyai a hatalmi ágak elválasztása klasszikus értelmében. „A törvényhozó és végrehajtó hatalom „elválasztása" ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alkotnak kormányt, a parlament zömmel a kormány törvényjavaslatait szavazza meg."[471] Az eredetileg a törvényhozásban működő pártok a demokráciákban elfoglalták a kormányállást is. A kormánypárti frakció és a párt által hivatalba juttatott kormány csak a fenti viszonylagos önállóság keretében képes a párt akaratának korrekciójára. A demokratikus „pártállamban" tehát nem ezek az elsődleges eszközök a pártok befolyásának ellensúlyozására.

A párt-befolyástól mentes állami szférák

A párt befolyásának valódi korlátját az államban az **igazságszolgáltatás és a közigazgatás** elvi érinthetetlensége jelenti. Mindkettő jogilag kötött, jogalkalmazó tevékenység, szemben a politikai jogalkotással,[472] amelynek csupán alkotmányos keretei vannak. A közigazgatás is, és a bíróság is a törvény alá van rendelve.[473] Ez a bíróság esetében kizárólagos, és az igazságszolgáltatás függetlenségének feltétele. Az Alkotmánybíróság a bírói függetlenség garanciáit az állam-

[469] A frakció meghatározó szerepétől kezdve a párt teljes fölérendeltségéig a demokratikus államokban minden modell megtalálható és működik. Tipizálás és a befolyásoló tényezők sokfélesége: *Helms* (401. jegyzet) 22.kk.

[470] Különösen 33.§ (3) és (4): a minisztereket a miniszterelnök javaslatára nevezi ki és menti fel a köztársasági elnök; 33/A.§: a Kormány megbízatása a miniszterelnök megbízatásától függ; 39/A.§: konstruktív bizalmatlansági indítvány

[471] 38/1993.(VI.11.)AB, ABH 1993, 261.

[472] Vö. az előző jegyzetben idézett alkotmánybírósági határozat következő mondatát: A „jog", amely folyamatosan keletkezik, az élet minden területét a választáson győztes pártok politikai programjának megfelelően újra- és újraszabályozhatja.

[473] A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve. Alkotmány 50.§ (3) A közigazgatás törvény alá rendelésére összefoglalóan 2/2000.(II.25.)AB, ABH 2000, 28.

mal szemben részletezte, de nem hagyott kétséget afelől, hogy „a más hatalmi ágak politikai meghatározottsága" alatt pártpolitikai meghatározottságot ért. Sőt a bíróság függetlenségét még a „győztes pártok politikai programjának megfelelő" jogalkotással szemben is megalapozta, s a csak a törvénynek való alávetettségét azzal a tartalommal töltötte meg, hogy a bíróság a „politikai" törvényeket önállóan értelmezi.[474]

A törvény alá rendeltség a közigazgatásnál viszont a törvényes működés követelményét jelenti, és az igazgatási apparátus semlegességének feltétele. A közigazgatásnak ugyanis a mindenkori kormányprogramot kell végrehajtania (jogilag korrekten), s ezért annak változásaihoz nem viszonyulhat párt-szempontok alapján, hiszen az a végrehajtást veszélyeztethetné. A jogilag korrekt végrehajtás azt is feltételezi, hogy a végrehajtandó kormányzati szándéknak megfelelő jogi formában – azaz „átalakítva" – kell megjelennie. Az igazgatás nem természeténél fogva „semleges", hanem a kormány alkotmányos pozíciójánál fogva kell semlegesnek lennie. Ugyanis a kormány felel a parlamentnek a teljes állami közigazgatásért, s ez csak a mindenkori kormánnyal lojális igazgatás esetében lehetséges.[475]

Vannak továbbá **alkotmányos jogállásuknál fogva „független" szervek**, amelyekben a párt-befolyás szintén kizárt. Alkotmányos szerepénél fogva pártoktól független a köztársasági elnök, az alkotmánybíróság, a nemzeti bank, s az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó ügyészség, sőt a fegyveres erők hivatásos állománya is. A pártoktól való függetlenség azokra az ellenőrző szervekre is érvényes, amelyek az Országgyűlés szervei, mint az Állami Számvevőszék, az állampolgári jogok (illetve egyes jogok) országgyűlési biztosai. Az Országos Rádió és Televízió Testület azonban éppen a pártok befolyása alatt működik, az Alkotmánybíróság figyelmeztetése ellenére.[476]

A pártbefolyás semlegesítésének vagy csökkentésének sok **eszköze** van, amelyeket a felsorolt szerveknél különféle variációkban megtalálhatunk. Jellemző módszer a párt-függetlenség kifejezésére, hogy a *hivatali idő nem esik egybe a választási ciklussal*, hanem annál hosszabb: jelenleg öt és tizenkét év közötti idők, szemben a négy éves parlamenti periódussal.[477] A parlamenti pártok megegyezését célozza *a megválasztáshoz szükséges kétharmados többség*.[478] Ide so-

---

[474] „A csak a törvényeknek való alávetettség nemcsak a másik két hatalmi ág befolyását zárja tehát ki az ítélkezésre, hanem – az Alkotmány határai és követelményei között maradó – független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén is biztosítja a bírói függetlenséget." 38/1993.(VI.11.)AB, ABH 1993, 262, 261, 265.

[475] Ez utóbbi szemponthoz *Grimm* 645.k.

[476] 37/1992.(VI.10.)AB, ABH 1992, 231: a véleménynyilvánítás szabadságát garantáló sajátos képviselettől idegen az, hogy kizárólag vagy meghatározóan a társadalom politikai képviselete ismétlődjék meg benne.

[477] Öt év a köztársasági elnöknél, az ombudsmanoknál, hat év a Legfelsőbb Bíróság, a Magyar Nemzeti Bank elnökénél, a Legfőbb Ügyésznél. Az alkotmánybíró hivatali ideje kilenc, az Állami Számvevőszék elnökéé tizenkét év.

[478] Az ombudsmanok, az Állami Számvevőszék elnöke és alelnökei, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és az alkotmánybírók esetében.

rolható az alkotmánybírók személyére javaslatot tevő parlamenti bizottság, amelyben minden frakció egy taggal vesz részt; azaz az itteni és a parlamenti szavazatarány nem esik szükségképp egybe. Inkább szimbolikusan fejezi ki a függetlenséget *kinevezési javaslat semleges kézbe helyezése*: tipikusan a köztársasági elnökre bízva ezzel a megválasztáshoz szükséges előzetes egyeztetéseket. Látható, hogy amíg a tisztség vagy az állások betöltése pártok által uralt szervek, azaz az országgyűlés és a kormány kezében van, addig a fenti módok csupán szelídítik a párt-befolyást, szétosztják a pártok között, vagy a befolyásolás súlyának lehetséges változására építenek. Az alkotmánybírák, ombudsmanok és a többi „semleges" szerv politikai kinevezése tagadhatatlan (bár nem mindig elkerülhetetlen).[479] A legígéretesebb ellenszer a (kinevezésekre is kiterjedő) *önigazgatás*, amely viszont csak a funkcionálisan is különálló bírói hatalomnál lehetséges, a kormány működtette államigazgatásban természetesen nem. Azt a követelményt, hogy a bírói hatalmi ág semlegesítse a többi, „politikai" hatalom befolyását, és érdemi befolyása legyen a kinevezésre, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács szervezetileg is megvalósította. Fontos garancia a *költségvetési önállóság*, amelyet az Alkotmánybíróság többszörösen is körülbástyázott.[480]

Az említett pártsemleges intézmények a kinevezéstől függetlenül, önálló funkcióik miatt ellensúlyát képezik a párt-uralta állami intézményeknek. Az államigazgatás szervezeti és információs hatalma jogossá teszi a kérdést, hogy valójában ki kit befolyásol. A bíróságok pedig önálló, folyamatos és rendszerképző jogértelmezésük révén állapítják meg a „politikai" törvényekről és igazgatási normákról, hogy végül is mi a jog.[481]

Összeférhetetlenség

Az intézményi szabályozással ellentétben egyéni szinten látszik megragadni a pártbefolyás kizárását a **meghatározott állami feladatot ellátó személyek párttagságának tilalma**. Az Alkotmány a pártok szabályozásánál csak az összeférhetetlenségi szabályokat nevezi meg, mint a párt és állam szétválasztásának eszközét. Ez az 1989-es események fényében érthető,[482] de ebből semmiképpen nem

[479] A politikai kinevezés természetesen nem jelenti azt, hogy a kinevezett ne felelhetne meg az alkotmány által megkövetelt semleges működésnek.

[480] Közszolgálati médiumok: 47/1994.(X.21.)AB, ABH 1994, 281, bíróságok: 28/1995.(V.19.)AB, ABH 1995, 138.

[481] ABH 1993, 262.

[482] A küzdelem az MSZMP munkahelyekről való kivonulásáért, és a pártbefolyás kizárásáért folyt az állami „erőszakszervekben". A „kivonulás" nemcsak a párt addigi, alapszervekre épülő struktúráját zúzta volna szét; a tagok elérhetőségét, irányíthatóságát is megváltoztatta. A bírák, ügyészek, rendőrök és katonatisztek tömeges kiléptetése a pártból nem lebecsülendő pszichológiai hatással is járt. Az MSZMP éppen a katonatisztek ellenállására hivatkozva érte el az ellenzék hozzájárulását ahhoz, hogy az összeférhetetlenség fokozatosan lépjen életbe, legkésőbb – 1990. dec. 31-én – a fegyveres erőkben. Összefoglalóan *A rendszerváltás* 6. 225.k.

következik az egyéni összeférhetetlenség különös szerepe vagy alkalmassága az állam és a pártok hatalmi szétválasztásában. Az Alkotmányba foglalt összeférhetetlenségi eseteket csak részben határozza meg elvi szempont. Az Alkotmányban meghatározott összeférhetetlenségek közül csupán az alkotmánybírák párttagságának tilalma vonatkozik magas állami tisztségekre. Legfeljebb a Legfelsőbb Bíróság tisztségviselői sorolhatók még ide, akikre a bírák párttagságának általános tiltása érvényes. Azonban más, feladatuk szerint semleges, illetve a (párt)politikai szervektől független tisztségekre – a fentiek szerint „pártatlanított" eljárásban (→**133**) – párttag is megválasztható.[483] Az összeférhetetlen állami pozíciókat tekintve nyilvánvaló, hogy az alkotmányozás során – az 1989-ben még élő kifejezéssel – az állami erőszakszerveket akarták kivonni a párt-befolyás alól: a bíróságot, ügyészséget, rendőrséget és a fegyveres erőket. Az alkotmánybíróság pedig a bíróságokkal esett egy tekintet alá.[484] A nagy létszámú testületekben a pártból való kilépés kikényszerítése nyilván nem az egyes emberek politikai motivációjának megváltoztatását célozta, hanem annak a szervezeti csatornának a felszámolását, amellyel a párt irányítása a legalsóbb szintekig közvetlenül elért.[485]

Az Alkotmány 3.§ (3) összeférhetetlenségi felhatalmazása változatlan maradt. Az Alkotmányba felvett **összeférhetetlenségi esetek** köre azonban alanyilag és tárgyilag is **bővült**. Kiterjedt az ügyészekre és a fegyveres erők hivatásos tagjaira; másrészt az Alkotmányban nevesített párttagsági tilalom kiegészült a politikai tevékenység tilalmával.

Az alkotmányba felvett összeférhetetlenségek elérhetetlenek a hazai alkotmánybírósági kontroll számára; annak csupán a törvényi korlátozások terjedelme áll nyitva. Strasbourg viszont óvakodott attól, hogy alkotmányban szabályozott korlátokat az Egyezménnyel ellenkezőnek minősítsen. Az a tilalom, hogy a fegyveres erők, a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet nem folytathatnak, az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került. A határozat megállapította, hogy az Alkotmány 40/B.§ (4) bekezdése sem a véleménynyilvánítás szabadságát, sem az egyesülési szabadságot nem sérti, s nem is diszkriminatív. Érvként a történelmi körülményeket hozta fel.[486] Ezzel a rendszerváltásnak és a történel-

[483] Országgyűlési biztosnak javasolható, aki párttag, vagy párt (akár legmagasabb) tisztségviselője, de az nem, aki négy éven belül párt alkalmazottja volt. Az országgyűlési biztosok összeférhetetlenségének logikája egyébként is követhetetlen: sem a semlegesség, sem az ombudsman által a jövőben vizsgálható területek mentén nem található elvi ismérv. (Pl. nem lehet jelölni volt köztársasági elnököt és alkotmánybírót. Az általános biztos a pártokat nem vizsgálhatja, az adatvédelmi biztos pedig mindenkit vizsgálhat, mégis ugyanazok az összeférhetetlenségi okok. (1993. évi LIX. törvény 3.§ (3))

[484] *A rendszerváltás 6*, 189.

[485] Ezt ismerte fel az Emberi Jogok Európai Bírósága is a Rekvényi-ügyben (363. jegyzet).

[486] A Rekvényi-ügyben (363. jegyzet) a Bíróság elfogadta a kormány azon védekezését, hogy az „alkotmányos rendelkezés célja a rendőrségnek a pártpolitikától való mentesítése a totalitárius államberendezkedésből a plurális demokráciába való átmenet időszakában. Tekintettel a rendőrség múltbeli állampárti kötődésére, a korlátozásra a nemzetbiztonság és a közbiztonság védel-

mi körülményekre alapozott jogkorlátozásnak egy olyan értelmezését adta, amely szöges ellentéte az Alkotmánybíróság koncepciójának, amelyet a rendszerváltás nagy szimbolikus ügyeiben követett. Ennek lényege az volt, hogy a rendkívüli történelmi körülmények sem adnak alapot arra, hogy a jogállam és alapjogvédelem elveit ne alkalmazzák.[487] Az ügyben teljesen elsikkadt az a körülmény, hogy a tilalmat 1993-ban (a közelgő második szabad választások előtt) vezette be egy alkotmánymódosítás; a voltaképpeni rendszerváltás idején hatályos, eredeti rendelkezés csupán a fegyveres erők és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenysége korlátozására adott felhatalmazást a törvényhozónak. A Rekvényi-ügyre való hivatkozási lehetőség megkönnyítette az Alkotmánybíróság számára, hogy a rendkívüli történelmi helyzet értékelésének korábbi útjáról letérjen.[488]

Az Alkotmánybíróság számára az összeférhetetlenség törvényben szabályozott esetei maradtak: a köztisztviselők és a népi ülnökök – az Alkotmány mai szóhasználatával: a nem hivatásos bírák –,valamint a fegyveres erők nem hivatásos állományú tagjai párttagságának korlátozása.[489] Ezek a törvények azonban átalakították az összeférhetetlenség alkotmányban megjelenő *formális* fogalmát, amely a párttagságra és párttisztségre épít, *funkcionális összeférhetetlenséggé*. A törvény a köztisztviselőt nem a párttagságtól, hanem csak a pártban való tisztségviseléstől tiltja, viszont kiterjeszti az összeférhetetlenséget a párt nevében vagy érdekében vállalt közszereplésre is,[490] legyen szó párttag, vagy párton kívüli köztisztviselőről. A népi ülnöknek nem kell kilépnie pártjából, csak szüneteltetnie kell párttagsági jogait, viszont – akár párttag, akár nem – megbízatása időtartama alatt köteles bármilyen politikai tevékenység folytatásától tartózkod-

---

me, illetve a zűrzavar megelőzés érdekében került sor. (39) A Bíróság álláspontja szerint „az a célkitűzés, hogy a rendőrségnek a társadalomban betöltött kritikus szerepe ne kompromittálódjék tagjai politikai semlegességének gyengülése miatt, olyan célkitűzés, amely összeegyeztethető a demokratikus elvekkel. Ez a célkitűzés különleges történeti jelentőségre tett szert Magyarországon, az országnak a korábbi totalitárius berendezkedése miatt, ahol az állam nagymértékben támaszkodott rendőrségének az uralkodó párt iránti közvetlen elkötelezettségére." A korlátozás ezért törvényes célt szolgál. (41) Szükségességét a Bíróság lényegében ugyanezekből az érvekből vezette le (47), arányosságát pedig a különböző jogszabályok és szabályzatok alapján mégis nyitva álló politizálási lehetőségekből.(49). *Weller Mónika*: A Rekvényi ügy, Acta Humana No. 35-36, 78, *Bán Tamás*: A Rekvényi-ügy és környéke, Fundamentum, 1999/3, 94. és *Halmai Gábor*: Római egyezmény kontra magyar alkotmány, Fundamentum, 1999/3, 101.

[487] 11/1992.(III.5.)AB, ABH 1992, 82.kk.

[488] 14/2000.(V.12.)AB, ABH 2000, 94. Meg kell azonban említeni, hogy az Alkotmánybíróság is használta a rendszerváltás érvét, amikor a köztisztviselők politikai összeférhetetlenségét vizsgálta. Az indítvány elutasítását többek között azzal indokolta, hogy a pártállami évtizedek után a közigazgatás iránti közbizalom megteremtése megkívánja, hogy a köztisztviselők pártsemleges magatartása közszereplése során is nyilvánvaló legyen. 962/B/1992 AB, ABH 1995, 630.

[489] Népi ülnök: 51/1992.(X.22.)AB, ABH 1992, 253 , katonák: az 1989-es szolgálati szabályzat vonatkozó pontjainak megsemmisítése, 51/1991.(X.19.)AB, ABH 1991, 258. A köztisztviselőkre ld. az előző jegyzetben idézett határozatot.

[490] 1992. évi XXIII. törvény 21.§ (5).

ni.[491] A katona szolgálati feladata végrehajtása közben köteles a pártpolitikai tevékenységtől tartózkodni; laktanyában pártrendezvény és politikai agitáció, politikai szervezet képviseletében való véleménynyilvánítás tilos.[492] Ezek a tilalmak egyaránt vonatkoznak párttagra és pártonkívülire, és valójában magukban foglalják a „normális", teljes értékű párttagság összeférhetetlenségét is, hiszen ahhoz hozzátartozik a párttagság nyilvános vállalása is. A köztisztviselő politikai véleményalkotását a törvényhozó és az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése ugyanoda száműzi, ahova Hobbes korlátlan szuverénje: „titokban szabad".[493]

Ezeket a korlátozásokat mind megtámadták az Alkotmánybíróságon. A határozatok nem fejtették ki az alkotmányossági probléma magvát, összeférhetetlenség kiterjesztését a párttagságon túl a „politikai tevékenységre" is; hanem megmaradtak az Alkotmány 3.§ keretében és a probléma peremén. Az alkotmányjogi nehézség ugyanis nem abban áll, hogy a törvény – és a jóváhagyó alkotmánybírósági értelmezés – kiterjeszti a pártsemleges magatartás követelményét a „hivatali munkán" túlra, a közszereplésre is, noha az Alkotmány parancsa szerint (csak) a közhatalom közvetlen gyakorlásától kell távol tartani a pártot,[494] hanem a párttagság vagy párttisztség formális ismérvétől való eltérésben. Az Alkotmány rendelkezései a formális személyi összefonódást zárják ki, azaz nem a hivatali munka pártos vagy pártatlan végzésére, s nem is egy politikai magatartásra vonatkoznak, hanem egy objektív ismérvnek – a párttagságnak – megfelelő személyt zárják ki egy közhatalmi állás betöltéséből.[495]

A formális ismérvről funkcionális ismérvre való átváltásnak súlyos ára van. A párttagság (pártban tisztség viselésének) tilalma az Alkotmány 3.§ (1) bekez-

---

[491] 1972. évi IV. törvény 14.§ (2), beiktatta az 1989. évi XLII. törvény 4.§

[492] 1993. évi CX. törvény a honvédelemről, 57.§. Az összes fegyveres erő hivatásos állományára vonatkozó további korlátozásokat tartalmaz az 1996. évi XLIII. törvény. A szabályozás történetére, beleértve a tervezeteket is, *Fapál László*: Polgári és politikai jogok korlátozása a honvédség hivatásos állományánál. Acta Humana No. 28-29, 53.

[493] Leviatán 31. fejezet.

[494] Ezt a kiterjesztést azért tartja vitathatónak *Balogh Zsolt* in: Balogh/Holló/Kukorelli/Sári (250. jegyzet) 135, mert az Alkotmány 3.§ (3) a pártok közvetlen közhatalom-gyakorlását és állami szervek pártirányítását tiltja. E lehetséges kifogás ellenére az összeférhetetlenségi szabály bővítését a párttagság tilalmán túlra, ha nem is követelménynek, de kifejezetten lehetségesnek tartja a 3.§ (3) alapján.

[495] A párttag akkor is párttag, amikor nem hivatalát látja el; viszont a politikai elfogultság nincs párttagkönyvhöz kötve. Másrészt a párt nevében közönség elé állni, de ugyanígy a párt érdekében nyilvánosan és aktívan fellépni ugyanolyan elkötelezettség, ugyanolyan funkcionális kapcsolat, vagy más oldalról függés, mintha a köztisztviselő a pártban tisztséget vagy más külön feladatot vállalna. Úgy tűnhet tehát, a törvényhozó a párt- és közhatalom szétválasztásának parancsát teljesíti, s egyben a párttagsághoz való szabadságjogot is kíméli, amikor nem a puszta párttagságot, hanem a köztisztviselő minősített párttevékenységét tiltja. Sőt, van adat arra is, hogy a politizálás alkotmányban nevesített tilalmai esetében a jogalkotói szándék csak a pártpolitika, de nem mindenfajta politizálás összeférhetetlenségére vonatkozott. Lásd a szöveg forrását *Fapál László* (492. jegyzet) i.m. Ezzel a szűkítő értelmezéssel érvelt a kormány a Rekvényi ügyben. További adatokkal *Bán Tamás* (486. jegyzet) 97.

désében garantált szabad pártalapítás, és párttagként való tevékenység jogát korlátozza. A pártérdekű közszereplés, illetve a politikai tevékenység összeférhetetlenségi okká nyilvánítása azonban közvetlenül[496] a **véleménynyilvánításhoz való alapjogba ütközik**. Ez az alapjog pedig a magyar alkotmányjogban kiemelt védelmet élvez.[497] A szólásszabadsággal szemben mérlegelhető érdeket eleve megszorítóan kell értelmezni, s az ilyen szempontoknak a súlya egyre kisebb, ahogy egy konkrét személy alapjogsérelmétől általános érdekek felé távolodunk. Elvont értékek, mint az igazgatásban való közbizalom helyreállítása és a pártatlanság látszatának[498] fenntartása a véleményszabadsággal szemben a „legkisebb súlyúak". Ezzel szemben az Alkotmánybíróság a közigazgatás iránti közbizalom megteremtését, a köztisztviselők pártsemleges magatartásának nyilvánvalóvá tételét tekintette elegendőnek arra, hogy (a meg nem nevezett) „alapvető jogok" korlátozása indokolt és arányos legyen. Emellett az Alkotmány felhatalmazását összeférhetetlenségi szabályok alkotására annak szándékán túli kiterjesztéssel értelmezte, mikor azt állapította meg, hogy a törvényhozó „az Alkotmány 3.§ (3) bekezdésében szabályozott alkotmányos követelmény érvényesítése érdekében, az Alkotmány felhatalmazása alapján" cselekedett.[499] A nyelvtani mellett a történeti értelmezés is azt támasztja alá, hogy a felhatalmazás nem erre szólt. A „bármilyen politikai tevékenység" tilalma, vagy a „párt érdekében" vállalt közszereplés tiltása a véleménynyilvánítás szabadságának igen súlyos korlátozásai; ráadásul a közügyek területén, éppen amelynek korlátozásmentessége érdekében kell kiterjesztően értelmezni a véleményszabadság alapjogát. E korlátozás alkotmányossága nincs megindokolva. Arra hivatkozni, hogy a korlátozás ellenére marad lehetőség politikai vélemény nyilvános hangoztatására, választási programok ismertetésére, jelöltkénti indulásra vagy jelöltek támogatására, szakszervezeti tevékenységre,[500] félrevezető. Az, hogy az összeférhetetlenségi szabályok nem korlátozzák a választójogot,[501] vagy a szakszervezeti szabadságot, nem menti a véleményszabadság korlátozását.

További érv az összeférhetetlenségek alkotmányossága ellen azok meghatározatlansága. Az Alkotmány 3.§ (3) kizárólag a párttagsággal vagy pártfunkció

---

[496] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyesülési szabadságra nem terjed ki a véleményszabadság fokozott védelme. Ld. 199. jegyzet. Ez eltér a strasbourgi gyakorlattól.

[497] 30/1992.(V.26.)AB, ABH 1992, 178.

[498] A látszat fenntartásának figyelembe vétele nem idegen az Alkotmánybíróságtól, amikor például a bíró pártatlan eljárásához való jogról van szó. Bár ez az ítélkezés sem problémátlan, de itt nem a véleményszabadság kárára óvja a törvény a látszatot. *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás 607.

[499] 962/B/1992.AB, ABH 195, 630.k.

[500] Ezeket egyaránt használja a bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvényt az új alkotmányra tekintettel módosító 1989. évi XLII. törvény indokolása, amely az új összeférhetetlenségi szabályt a törvénybe iktatta; az Alkotmánybíróság (ld. előző jegyzet) és a Rekvényi-ügy (363. jegyzet) indokolása (49).

[501] Lényegében nem, hiszen a választás *titkos*. A kampányban való részvétel azonban csakis párt által nem támogatott jelöltre szűkül; nem hivatásos bíró még ezt sem teheti.

betöltésével, azaz egyértelmű formális ismérvekkel határozza meg az összeférhetetlenség körét. A párt érdekében való közszereplés és a bármilyen politikai tevékenység olyan tág fogalmak, amelyekre alapjog korlátozását nem lehet alapítani további törvényi pontosítás nélkül.[502] A politikai nyilvánosságban minden megnyilvánulást valamely párt érdekében állónak minősít(het)nek; de ez a tetszőlegesség a magatartás jogi értékelésre is vonatkozik. [503] A bármely politikai tevékenység tilalma pedig teljesen szabad mérlegelésre ad lehetőséget. Az összeférhetetlenség lényege az általánosság és objektivitás: az ilyen szabályok helyzeteket akarnak kizárni. Ezért összeférhetetlenséget nem lehet szubjektív ismérvekkel meghatározni.

Szabad mandátum

A párt „közvetlen" közhatalom-gyakorlása kizárásának elvileg legfontosabb alkotmányi biztosítéka, hogy a párt országgyűlési képviselői[504] – mint minden képviselő – szabad mandátummal rendelkeznek. A szabad mandátum természetesen nemcsak a párttól, hanem választóktól való jogi függetlenséget is jelenti; s ezért a képviselői jogállás meghatározója. Az Alkotmány 20.§ (2) értelmében az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik. Ez a szabály az első szabadon választott országgyűlés megalakulásának napján lépett hatályba. Azonban már az új alkotmány hatálybalépésének napjával kikerültek az alkotmányból azok a rendelkezések, amelyek gyakorlatilag egy kötött mandátum szankciói voltak: a választókkal szembeni felelősséget kifejező beszámolási kötelezettség, valamint a dolgozók érdekeivel ellentétes tevékenységnek és magatartásnak a képviselői megbízással összeférhetetlenné nyilvánítása.[505] Abból a korábbi alkotmányi meghatározásból, hogy „a képviselők tevékenységüket vá-

[502] Éppúgy nem, mint az „alkotmánnyal való összhangra" sem.

[503] „Ez a tilalom nem képezi akadályát annak sem, hogy a köztisztviselő – ha ezt nem valamely párt nevében vagy valamely párt támogatása érdekében teszi – nyilvánosan kifejtse valamely kérdésben szakmai vagy politikai véleményét." ABH 1995, 630. Ez mintha a nyilatkozó szándékát tenné meg kritériumnak, de ez éppúgy szűkebben értelmezi a törvényhozó szándékát, mintha a törvény szövegét („közszereplést vállal") formális felkérés szükségességeként értelmeznék. A legszigorúbban vett szakmai véleményt is bármely párt felveheti politikai fegyvertárába.

[504] A párt listáján megválasztott, a párt által egyéni választókerületben jelölt, a párt által támogatott képviselő.

[505] A korábbi alkotmányszöveg nem nevezte meg, hogy kötött mandátumról lenne szó, s különösen nem tartalmazta a választói utasítást. Az említett felelősség, beszámoló, és a visszahívás lehetősége miatt azonban a mandátum nem volt szabad.
A szabad mandátum késleltetett hatálybalépésre: 1989. évi XXXI. törvény 38.§ (3). „A választók, a köz" érdekében való képviselői tevékenységet az 1972. évi alkotmánymódosítás vezette be a választóknak való rendszeres beszámolási kötelességgel együtt (20.§ (2), (3)), ami arra ural, hogy „a választók, a köz" a saját választókat jelenti. A politikai összeférhetetlenség viszont 1949. augusztus 20-tól 1989. október 22-ig hatályban volt.

lasztóik, a köz érdekében végzik", kimaradtak a választók. Az alkotmánymódosító törvényjavaslat indokolása egyértelművé tette, hogy a képviselő feladata nem valamely település, megye vagy foglalkozási csoport érdekeinek védelme, hanem az egész nemzet szolgálata; majd hamarosan az Alkotmánybíróság nevén nevezte a szabad mandátumot.[506]

A szabad mandátum kérdése a rendszerváltáskor kizárólag a **képviselő és választói** viszonyában merült fel. Az ellenzék aktiválta a visszahívás intézményét, s 1989 nyarán a szocialisták a visszahívások miatt már a parlament legitimitását látták veszélyeztetve.[507] A népszuverenitás elvére hivatkozó választópolgárok, de még az új politikai pártok is, az új alkotmány kibocsátása után is szerették volna folytatni ezeket az akciókat; s ezek az ügyek kerültek az Alkotmánybíróság elé.[508] A szabad mandátum tulajdonságai közül az autoritatív szövegekben nemcsak a visszahívhatóság kizárt volta szerepel, hanem annak alapja is, hogy ti. a képviselő nem felelős választóinak, és ennek logikai előfeltétele, hogy nem utasítható; tehát hogy – a hagyományos formula szerint – lelkiismerete és meggyőződése szerint működhet és szavazhat.

A szabad mandátum érvényesülését a **képviselő és az őt állító párt** viszonyában viszonylag későn, 1998-ben fejtette ki az Alkotmánybíróság.[509] Az Alkotmánybíróság a szabad mandátumot abban az ellentétes, s ugyanakkor egymásrautaltsági viszonyban elemezte, amelyben az elvileg kötetlen képviselő és a parlamenti pártok feladatai által megkövetelt egységes párt-fellépés áll. A szabad mandátum elvileg még a pártok parlamenti jogállását is meghatározza; de következményeit a pártok funkcióival egyensúlyba kell hozni.

---

[506] 943/E/1991.AB, ABH 1991, 650: azzal, hogy a képviselői megbízás megszűnésének eseteit az Alkotmány szabályozza, s ezek nem teszik lehetővé a képviselők visszahívását, „a magyar alkotmány egyértelműen a demokratikus államokban általánosan ismert szabad mandátum elvét fogadta el a képviselői megbízatás szabályozásának alkotmányos alapjaként".

[507] Ezért a visszahívás megszüntetését, és a mandátumnak csakis a „köz" szolgálatában való gyakorlását az 1989. május 29-i szocialista alkotmánymódosítási törvényjavaslat már tartalmazta; jóllehet a megelőző koncepciókban és szabályozási elvekben erről nem esett szó. Ezt a szövegjavaslatot a Kerekasztal is azonnal elfogadta (*A rendszerváltás 6*, 85.); a szocialista tervezet indokolása pedig változatlanul bekerült az új alkotmány indokolásába. Ugyancsak a szocialista javaslatból származik a mandátum öt évről négy évre való rövidítése. Ezt ugyanis a megszüntetett visszahívás ellensúlyának szánták: „a képviselő társadalmi ellenőrzését" a rövidebb ciklus biztosítaná.

A Kerekasztal Jószolgálati Bizottságában 1989. augusztus 9-én az EKA is aláírta azt a jegyzőkönyvet, amely szerint a képviselőket lehetőleg meg kell kímélni az indokolatlan visszahívásoktól és lemondásra való felszólítástól. Az alkotmány és törvénytervezetei jogszabálykénti kibocsátásához a Kerekasztalnak szüksége volt a parlamenttel való feszültség csökkentésére, és a törvényhozás működőképessége fennmaradására. *A rendszerváltás 6*, 70.

[508] „A népszuverenitásból közvetlenül levezethető" visszahívás visszaállítására indítványozták mulasztásos alkotmánysértés megállapítását (választók: 943/E/1991.AB, ABH 1991, 650; párt: 426/B/1991.AB, ABH 1991, 939.). Az a - párt által indított - népszavazási kezdeményezés, amely arra irányult, hogy az Országgyűlés mandátuma lejárta előtt mondja ki feloszlását, az Alkotmánybíróság megállapítása szerint „népszavazás álruhájában ténylegesen a parlamentnek a választók általi visszahívását jelenti". 2/1993.(I.22.)AB, ABH 1993, 38, 39.

[509] 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 200.kk.

Az egyensúly megteremtésénél ismét a fel nem adható elvi követelmények és a tényleges gyakorlat ellentmondásába ütközünk, mint a pártok esetében oly sokszor. Mind a kötött, mind a szabad mandátum olyan történelmi korban alakult ki, amikor még az egyéni képviselők szerepe, és választóikkal való kapcsolata sokkal meghatározóbb volt, mint a pártoké.[510] A választójog demokratikus általánossá válásával, a tömegpártok kialakulásával azonban a választókhoz való viszony áttevődött a képviselő és a párt viszonyára. Párt általi kiválasztás és pártkarrier vezet a képviselői székhez, amely immár főhivatású megélhetési forrás. Parlamenti munkájában a képviselő rá van utalva a frakció által nyújtott információs és szakmai szolgáltatásokra. Az egzisztenciális és hatékonysági függés illuzórikussá teszi a csakis lelkiismereti alapú döntést. A saját álláspont érvényesítésére a párt-demokrácia és a frakción belüli demokratikus döntéshozási mechanizmus marad; ami azzal jár, hogy a meghozott döntés után a párt megköveteli a frakciófegyelmet. A pártfrakció létét az Alkotmány követeli meg; az maga is a politikai véleményformálás és a vélemény érvényesítésének eszköze, amely révén a pártok alkotmányos feladatukat hatékonyan tudják ellátni.[511] A professzionális politikában és népképviseletben a párt- és frakciófegyelmen kívül nincs élet.[512] S ha van is, *non est ita*, hiába kötelezte az Alkotmánybíróság a parlamentet, hogy a minden képviselő egyenjogúsága alapján a frakciókhoz nem tartozóknak is biztosítson érdemi részvételi jogokat az országgyűlési munkában.[513] A frakcióknak ugyanis olyan jogaik vannak, amelyek az egyes képviselőket nem, hanem csak a képviselőcsoportot illetik meg.[514]

Mindezen tényleges függés ellenére elvi jelentősége van, hogy az alkotmány fenntartja a szabad mandátum elvét, [515] és hogy az Alkotmánybíróság ennek – elvi kijelentések sorával (→**124**, **126**) – külön súlyt adott. A párt és állam szétválasztáshoz, a párt hatalomgyakorlásának alkotmányosan megkövetelt közvetett voltához szükséges transzformáció (→**126**) akkor teljes, ha a képviselői tevé-

---

[510] A választók a dualizmus korában követték képviselőjüket, ha az (akár többször) változtatta pártját. A képviselők integritásukat a párttal szemben tartották meg (a kilépés vagy párt-váltás fenntartásával), s nem a választókkal szemben. Mindvégig tisztázatlan maradt, hogy a választók a jelöltre, vagy pártjára szavaznak-e. Csak egyéni választói kerületek voltak, a házszabály csak egyéni képviselőkről tudott. Az egész nemzet képviselete azonban általánosan vallott nézet volt. *Cieger* (72. jegyzet) 45, *Szabó Dániel* (7. jegyzet) 204.kk.

[511] 27/1998.(VI.16.)AB, ABH 1998, 202.

[512] Emlékezetes, hogy az első szabadon választott Országgyűlés működését mennyire megnehezítette a még laikus képviselők grassroot-demokratikus gyakorlata, amikor a kormánypárti képviselők módosító indítványok százaival bombázták szét saját kormányuk törvényjavaslatait.

[513] A plenáris ülésen a véleménynyilvánítást, a bizottsági munkában való teljes jogú részvételt, a csoportalakítást. ABH 1998, 206.

[514] Ezek szerepelnek az Alkotmányban, s ebből vezette le az Alkotmánybíróság a pártok országgyűlési jelenlétének szükségességét: 19/B.§ (2), 28.§ (5), 32/A.§ (4).

[515] „A szabad mandátum a parlament egészét is védi pl. a pártokráciával szemben. Ha ez az alkotmányjogi védelem nem létezne, a parlament közjogi fikcióvá válna. … Bármennyire is formális a valóságban a szabad mandátum, az általa közvetített alkotmányjogi értékrend egyértelmű és világos: a „pars" helyett a köz érdekét szolgálja." *Kukorelli István*: Az Országgyűlés. In: *Balogh/Holló/Kukorelli/Sári* (250. jegyzet) 322.

kenység *tartalmi* szabadságának alkotmányos alapja és garanciája van. A párttól való függőség így megmarad a faktikus szinten: jogilag nem érvényesíthető, sőt, az azzal szembeni magatartásnak van jogi alapja. Az a gyakorlat, hogy a pártok a képviselővel dátum nélküli lemondó nyilatkozatot íratnak alá, amelyet engedetlensége esetén érvényesítenek, alkotmányellenes; az engedelmességi nyilatkozatot és minden más lelkiismereti kényszert a szocializmus előtti magyar jog a párt haladéktalan feloszlatásával szankcionálta.[516] A szabad mandátum tehát lényeges ellensúly abban a rendszerben, amely a demokratikus hatalomgyakorlást biztosítja.

Ezért fontos, hogy az Alkotmánybíróság is kiemelte, hogy a képviselő legitimációja megválasztásához, és nem a párthoz kötődik; hogy a képviselő jogi eszközökkel nem kényszeríthető a párt véleményének képviseletére; a frakciók a szabad mandátum gyakorlása révén alakulnak, abban a párt képviselőjének részvétele sem kötelező; a pártját vagy frakcióját elhagyó képviselő jogállása érintetlenül fennmarad. Ez arra az esetre is érvényes, ha a párt vagy a frakció szűnik meg. Sőt, ha a pártot bíróság oszlatja fel alkotmányba ütköző volta miatt, egykori képviselőinek mandátumát ez sem érintheti.[517]

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

[516] Kukorelli szerint a szakadár képviselő a párt belső normáit sérti. A biankó lemondási nyilatkozat közjogilag érvénytelen. Ugyanakkor nyitott kérdés, hogyan kényszeríti ki mégis a párt az ilyen „politikai szerződést". In: *Kukorelli István* (szerk.): Alkotmánytan I. Budapest, Osiris, 2002, 318; *uő*, in : *Balogh/Holló/Kukorelli/Sári* (250. jegyzet) 331. *Petrétei* József: Magyar alkotmányjog. II. Államszervezet. Bp – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2001, 42. szerint ez a módszer egyértelműen sérti a szabad mandátum alkotmányos elvét.
Az egyesülési szabadsággal elkövetett visszaélések megtorlásáról szóló 1938. évi XVII. törvénycikk 1.§ szerint tilos volt az engedelmességi, avagy más, lelkiismeretbeli lekötelezettséggel járó nyilatkozat.

[517] Az Alkotmány a képviselői megbízatás megszűnésének ilyen esetét nem ismeri, sőt az 1949-ben bevezetett politikai összeférhetetlenséget eltörölte. Az 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról szintén nem tartalmaz ilyen összeférhetetlenségi okot. A törvényhozó ilyen szabályt alkotmányosan nem is hozhatna, mert az a szabad mandátum elvébe ütközne. A betiltott párt frakciója szűnik meg, ha volt.
A német alkotmánybíróság az ötvenes években azt állapította meg, hogy a párt betiltását kimondó alkotmánybírósági határozat egyben megszünteti képviselőinek mandátumát is. Ezt ma az irodalom túlnyomó többsége alkotmányellenesnek tartja. Összefoglalóan *Morlok* in: *Dreier* (90. jegyzet) Art. 21 Rn 147.

4.§ [Érdekképviseletek]

A szakszervezetek és más érdekképviseletek védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit.

Szövegtörténet 1 [lapszéli szám]
Az Alkotmány 4.§ és 70/C.§ viszonya 5
„Közvetítés" 14
Részvétel a jogalkotásban 20
Szakértői közreműködés 37
Az érdekegyeztetés szervei 39
Háromoldalú makroszintű érdekegyeztetés 44
Termékpálya-bizottságok, terméktanácsok 48
Közhatalom gyakorlása 50
Informális kapcsolatok 56

Szövegtörténet

A 4.§ az Alkotmány azon általános rendelkezései közé tartozik, amelynek sem jelentőségéről, sem szövegéről **nem folyt érdemi vita sem a Kerekasztalnál, sem az Országgyűlésben.** A szöveg az 1972-es alkotmányrevízióból származik, amely „a Magyar Népköztársaság társadalmi rendje" című II. fejezetet lényegesen átalakította. Eredetileg, 1949-ben, a társadalmi rend című fejezet a társadalmi tulajdon és a munka meghatározó szerepéről szólt (összhangban azzal, hogy az első fejezet a dolgozó nép hatalmát deklarálta, és a népköztársaságot a munkások és dolgozó parasztok államaként határozta meg.) A tényleges hatalmi struktúráról az alkotmány az egyesülési joggal kapcsolatban rendelkezett. Itt mondta ki – nem jogként, hanem kijelentő módban, vagyis kötelezően –, hogy a dolgozók szakszervezeteket és tömegszervezeteket létesítenek; ezekben valósul meg a dolgozók demokratikus egysége; erre támaszkodik az élcsapata által irányított munkásosztály, amely az állami és társadalmi tevékenység vezető ereje.[1]

[1] 1949. évi XX. törvény 56.§ (1) A Magyar Népköztársaság a dolgozók társadalmi, gazdasági és kulturális tevékenységének fejlesztése érdekében alkotmányosan biztosítja az egyesülési jogot. (2) A Magyar Népköztársaság feladatainak ellátásában az öntudatos dolgozók szervezeteire támaszkodik. A népi demokrácia rendjének védelme, a szocialista építésben való fokozott részvétel, a kulturális nevelőmunka kiszélesítése, a nép jogainak megvalósítása és a nemzetközi szolidaritás ápolása céljából a dolgozók szakszervezeteket, demokratikus női és ifjúsági, valamint

1972-ben a „társadalmi rend" keretébe illesztették a párt vezető szerepét, valamint – most már a párttól különválasztva – a társadalmi szervezetek részvételét a szocialista építőmunkában, külön is meghatározva a Hazafias Népfront és a szakszervezetek feladatát. Az utóbbiakról a 4.§ (3) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a szakszervezetek védik és erősítik a néphatalmat, védik és képviselik a dolgozók érdekeit.[2]

A szocialista részről tervezett alkotmányozás dokumentumaiban nyomon követhető, hogyan akarták a társadalmi rendről szóló, „meglehetősen heterogén" fejezetet „megtisztítani", úgy hogy a társadalmi rend és a politikai rendszer alapelvei maradjanak csak benne. Az előbbi továbbra is a tulajdonviszonyokat jelentette,[3] az utóbbi fő kérdése a hatalommegosztás és a többpártrendszer lehetősége, valamint a párt és állam elválasztása volt. A lényeges változást az ekkor már készülő egyesülési törvény hozta volna. Innen ered, hogy az egyesületek mellett az összes társadalmi szervezet, köztük az érdekképviseletek és a pártok is, mindmáig az alanyi egyesülési szabadság közös nevezőjén (63.§) szerepelnek az alkotmányban. Azt azonban már akkor tisztázták, hogy a társadalmi szervezetek csak annyiban tartoznak a társadalmi rendről szóló fejezetbe, ha **részei a politikai intézményrendszernek;** elsősorban az államhatalomhoz való viszonyukat kell itt szabályozni. A koncepció alakulása során a kezdeti kérdésből határozott cél lett: a társadalmi szervezeteket *el kell választani az államtól,* közhatalmi jogosítványt nem gyakorolhatnak. Ez párhuzamos volt a párt(ok)ra vonatkozó szabályok alakulásával. Másrészt a munkaanyagok a társadalmi szervezeteknek *a párttól való elválasztását is* tartalmazták; mindezt a „szocialista pluralizmus" jegyében.

Egyes dokumentumokban megjelent, de a Kerekasztal vitáiból is világos, hogy a társadalmi szervezetek és az állam viszonya a gyakorlatban egyes szervezetek jogait jelentette az (országgyűlési) képviselő-jelölésben.[4] Erre mind a Nép-

egyéb tömegszervezeteket létesítenek és ezek erőit a demokratikus Népfrontban fogják össze. E szervezetekben megvalósul az ipari, mezőgazdasági s értelmiségi dolgozók szoros együttműködése és demokratikus egysége. A nép demokratikus egységére támaszkodó és élcsapata által irányított munkásosztály az állami és társadalmi tevékenység vezető ereje.

[2] 1972. évi I. törvény 3.§ A munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje.
4.§ (1) A Magyar Népköztársaság biztosítja a társadalmi szervezetek részvételét a szocialista építőmunkában.
(2) A Hazafias Népfront tömöríti a társadalom erőit a szocializmus teljes felépítésére, a politikai, gazdasági és kulturális feladatok megoldására, közreműködik a népképviseleti szervek megválasztásában és munkájában.
(3) A szakszervezetek védik és erősítik a néphatalmat, védik és képviselik a dolgozók érdekeit.

[3] De most már a társadalmi tulajdon privilegizálása nélkül.

[4] A fentiekre ld. *Kulcsár Kálmán* (1988. július 27.) és *Kilényi Géza* (1988. szept. 20.) koncepcióit az alkotmány felülvizsgálatáról, majd az Igazságügyi Minisztérium szabályozási koncepcióját az új alkotmányhoz (1988. nov. 30.), illetve az alkotmány szabályozási elveit (1989. január 30.), amelyet az Országgyűlés is megtárgyalt. A hivatkozott részek: *Kilényi Géza:* Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai, Bp. Államtudományi Kutatóközpont, 1991, 45,79, 81, 122, 211. A „Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei" olvasható A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. CD-ROM. Új Mandátum Kiadó, 2000. Jogtár Jogi dokumentumok részében is.

front, mind a szakszervezetek a tárgyalások alatt is igényt tartottak; de sikertelenül. A társadalmi szervezetek és az állam kapcsolatának másik területe, ti. a társadalmi szervezetek kétirányú *közvetítő szerepe* az állam és a társadalom között, az 1989-es alkotmányozás során *nem került szóba;* jóllehet a kormányzati előkészítésben felmerült egy nagyobb igényű fejezet az állam és a társadalom kapcsolatáról,[5] másrészt ekkor már felállították az Országos Érdekegyeztető Tanácsot.[6] Mivel az Ellenzéki Kerekasztal csak kényszeredetten ment bele a gazdasági és szociális kérdések tárgyalásába, s ezek nem is folytak komolyan; másrészt mert a szakszervezetek a politikai tárgyalóasztalt is elhagyták,[7] az érdekképviseletek még a politikai rendszerben nekik járó figyelmet sem kapták meg. A szorosan vett rendszerváltás idején, 1989-90-ben a pártok, érdekképviseletek és társadalmi mozgalmak még világos határok nélkül, a „civil" szervezkedések akkor divatos és hatékony gyűjtőfogalma alatt léptek fel, e formák mindegyikének hatalmi eszközeire igényt tartva. Majd a választások után gyors differenciálódás, mondhatnánk, a helyzet normalizálódása következett be.[8]

A Kerekasztal az akkor hatályos alkotmány 4.§-ának gyors, és azonnali egyetértésen alapuló „megtisztítását" vitte végbe. A politikai kijelentéseket törölték.[9] Megmaradt a szakszervezetek érdekképviseleti funkciója.[10] A Kerekasztal jóváhagyott szövege tehát arra szorítkozott, hogy „a szakszervezetek védik és képviselik a munkavállalók érdekeit". A 4.§-t az alkotmány országgyűlési vitájában egyéni képviselői indítványra egészítették ki a szakszervezetek

[5] Ez eleinte csak a jogegyenlőség és esélyegyenlőség biztosítására vonatkozott, de azután kibővült a rendeltetésszerű joggyakorlás elvével, továbbá a területi és szakmai-testületi önkormányzathoz való joggal és autonómiájuk biztosításával. Ld. *Kilényi* (4. jegyzet) 119, 207.

[6] A 4.§ helyébe az 1994-98 közötti alkotmányozási kísérletnek az Országgyűlés által elfogadott szabályozási elvei már – továbbra is az „alapvető alkotmányos elvek és célok" között – azt a kijelentést tették volna, hogy az állam elismeri a szociális partnerek szervezett együttműködését, annak fórumait, és a maga eszközeivel támogatja azt. Későbbi szövegtervezet a Kormány és az érdekképviseleti szervezetek együttműködéséről beszél. *Somogyvári István* (szerk.): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994-1998. Bp, Parlamenti Módszertani Iroda, 1998, 783, 975, 1060. *Bragyova* alkotmánykoncepciója egy konzultatív Gazdasági és Szociális Tanács felállítását javasolta. *Bragyova András:* Az új alkotmány egy koncepciója, Bp. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó/MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995, 190.kk.

[7] A SZOT nyilatkozatát ld. *Bozóki András* (főszerk.): A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Budapest, Magvető (1-4. kötet), 1999, Új Mandátum (5-8. kötet), 1999-2000 (A továbbiakban: *A rendszerváltás) 4*, 13.k.

[8] *Szabó Máté:* Társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás – történeti-összehasonlító perspektívában. Bp. Rejtjel, 2001, 53-60.

[9] A 4.§ (1) és (2) bekezdését, és a (3) bekezdésből a szakszervezeteknek azt a feladatát, hogy védik és erősítik a néphatalmat, az érdekvédelem körében pedig a dolgozókat munkavállalókra cserélték.

[10] *A rendszerváltás 6.* 49, 50. A rendelkezést az első fejezet újratárgyalásakor egyszerűen átugorták, 128.

mellett a „más érdekképviseletekkel", és ennek megfelelően kerültek a munkavállalók érdekei mellé a szövetkezeti tagok és vállalkozók érdekei is.[11]

Ahogy az érdekképviseletek elismerése az érdektelenség jegyében maradt meg az alkotmány általános rendelkezései között, további sorsát is érdektelenség jellemezte. Az **Alkotmánybíróság a 4.§-ra alig hivatkozott;** ha igen, akkor is azért, hogy annak **„tartalmatlan"** voltát állapítsa meg. Az Alkotmánybíróság visszatérően azzal utasította vissza a 4.§-ra alapozott indítványokat, hogy az „nem foglal magában előírást az érdekvédelmi és képviseleti tevékenység tartalma vonatkozásában". Jóllehet ez a – a közelebbi alkotmányi szabályozás hiányára alapuló – formula az Alkotmánybíróság kezdeti dogmatikai felkészületlenségében gyökerezik, az érdekképviseleti szabály „tartalmatlansága" makacs túlélőnek bizonyult.[12] Az Alkotmánybíróság semmilyen konkrét érdekegyeztetési feladatot vagy szervezeti megoldást nem látott levezethetőnek a 4.§-ból. Sőt általában is kimondta, hogy az Alkotmányból nem folyik, hogy az érdekképviseleti szerveknek külön jogosítványokat kellene biztosítani.[13] (E külön jogosítványok alatt gyakorlatilag a szervezetek igénye értendő közhatalmi jogosítványokra, vagy közhatalmi szervek működésébe való konzultatív bevonásra.) Összecseng ezzel az a megállapítás, hogy a dolgozói participáció a vállalatvezetésben nem alkotmányos jog.[14] *A konkrét részvételi vagy hatalmi igényekkel együtt tehát az Alkotmánybíróság a problémát is elhárította.* Nem tartotta az Alkotmánybíróság alkotmányosan szükségesnek egy érdekvédelmi törvény megalkotását sem.[15] A 4.§ legfeljebb arra adott alapot, hogy – a rendszerváltás idején szerveződő új, és a „régi", monopolhelyzetük elvesztésébe belenyugodni nem akaró – szakszervezetek egymás közötti, illetve más érdekképviseleteknek a szakszervezetekkel való *egyenjogúságát* ezzel is alátámassza az Alkotmánybíróság.[16] Az érdekképvi-

[11] Az indok az volt, hogy a szakszervezeteken kívül más érdekképviseleti szervezetek is megjelentek. 282. szám. Az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának jelentése, 241, 242. A módosítást az Országgyűlés vita nélkül fogadta el. Az Országgyűlés 60. ülése, 1989. október 18, 4968. hasáb.

[12] A formula eredete: 8/1990.(II.23.)AB, ABH 1990, 44; az érdekegyeztetésnek nincsenek alkotmányos kritériumai: pl. 655/B/1995.AB, ABH 1997, 607. Hasonlóan a 32/2002.(VII.4.)AB, ABH 2002, 164 is.

[13] 1066/E/1993.AB, ABH 1994, 786.

[14] 33/1993.(V.28.)AB, ABH 1993, 251.

[15] A mulasztás megállapítását elutasította, 518/B/1996 AB, ABH 1996, 624.

[16] Adókedvezmények: 24/1990.(XI.8.)AB, ABH 1990, 115; 49/1991.(II.27.)AB, ABH 1991, 249. Ez a határozat a 4.§-ban szándékosan kialakított egyensúlyról beszél a munkavállalói és vállalkozói érdekképviseletek között. Ld. még 691/B/1997.AB, ABH 1998, 744. Tagdíjfizetés módja: 27/1992.(II.30.)AB, ABH 1992, 150.
A régi és az új szakszervezetek vetélkedése volt a háttere annak az ügynek, amelyben az Alkotmánybíróság megállapította annak a szakszervezeti jognak alkotmányellenességét, amely szerint a szakszervezet külön meghatalmazás nélkül is eljárhatott a dolgozó nevében és helyette a munkaviszonyt érintő kérdésekben. A dolgozónak nem kellett szakszervezeti tagnak lennie; így a különböző szakszervezetek egyaránt jogot formáltak a fellépésre. Az Alkotmánybíróság a jogot megsemmisítette az általános személyiségi jog sérelme miatt. Ez az indítvány adott alkalmat az általános személyiségi jog megalapozására. 8/1990.(IV.23.)AB, ABH 1990, 42, 44-45.

seleti ügyek – miután az Alkotmánybíróság a régi szakszervezeti vagyon újraelosztásának egyszeri rendszerváltó ügyében döntött[17] – az érdekképviseletek makacs törekvésére szorítkoztak, hogy a jogalkotási törvény szerinti közreműködésüket a jogalkotásban érvényesíthessék. Ezt azonban az Alkotmánybíróság nem támogatta. (→**23**) Csupán két késői (1998-as) különvélemény állítja, hogy a 4.§ folytán a szakszervezetek és más érdekképviseletek „alkotmányi alapintézménynek" minősülnek, s ebből a jogalkotásban való közreműködésük kötelező volta következne.[18] Az egyes szervezetek véleménynyilvánítási jogának figyelmen kívül hagyását alkotmányellenesnek nyilvánító határozat 2000-ben nem is hivatkozott a 4.§-ra.[19]

Az Alkotmány 4.§ és 70/C.§ viszonya

A 4.§ háttérben maradásában valószínűleg szerepet játszott, hogy **az Alkotmány másutt,** sokkal konkrétabban, **alanyi jogként ismét rendelkezik az érdekképviseletekről.** Ez pedig – a soha nem tisztázott funkciójú 4.§-nál, mint az „általános rendelkezések" egyikénél – alkalmasabb hivatkozási alapnak látszott az indítványozók, de még az Alkotmánybíróság számára is. A **70/C.§** az emberi jogok között kimondja, hogy mindenkinek joga van gazdasági és társadalmi érdekeinek védelmében másokkal együtt szervezetet alakítani, vagy ahhoz csatlakozni. Az ehhez kapcsolódó további bekezdések a sztrájkjogról szólnak, ami azt támasztja alá, hogy **az alkotmányozó itt a hagyományos koalíciós szabadságot tartotta szem előtt**, még ha **a megfogalmazás általánosabb** is **lett**.[20] Ez az általánosság viszont az alkotmányozó szándékától függetlenül a szabály szinte határtalan kiterjesztésének lehetőségét rejti magában: a „társadalmi érdek" bár-

Ugyancsak a személyiségi jog korlátozza a szakszervezet beleszólását a munkavállaló és a munkáltató megállapodásába a korengedményes nyugdíjazásról. 11/1996.(III.13.)AB, ABH 1996, 240.

[17] Az utódlási, vagyonelszámolási és felosztási kérdések rendezéséig alkotmányos a szakszervezeti célokat szolgáló „célvagyon" zárolása; az ideiglenes vagyonkezelő szervben viszont a városmányosok mindegyikének képviseletét megkövetelte az Alkotmánybíróság. 26/1992.(IV.30.)AB, ABH 1992, 135, továbbá 1035/B/1992.AB, ABH 1995, 632.
Az, hogy az egy „szakszervezetre" vonatkozó szabályok az érdekképviseleti pluralizmussal értelmezhetetlenné váltak, önálló indokként nem szerepel a határozatokban, pedig az Alkotmánybíróság például a társadalmi tulajdonnal kapcsolatban rendszeresen élt ilyen érveléssel.

[18] 50/1998.(XI.27.)AB, ABH 1998, 407, 412.

[19] A 30/2000.(X.11.)AB határozat a jogalkotási törvényre és a jogállamiságra épít, s az alkotmányellenesség kritériuma a véleménynyilvánításra jogosult szervezet „közhatalmi jellege". Ezen a határozaton kívül azonban egyetlen esetben sem semmisített meg az Alkotmánybíróság jogszabályt a véleményeztetés elmaradása miatt, s 2004-ben – a törvények vonatkozásában – elvi indokolással is visszatért korábbi gyakorlatához. (→**31**)

[20] Az MSZMP-nek a Kerekasztal elé vitt szövegjavaslata még a szakszervezeti szabadságra korlátozódott. *A rendszerváltás 6.* 117. A 4.§ is a korábbi szakszervezeti jogosítványokat terjesztette ki más érdekképviseletekre, amit az Alkotmánybíróság is felidézett (8/1990.(IV.23.)AB, ABH 1990, 44).

mit felölelhet. Az alanyi jogi megközelítésnek kedveztek a történelmi körülmények is, amennyiben a kilencvenes években az érdekképviseleteknek az államtól és a pártbefolyástól való megszabadítása volt napirenden, s az autonómiát az új alapítások nyitva tartásával vélték leginkább biztosítottnak.

Az önkéntesség jegyében az Alkotmánybíróság is úgy értelmezte, hogy az érdekvédelmi szervezet alapításának szabadsága az általános egyesülési szabadság (63.§) „részletező, különös szabálya".[21] A 70/C.§ köréből így kikerültek a kamarák és más köztestületek, s egyáltalán a nem önkéntes érdekvédelem. Sőt, az érdekvédelmi szervezetek szinte egyetlen elvi kérdésévé az egyesülési jogon alapuló, illetve a törvény által létrehozott szervezetek elhatárolása lett.[22]

Ugyanakkor az *érdekvédelmi szervezkedés klasszikus alanyi jogi problémái alig kerültek az Alkotmánybíróság elé.* Érdekképviselet alapítása a rendszerváltás tágabb korszaka óta sosem volt probléma. A belépési kényszer, az egy munkahelyen működő több szakszervezet viszonya, az egy munkahelyre korlátozott szakszervezet megengedhetősége, s általában a sajátos érdekvédelmi jogok, a kollektív szerződés, továbbá a harcmodor alkotmányos kérdései is gyakorlatilag számon kívül maradtak. Ez úgy is értendő, hogy a szórványos határozatokban elvi igényű kifejtésre nem került sor. Mindenesetre tisztázta az Alkotmánybíróság, hogy alkotmányellenes az a törvény, amely a szövetkezet különféle alapon foglalkoztatott munkavállalóit egy közös szakszervezetbe kényszeríti.[23] Rutinszerűen ismételte továbbá, hogy az egyesülési szabadság a negatív egyesülési szabadságot is magában foglalja, de closed shop-ügyben nem kellett döntenie. A szakszervezet egyetértési jogát konkrét munkaviszonyt érintő kérdésekben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta, mert az a munkaszerződés alanyainak rendelkezési szabadságával, s még külön is a munkavállaló önrendelkezési jogával ellentétes.[24] Itt azonban a 70/C.§ elvi kérdése szintén kifejtés nélkül maradt. Az Alkotmány gazdasági és szociális érdekek érvényesítését jelöli meg a szakszervezetek (és hasonló érdekképviseletek) megkülönböztető céljaként. Alapkérdés, hogy a szakszervezeti jogok a munkafeltételek – beleértve a munkabért és a szociális juttatásokat is – mint *feltételek,* azaz általános szabályok kiharcolására és érvényesítésére vonatkoznak-e, vagy, és mennyiben, egyedi döntésekre is. Az Alkotmánybíróság határozataiból az előbbi melletti állásfoglalás olvasható ki.[25]

---

[21] 1283/B/1995.AB, ABH 197, 621. Előfordult, hogy a szakszervezeti autonómiát közvetlenül az egyesülési jogra alapozta. 30/1991.(VI.5.)AB, ABH 1991, 422. A 70/C.§ mint a 63.§ speciális esete, a szakszervezeti vagyonfelosztásról szóló határozat óta állandó fordulata az Alkotmánybíróságnak. 26/1992.(IV.30.)AB, ABH 138.

[22] Ld. az Alkotmánybíróságnak a különböző kamarákkal kapcsolatos határozatait: 22/1994. (IV.16.)AB, ABH 1994, 129, 38/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 249, 39/1997. (VII.1.)AB, ABH 1997, 263, 40/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 282.

[23] 52/1994.(XI.4.)AB, ABH 1994, 287.

[24] Személyi alapbér megállapítása, 42/1991.(VII.12.)AB, ABH 1991, 199; korkedvezményes nyugdíjazás, 11/1996.(III.13.)AB, ABH 1996, 238.

[25] Hiszen, mint fent látjuk, a konkrét döntésekből kizárta a szakszervezet beleszólását. Az Munka törvénykönyve (1992. évi XXII. törvény, a továbbiakban: *Mt.*) is ezen az alapon állt. A kollek-

Az alanyi jogi oldal hangsúlyozása ellenére az érdekképviseleti ügyek zömében ténylegesen az objektív, intézményvédelmi aspektus érvényesült: a szakszervezetek – de más szakmai szervezetek is – a jogalkotásban való közreműködésüket akarták érvényesíteni a rendszerváltás után is, elsősorban a jogalkotási törvényre és az Alkotmány 36.§-ára,[26] kiegészítően a 70/C. és esetleg a 4.§-ra is hivatkozva. Emellett – a rendszerváltás utáni időben logikusan – az érdekképviseleti szervek egyenjogúságát kellett ismételten megerősíteni. [27]

Az alkotmánybírósági esetek tükrében úgy tűnik, az egyesülési szabadságon és az érdekképviseletek (abból is adódó) egyenjogúságán kívül nincs az érdekképviselet közös problémái számára az Alkotmányban hely. Ám, mint az Alkotmánybíróság egy rokon témában leszögezte, ez nem okoz problémát.[28] A jogszabálytervezetek véleményezése ügyében pedig a 4.§ nem is játszott érdemi szerepet.[29]

A 4.§ jelentőségét az adja, hogy nem korlátozódik az egyesülési szabadság alapján létrehozott érdekszervezetekre.

Érdekképviselet és érdekképviseleti szervek ugyanis léteznek az egyesülési jogon, és a „társadalmi szervezeteken" kívül is. Ez nyilvánvaló tapasztalati tény. Jogi alapja sincs annak, hogy a nem az egyesülési jogra alapított szerveket kizárják az érdekvédelmi szerv fogalmából: a kamarákat alapító törvények például a kamarák feladatai között felsorolják a tagok érdekképviseletét és érdekvédelmét is.[30] Az ezzel kapcsolatos alkotmányossági probléma nem az, hogy az állam szervezi az érdekvédelmet, hanem hogy biztosítani kell, a nem önkéntes érdekképviseletek se jogilag ne kerülhessenek monopolhelyzetbe, se ténylege-

---

tív szerződésen kívül a nagyobb munkahelyi egységeket érintő, általános jellegű kérdésekhez írta elő már a rendszerváltás előtt is az 1992-es Mt. elődje a szakszervezeti egyetértést, csak a végrehajtási szabályok terjeszkedtek ezen a felhatalmazáson messze túl.

[26] Feladatának ellátás során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervekkel. Az Alkotmánybíróság ezt az alkotmányi rendelkezést „módszertani ajánlásnak" tekintette, amelyből konkrét kötelesség nem vezethető le. 30/1991.(VI.5.)AB, ABH 1991, 422.

[27] Lásd fenn, 16. jegyzet.

[28] 1283/B/1995.AB, ABH 1997, 620. Az – adott esetben érdekképviseletet is ellátó – köztestületek intézményét az Országgyűlés alkotmányos kapcsolódási pont nélkül is megteremtheti, törvényhozási jogkörénél fogva.

[29] 2003-ban az Alkotmánybíróság általában is megállapította, hogy az érdekképviseleti szervek jogszabály-véleményezési szabályai nem állnak értékelhető alkotmányossági összefüggésben az Alkotmány 4.§-ában foglaltakkal. 488/B/1999.AB, ABH 2003, 1109.

[30] A kamarákra jellemző, a szakma egészét felölelő „általános, együttes érdekképviselet" persze különbözik az ehhez képest részleges ágazati, szűkebb foglalkozási, s még inkább a munkavállalói vagy munkaadói érdekek képviseletétől. Vö. a gazdasági kamarákról szóló 1994. évi XVI. törvény 3§. (3), a Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXVIII. törvény 2.§.
Számos példa van arra, hogy a kamarák szinte szakszervezeti érdekvédelmet látnak el. Ilyen eset volt például 2003. őszén, amikor az orvosi kamara sztrájkkal fenyegetőzött, ha a jogalkotó nem veszi figyelembe követeléseit; vagy amikor a gyógyszerészkamara hasonlóan, jogszabállyal szembeni engedetlenségi mozgalom kilátásba helyezésével gyakorolt nyomást a társadalombiztosítási támogatás szabályozására, ami egy bértárgyalás analógiájaként is felfogható. A minisztériumok ilyenkor hivatkoznak arra, hogy a kamara nem érdekképviselet.

sen ne lehetetleníthessék el a párhuzamos „társadalmi szervezetek" működését.[31]

Az Alkotmány 4.§-a az a kapcsolódási pont, amely alkalmat ad arra, hogy **mindenfajta érdekképviselet közös alkotmányossági kérdését** tisztázzuk; végül is ez az az „általános rendelkezés", amely az érdekképviseleteket – a pártok mellett – elhelyezi az állam és a társadalom között közvetítő intézmények között. A két alaptípus kifejezett elismerésével (és a pártok esetében néhány alapvető tartalmi szabállyal) megadja az Alkotmány azt az alapot, amelyre későbbi értelmezések épülhetnek. **A „közvetítés" teljes problematikája tehát a 4.§ tartalmához tartozik;** beleértve a szakszervezeteknek és más érdekképviseleteknek az államhoz való viszonyát. A 70/C.§-ban biztosított alanyi jogok intézményvédelmi oldalán túlmenő intézményi kérdések csakis mindenfajta érdekképviselet közös alkotmányi helyzete alapján fejthetők ki. Az érdekszervezet alapítását garantáló alanyi jog a létrehozandó szervezetet tekintve nem specifikus, vagyis arról – az Alkotmánybíróság formulájával szemben – nem mond semmi „különöset, részletezőt" a 63.§-hoz viszonyítva. A szervezetet létrehozó és alkotó tagok egyesülési joga természetesen nélkülözhetetlen nemcsak e szervek létéhez, hanem az egyes jogaikhoz szükséges legitimációt is ez közvetítheti. De a 4.§ felől nézve mégis e szervek objektív, politikai szerepe a döntő.

Bár az érdekképviselet jelentős része *látszólag a privát szférában,* például a munkavállalók és munkáltatók közti viszonyon belül, vagy a fogyasztók és termelők között, vagy akár a nagycsaládosok és különféle szolgáltatók között működik, nem tisztán privát ügyekről van szó. Az *állam* legalább implicite *jelen van*: ha nem másképp, az érdekvédelmi szervezeteknek adott, rendszerint privilegizált státus révén, vagy az érdekegyeztetés kötelezővé tételével; de nem egyszer kifejezetten is, tipikusan harmadik, közvetítő félként. Az érdekképviseletek jogállása hasonlóképpen nemcsak az ellenérdekű féllel szemben, hanem gyakran az állammal szemben is jogokat tartalmaz. *A közvetítés,* miként a pártoknál, itt is *intézményesedik.* Eltérően azonban a pártoktól, itt nem a párthatalom finom átalakító mechanizmusairól van szó államhatalommá, amelyek zömmel az államszervezeten belül működnek. Az érdekképviseletek befolyásának intézményesítése sajátos, köztes, a szorosan vett *állami szervrendszeren kívüli egyeztetési alkalmak, keretek, „fórumok"* formájában jelenik meg. (→**39**) Ez az Alkotmányon alapuló mai felépítése az érdekközvetítésnek; ami nem zárja ki az érdekszervezetek törekvését a közhatalom sáncain belül kerülésre. Ez egyes közhatalmi jogosítványok megszerzésétől egy második (érdekképviseleti) kamara szorgalmazásáig terjed, s a 20. század első felének korporatív államaiban időlegesen meg is valósult.

Mind a 4.§, mind a 70/C.§ „érdekképviseleti", „érdekvédelmi" szervezetekre vonatkozik. Az ilyen célú szervezetek külön szerepeltetése az Alkotmányban azt eredményezi, hogy itt – hasonlóan a pártokhoz – tárgytalan az egyesülési jog alapszabályának (63.§) az a korlátja, hogy bizonyos egyesülési célokat törvény

[31] Ennek részletes kritériumait ld. a 38/1997.(VII.1.)AB határozatban, ABH 1997, 255.

megtilthat.[32] Az érdekképviselet, -védelem, -érvényesítés körét azonban legfeljebb történeti értelmezéssel lehet elhatárolni, hiszen bármilyen egyesülés célja felfogható valamely érdek kifejezésének. Eredetileg mind a 4., mind a 70/C.§ csak a szakszervezetekre vonatkozott volna. A Kerekasztal alkotmánytervezetét a 4.§ vonatkozásában egyéni képviselői indítvány terjesztette ki más szervezetekre is, a 70/C.§-t pedig a jogi bizottság.[33] Bár szándékuk ugyanaz volt, az eredmény más lett.[34] *A 70/C.§ (1)* – a „munka világának" szövegkörnyezetében[35] ugyan idegenül, de szövege szerint egyértelműen – *bármiféle társadalmi érdek* védelmére garantálja a szervezetalakítás jogát. (A 70/C.§ további rendelkezései viszont, ti. a sztrájkjog, nyilvánvalóan csakis a szakszervezeti típusú szervezetekre vonatkoznak.) A *4.§* általánosítását a szakszervezeteken kívül „más érdekképviseletekre" azonban *korlátok között tartja az alanyok köre:* „a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit" tartalmazza csak az Alkotmány szövege. Ezzel a 4.§ kitágítása lényegében az előd-rendelkezés rendszertani keretében maradt, és voltaképpen azt a tényleges változásokhoz – ti. a pluralissá váláshoz – alkalmazta, amely akkor már mind a szakszervezeti jellegű érdekképviseleteknél, mind az államtól önállósuló munkaadói oldalon látható volt. A rendelkezés így is *szélesebb* a korábbinál, mert kiterjed a csakis a „vállalkozókat" érintő, a munkaadói szerepen túli érdekekre is, vagyis általában *a teljes gazdasági szférára.*

---

[32] Noha 1992 óta az Alkotmánybíróság számos határozata ismétli a formulát, hogy a 70/c az általános egyesülési jog konkretizálása az érdekvédelmi szervezetekre, ezekből nem vonható le, hogy az utóbbiak működése alkotmányos korlátai azonosak az egyesülési jog alapján létrejött szervezetek korlátaival, mint Balogh Zsolt írja. *Balogh Zsolt*: A szakszervezetek. In: *Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János:* Az Alkotmány magyarázata, Budapest, KJK-Kerszöv, 149.

[33] A Kerekasztal eredményeit összefoglaló, a parlament elé kerülő alkotmánytervezetben a mai 70/C.§ (1) megfelelője így hangzott: 70/C.§ B változat (2) A munka- és gazdasági feltételek védelmére és javítására szolgáló szakszervezetek alapításához való jog minden munkavállalót és minden foglalkozási ágat megillet. A sztrájk munkavállalói jog. (Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról, 1989. szeptember 22, ld. A 4. jegyzetben leírt CD ROM-on is.) Ez a szöveg a harmadik tárgyaló fél javaslata volt, és érdemi vita nélkül maradva változatlanul szerepel az összes fennmaradt alkotmánytervezetben már 1989 augusztusától kezdve.
A 70/C.§ általánosítása „mindenki" jogára, s a fenti klasszikus szakszervezeti meghatározás kiterjesztése a „társadalmi érdekek" védelmére az Országgyűlés jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának javaslata volt, külön indokolás nélkül. Jelentés (11. jegyzet) 269. Ez a szöveg került az Alkotmányba, és azóta is hatályos maradt. A 4.§ kiterjesztésére ld. 11. jegyzet.

[34] *Sári János* szerint a 4. és a 70/C.§ nemzetközi mintákat követ, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya, illetve az Európai Szociális Charta szakszervezetekre vonatkozó szabályait. *Sári János:* A szakszervezeti szervezkedés szabadsága. In: *Balogh/Holló/Kukorelli /Sári* (32. jegyzet) 662. Ha van is megfelelés ezekkel a nemzetközi egyezményekkel, hatásuk a szövegezésre nem mutatkozott meg sehol.

[35] Az előző, 70/B.§ a munkához való joggal, a munka szerinti bérezéssel, a pihenő-időhöz és fizetett szabadsághoz való joggal foglalkozik; ezt követte logikusan a szakszervezetek alapításának szabadsága és a sztrájkjog. Ezután az egészséghez való jog, benne a munkavédelem nevesítésével, majd a szociális biztonsághoz való jog következik, a munkanélkülieket az ellátásra jogosultak közé véve. (70/D.§ (2), 70/E.§ (1))

El kell tehát fogadni *a 4.§ behatároltságát a legtágabban értelmezett* (és értelmezhető) *gazdasági és szociális szférára,* míg a 70/C.§ ezen némi rendszeridegen erőltetéssel túlnyúlhat. A különbség inkább elvi.[36] Az állami cselekvés legkeményebb korlátait a gazdasági és szociális tények adják, itt a leginkább nélkülözhetetlen a szereplőkkel való „egyeztetés" (s van szükség intézményes szereplőkre). A szociális témák révén e körbe tartozhat a generációs érdekérvényesítés is (ifjúság, öregek). Egyes nagy társadalmi alrendszerekről az Alkotmány külön rendelkezik – például a vallásról és egyházakról. A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzata szintén önálló alkotmányos alappal bír. De ez nem jelenti azt, hogy a külön alkotmányi jogállást nem nyert jelentős társadalmi csoportok ne törekednének az állam által elismert közvetítő státuszra (sőt ne szeretnének egy második kamarában ülni). Számukra a 4.§ áll nyitva.

A 4.§ érdekképviseleteinek korlátozása a gazdasági és szociális szférára nem jelenti azt, hogy az érdekképviseletek közvetítő szerepének alkotmányos következményei ne lennének általánosíthatók mindenfajta érdekképviseletre, tehát a munka és a gazdaság világán kívül is – ha a szervezetek valóban az ennek megfelelő közvetítő funkciót látják el. Ezek az alkotmányos problémák akkor is meghatározandók és megoldandók lennének, ha az Alkotmány egyáltalán nem szólna külön az érdekképviseletekről. Az érdekképviseletek főszabályává első sorban rendszerbeni helye teszi a 4.§-t, másodszor pedig nyitottsága minden, akár önkéntes, akár államilag szervezett érdekképviseleti forma számára.

Az érdekképviseletek más szervezetektől való **elhatárolása** két irányban szükséges. Egyrészt a *politikai pártokkal* szemben, ahol a törvényhozási képviseletre törekvés – a hatályos jog szerint a képviselőjelölt-állítás – világos formai választóvonal a politikai szervezetek, köztük érdekképviseletek és a pártok között. Tartalmilag a meghatározott (azaz rész-) érdeket képviselő szervezet áll szemben a minden területen döntési részesedésre törő párttal.[37] Másrészt az egyesülési törvény kizárja az egyesülési szabadság (Alkotmány 63.§) hatóköréből a (meghatározóan) *gazdasági célú szervezeteket.* Noha ez nem lenne szükségszerű, az egyesülési jog ideális célra korlátozását senki nem tette kérdésessé, mert a gazdasági társaságok szabadsága számára a piacgazdaság államcélja (9.§) és a tulajdonjog (13.§)) elegendőnek bizonyult. Ezek a határvonalak a formális

[36] Gazdasági vonatkozások szinte minden érdeknél kimutathatók. Például a 70/C.§ kinyitása minden társadalmi érdek felé egy nem szándékolt, de rendkívül lényeges újdonságot tett lehetővé: a *területi* érdekképviselet lehorgonyzását az állam és a társadalom közötti közvetítés problematikájában. Ezáltal a területi érdekérvényesítés kiszabadulhat a helyi önkormányzatok alkotmányi korlátai közül. A területfejlesztés ugyanakkor a 4.§ szerinti érdekegyeztetésnek is része. – Az első pillantásra nem ide tartozónak látszó környezet- és természetvédelmi érdekérvényesítés egyben gazdasági téma is

[37] A pártok generális képviseleti és hatalmi igénye megkülönböztető ismérv a korporativ államberendezkedéssel szemben is. *Petrétei József:* A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában, Budapest, Osiris, 1998, 116. ezzel szemben azért tartja elvileg szükségesnek az érdekszervezetek kapcsolódását pártokhoz, hogy azok az előbbiek csoportérdekét szélesebb összefüggésekbe integrálhassák.

osztályozás, és akár a jogi szabályozás számára valóban használhatóak. A tényleges viszonyokat azonban nem fejezik ki; a valóságban a határok sokkal elmosódottabbak. Az érdekszervezetek – és hagyományosan a szakszervezetek – kapcsolata politikai pártokkal a szakszervezeti tagok kollektív párttagságától a párt szakszervezeti pénzelésén át a közös ideológia vezérelte politikai együttműködésig terjed.[38] Másrészt pedig az állam feladatai ellátásához „közvetítők", közöttük a munkaadói és munkavállalói érdekszervezetek igénybevételére kényszerül. A gazdasági érdekeket azonban nem mindig gyűjtik valamely fedőszervezet alá, nem mindig önállósítják „csúcsszervek" révén (ami elsősorban az államnak kedvező). Az állam pedig annak mentén, ahogy az érdekképviseletekkel való együttélése messze túlnyúlik a jogilag szabályozott formákon, (→**56**) magukkal a nagyvállalatokkal, vállalati tömörülésekkel ugyanúgy tárgyal és állapodik meg informálisan, mint ahogy az informális eszközöket az érdekképviseletekhez való kapcsolatában is felhasználja. Végül emlékeztetni kell arra, hogy a 4. és a 70/C.§ alá az érdekképviseleti szervezetek esnek, azaz nem a „civilszféra" vagy a „non-profit szektor" egésze. Az állam persze az utóbbiak teljességére támaszkodhat és támaszkodik is;[39] de azután a közhasznúság, a közfeladat , s végül a közhatalmi jogosítványok átadásának lépcsőfokain át a kör egyre szűkül. A közvetítés legteljesebb intézményrendszerét azonban a 4.§ szerinti érdekképviseletekre építette ki az állam.

Az érdekközvetítés közös nevezője nem fedheti el az ide sorolható **szervezetek sokféleségét.** Az, hogy egy érdekszervezet az egyesülési jogon alapul-e, vagy az állam hozza-e létre, alkotmányos következményekkel jár. A 70/C.§-on át a 63.§-ra visszavezethető szervezeteket kötelezi az egyesülési törvénybe foglalt, de alkotmányosan is mellőzhetetlen[40] demokratikus minimum. Más legitimációs forrásai vannak továbbá az alulról, illetve a felülről létrehozott szervezetek jogosítványainak. Alkotmányos jogállásuk különbözhet az egyesülési jog szerepén túlmenően is. Az „önkéntes" szervezeteken belül például a sztrájkjog csak a szakszervezeti típusú szervezeteket illeti meg. Ezek egyes jellemzői –

---

[38] Iskolapélda a brit Munkáspárt esete, amelynek szoros szervezeti (kollektív tagság) és pénzügyi kapcsolata a szakszervezetekkel csak napjainkban kezdett némileg oldódni. A szakszervezetek a tagjai a svéd Szociáldemokrata Pártnak. A magyar szakszervezeti mozgalmat a 19. századtól végigkísérte a hatóságok törekvése a Szociáldemokrata Párt és a szocialista szakszervezetek közötti kapcsok felszámolására. A tilalmakra és „a szociáldemokrata szakszervezetek megrendszabályozására" ld. *Páskándy János:* Egyesületi (egyesülési) és gyülekezési jogszabályok kézikönyve. Bp, Pannonia nyomda, I. kötet 1931, II. kötet 1941, I.68. és II.20.

[39] Lásd a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvényt. Bevezetése tartalmazza az itt szabályozott állami támogatási rendszer célját, mintegy végigmenve ezeken a fokozatokon: a civil társadalom erősítése, a civil szervezetek társadalmi szerepvállalásának segítése, s végül a kormányzat és a civil társadalom közötti partneri viszony és munkamegosztás.

[40] A demokratikus önkormányzat követelményét az Egyesülési törvény (1989. évi II. törvény 6.§ (1)) írja elő. Eltekintve attól, hogy ezt a törvényt 1989-ben alkotmány-kiegészítőnek – „sarkalatos", „alkotmányerejű törvénynek" – szánták, ez a követelmény az egyesülési jog természetéből és az érdekképviseletek közvetítő funkciójából enélkül is levezethető lenne. (A pártokra nézve ld → 3.§ **37**.)

mint például a munkafeltételek alakítása mint az egyesülés célja, vagy az ellenérdekű fél, a munkaadó részvételének kizárása – a szakszervezet konstitutív, alkotmányosan mellőzhetetlen ismérvei. A vízválasztó az egyesülési jogon alapuló és államilag szervezett érdekképviselet között – az elterjedt vélekedéssel ellentétben[41] – nem a tagság önkéntes vagy kötelező volta.[42] Az érdekképviselet közjogi jogosítványai sem attól függnek, ki alapította.[43] Az állami és az önkéntes szervezés továbbá nem mindig választható el tisztán: a felülről ösztökélt önkéntesség nemcsak a szocializmusból lehet ismerős, hanem már saját nevet és szervezet-típust követel.[44]

Az Alkotmány logikusan illeszti az érdekképviseleteket a politikai rendszer felépítésébe, az állam és a társadalom közötti közvetítő szervek közé. Eltérően a pártoktól, amelyek funkcióját az Alkotmány meghatározza, az érdekképviseletek kapcsán csak a szervezetekről, létük elismeréséről szól a szöveg.[45] Ezek számára biztosít szabad teret, formakényszer nélkül. Ám az érdekképviseletek alkotmányos feladatáról, a „közvetítés" működésmódjáról nincs kifejezett kijelentés az Alkotmányban. Pedig csakis ez, az érdekérvényesítés formája, ad értelmet az érdekképviseleti szervek külön megemlítésének. Logikus ezért a fordított szabályozás, amelyet több külföldi alkotmány követ, s amely mint egy részt az egész rendszer képviseletében, egy érdekegyeztetési csúcsszervet emel alkotmányos rangra; például a „gazdasági és szociális tanácsot".[46] A magyar szabályozás történetének ismeretében a mostani eredmény érthető. A 4.§ értelmének kifejtésébe azonban be kell venni az érdekképviselet eszközeit, és annak alkotmányos határait is, beágyazva az állam és a társadalom közötti közvetítés kérdéskörébe.

„Közvetítés"

Noha a modern alkotmányok az állam és a társadalom elválasztására épülnek, csoportérdekek mindig is jelen voltak, és kivívták megszervezésük szabadságát. A két szféra közötti közvetítésre mindegyik fél rá volt utalva. A demokrácia mű-

[41] Az Alkotmánybíróság elé visszatérően, s szinte kizárólagosan a kamarai tagság kötelező volta került.

[42] A klasszikus, 19. századi kamaráknak nem volt kötelező tagsága, sőt esetenként tagsága sem. Másrészt egyesületek is kísérleteznek kötelező tagsággal. A kérdéssel foglalkozott a 38/1997.(VII.1.)AB határozat is, ABH 1997, 254, 258.

[43] A szakszervezetek közjogi pozíciója nem gyengébb a kamarákénál, csak más.

[44] Így nyernek elismerést az olyan fából vaskarika szervezetek, mint a QUANGO (quasi-autonom non-governmental organization) vagy GONGO (government organized non-governmental organization).

[45] Nem a szakszervezetek és más érdekképviseletek „feladatait fogalmazza meg" a 4.§ (így *Sári János* in: *Balogh/Holló/Kukorelli/Sári* (32. jegyzet) 149), hanem fordítva: az érdekképviseleti feladat kifejtése határozza meg az érdekközvetítés körébe eső szervezeteket. Ez utóbbi, a közvetítés az alkotmányi rendelkezés lényege és értelme.

[46] Ezt a szervet például már az 1946-os francia alkotmány tartalmazta, s az 1958-as alkotmány fenntartotta, 69-71. cikk.

ködése szempontjából nélkülözhetetlenné vált általános közvetítő feladatot látnak el a politikai pártok. Mellettük azonban a funkcionális reprezentáció is egyre növekvő szerephez jutott. Az állam feladatainak szélesebbé válásával mindinkább nélkülözhetetlenebbé váltak egy-egy gazdasági csoportot, szakmát, vagy akár társadalmi feladat egészét[47] felölelő érdekszervezetek, amelyek önálló hatalomként tudtak fellépni mind az állammal, mind tagjaikkal szemben. A képviseleti demokrácia nagy felívelése **az általános választójog bevezetése** folytán **nem tette feleslegessé a funkcionális reprezentációt. Ellenkezőleg: az érdekképviseleti nagyszervezetek komparatív előnyei még inkább kidomborodtak:** az állandóság a képviseleti demokráciának a választásoktól függő bizonytalanságával szemben; az adott csoportérdek megbízható és hosszú távú képviselete a pártok szükségképen általános és mindenirányú, de mégis a kampánytémáknak kiszolgáltatott érdekartikulációjával ellentétben. Az egyes szakmák, gazdasági ágak, politikai alrendszerek már egyeztetett álláspontjának ismeretére, és a tudás mellett a másik szűkös politikai jószágra, a konszenzusképességre a kormányzatnak is elemi szüksége volt. Ezeket birtokosukkal, a nagyszervezetekkel való együttműködéssel tudta realizálni. Az állam szemszögéből az érdekképviseletek információi és szakértelme nélkülözhetetlen. Emellett képesek arra, hogy az állami döntéseket tagjaikkal elfogadtassák.[48] Alkalmasak arra is, hogy – elsősorban végrehajtási jellegű – közhatalmi feladatokat bízzon rájuk az állam, azaz itt vonja be őket a hatalomgyakorlásba. Ezért az állam nemcsak az egyesülési szabadság alapján létrejött szervezetekkel lép ilyen kapcsolatba, hanem maga is létrehoz érdekképviseleteket. (Ennek egy lehetséges jogi kerete lett a köztestület.) Sőt, olyan, nehezen szervezhető érdekeknek is képviseletet teremthet az állam, amelyek spontán megszerveződése nem várható, vagy amelyek természetük folytán nem konfliktusképesek.[49]

Hosszú története során, és a különböző jogi és politikai hagyományban ez az együttműködés igen különböző formákat öltött, mint ahogy eltérő az érdekképviseletek jogi megjelenése is. Elég, ha a „civil" és „pluralista" amerikai lobbyzás és a rendi hagyományokra épülő, azonnal közjogi státuszt nyerő kamarai rendszer különbségére gondolunk. Hasonlóan széles a politikai hatalomban való részvétel eszköztára az informális nyomásgyakorlástól kezdve a hivatásrendi államszerkezettel való kísérletekig a 20. század első felében. Az állammal szembeni érdekképviselettel legalább egyenlő jelentőségű lett a nagy szervezetek egymás közötti érdekegyeztetése, amelyet sokszor állami intézményi keretben, és állami részvétellel folytatnak.

Az állammal való viszonyban az érdekképviseletek közvetítő funkciója hasonló a pártokéhoz. A funkcionális képviseletek összesítik és egyeztetik az érdekkörükbe tartozó véleményeket. Ezt képviselik az állammal szemben; s erre **olyan eszközöket igényelnek, amelyek a politikai döntésekben való részvé-**

[47] mint például a munkásság baleset- és betegségbiztosítása már a 19. század végén

[48] Tudniillik, ha sikerül az állammal megegyezni.

[49] A szerveződési és a konfliktusképesség két külön feltétele a hatékony érdekképviseletnek.

telt biztosítják. Az érdekképviseletek azonban – eltekintve a korporatív államtól – **nem jutnak odáig,** mint a pártok, hogy ti. a törvényhozásba, vagy kormányra jutva, képviselőik közvetlenül **közhatalmat gyakoroljanak. Részvételük tanácsadó jellegű,** s akkor is az marad, ha meghallgatásuk kötelező. A közvetítő szereptől tehát elvileg meg kell különböztetni, s minden alkotmányos értékelés szempontjából is teljesen külön kell kezelni az érdekképviseleti szervek formális részvételét az államhatalom gyakorlásában. Ilyenre – kivételesen és csak egyes érdekképviseletek esetében – ugyan sor kerülhet, például igazgatási jogkörök gyakorlásának átadása, vagy egyes döntésekkel szembeni vétójog („egyetértés") formájában. *Az átruházott hatalomgyakorlás azonban nem az érdekképviseleti szervezetek sajátossága;* arra a mindenkori feladatnak megfelelően egészen más tulajdonságú szervezeteknél is sor kerülhet.

Az érdekképviseleteknek **a „népakarat kialakításában" játszott szerepe viszont nem marad el a pártoké mögött.** Nem véletlen, hogy az Alkotmánybíróság a szakszervezeteket a feladatszerű politikai véleményformálók közé sorolta.[50] Sőt, erre is vonatkozik a specificitás előnye: a maguk területén, ahol valóban otthon vannak, hatékonyabban tudják megragadni a problémákat, megformálni és alakítani a véleményeket, mint akár a pártok. Márpedig egy ilyen strukturáló közegre a demokrácia működéséhez szükség van. Az érdekszervezetek közvetítő tevékenysége – ha nem is olyan következményekkel, mint a pártoké –, szintén feltétele a demokráciának.

Az érdekképviseletek közvetítő szerepe – bármennyire a demokrácia közreműködője is – éppen az érdekérvényesítés, azaz az államhatalom befolyásolása **kevésbé demokratikus** módjában is különbözik a pártok általi hatalomgyakorlástól. Az érdekszervezetek működése nélkülözi a választópolgárok általi periodikus megmérettetés és felhatalmazás kényszerét. Ennélfogva **nincs** szabályozva a **verseny** alapja: a feltétek egyenlősége és a versenybe lépés nyitottsága, amely a pártoknál alapfeltétel. Ellenkezőleg: a fent leírt feladatok a monopol-helyzettel vannak összhangban. Tipikus az adott érdekre államilag létrehozott egyetlen szervezet, lehetőleg kötelező tagsággal, amely a konkurencia kérdését eleve tárgytalanná teszi. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kötelező tagságú érdekszervezet nem zárhatja ki az ugyanarra a feladatra való önkéntes szerveződést; sőt a jognak biztosítania kell, hogy ilyen párhuzamos szervezetek működését a kényszertagságú kamara „ténylegesen ne lehetetlenítse el".[51] *Nem az egyenlő versenypozíció, hanem a versenytárs életben hagyása a követelmény.* Az Alkotmánybíróság ugyan nem mondta ki, hogy az esélyegyenlőség kérdése a köztestületek és az egyesülési jog alapján alakított szervezetek között fel sem vethető, mert azok nem alkotnak „homogén csoportot", de mivel feladatukat lé-

[50] Az átvilágítási ügyben: 60/1994.(XII.24.)AB, ABH 1994, 358.

[51] 38/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 255. Ezt az is biztosítja, hogy a gazdasági kamarai „általános és együttes" érdekképviseleti feladatát nem hagyhatja el ágazati, szakmai, vagy munkáltató érdekek képviselet ellátása miatt, azaz a tipikus szakszervezeti tevékenységgel eleve nem konkurálhat.

nyegesen különbözőnek tartotta, lényegében ezzel alapozta meg a máskülönben a diszkrimináció-tilalom körében nehezen igazolható döntést. Az állam által létrehozott érdekszervezet és az egyesülési szabadságon alapuló érdekképviseletek között ezért elvileg is csak a lényeget nem érintő területeken lehetne felvetni az esélyegyenlőség kérdését. Vannak ugyanis olyan témák, ahol a két szervezet-típus közötti különbségek nem élesek, s ekkor e korlátozott körben mód van egyenlő elbánásra. Ilyen például, ha nem kötelező a köztestületi tagság. Ennek folyományait már lehet az esélyegyenlőség szemszögéből értékelni, például a tagdíjfizetésnek a tapasztalat szerint fontos szabályozását.[52]

Ténylegesen természetesen van verseny, mindenek előtt az önkéntes tagságú érdekérvényesítő szervezetek között; mind a tagok szerzéséért, mind az érdekérvényesítő (formális) pozíciókba jutásért és azok megtartásáért. A rendszerváltással beköszöntő szervezeti pluralizmus különösen is kiélezte a régi monopol-szakszervezetek és az új szervezetek esélyegyenlőségi küzdelmét. Ezt a régi szervezetek jogaik elvonásaként éltek meg, pedig csak a korábbi, „a szakszervezetre" vonatkozó szabályok váltak értelmezhetetlenné a pluralizmussal. Az Alkotmánybíróság előtt kizárólag ilyen ügyek szerepeltek; gyakorlatilag a tagdíjakhoz való hozzájutásról volt szó.[53] Az Alkotmánybíróság biztosította is az egyenlő elbánást e téren; [54] azonban ez a bevételekre szűkült egyenlőség meg sem közelíti az esélyegyenlőségnek azt a tematikus gazdagságát és jelentőségét, amellyel a pártoknál találkozunk. Érdekes módon az érdekképviseletek költségvetési finanszírozásának kérdése, amely a pártok sarkalatos alkotmányos problémája, itt elvi kérdésként fel sem merült.[55]

Míg hatalmi pozíciójukat a pártok választáson elnyert, előre meghatározott százalékú támogatással szerzik meg, az egyesülési szabadságra alapított szervezetek esetében nincs egzakt szabály arra, melyikük nyeri el a kiválasztott,

---

[52] Alkotmányos kérdésként csak a kötelező kamarai tagdíj alkotmányossága merült fel. Az Alkotmánybíróság szerint a kamarai tagdíj közteher, ami a kamara közfeladatához képest nem aránytalan teher. 38/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 258, 261., 39/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 275.

[53] *Sólyom László:* Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, Osiris, 2001, (a továbbiakban: *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás) 524. A régi struktúra felbomlását az Alkotmánybíróság a korábbi szakszervezeti vagyon törvényi beavatkozással való egybentartásának indokolására hozta fel, ld. alább.

[54] A szakszervezeti tagdíj adókedvezménye a szervezet elnevezésétől függetlenül minden munkavállalói érdekképviseletnek jár (24/1990.(XI.8.)AB, ABH 1990, 118), e tekintetben nem lehet különbséget tenni munkavállalói és vállalkozói érdekképviselet között (49/1991.(IX.27.)AB, ABH 1991, 249). Nyilván érzékenyen érintette a régi szakszervezeteket, hogy a tagdíj bérből való levonására adott megbízásokat meg kellett újítani, de ez az érdekképviseletek átalakulásának tisztázatlan jogi helyzetében alkotmányosan nem kifogásolható (27/1992.(IV.30.)AB, ABH 1992, 152).

[55] A kamarák állami támogatását a kamara, és az Alkotmánybíróság is természetes adottságként vette (ABH 1997, 261: a tagdíj az államilag nem fedezett működési költségek fedezetéül szolgál). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a pártállami szakszervezetek vagyona részben állami juttatásokból származott. 26/1991.(IV.30.)AB, ABH 1991, 139. E vagyon megőrzését és újrafelosztását alkotmányosnak találta, de az állami támogatás elvi kérdéseibe nem is bocsátkozott bele.

„reprezentatív" státuszt, amellyel tárgyalófél lehet.[56] Gyakran az állam dönti el, kiket hív meg e körbe. Az állam által alapított érdekszervezetnél pedig ez a pozíció eleve a szervezet jogállásának része.

Az egyesülési törvény hatálya alá eső szervezetekre a *demokratikus felépítés* minimuma kötelező, a nem a 70/C.§ szerinti szervezetekre azonban még formálisan sem. Noha a belső demokráciának még a pártok esetében is funkcionális korlátai vannak, az államnak különösen szüksége van olyan érdekszervezetekre – s ezért azok lehetnek sikeresek –, amelyek tagságukat is kézben tartják. Ez a fajta megbízhatóság nem is annyira az államigazgatási hatáskörök átadásának feltétele, mint inkább az informális megállapodásoké, amelyek az érdekszervezetek és az állam viszonyában egyre nagyobb teret foglalnak el. A szervezetnek képesnek kell lennie arra, hogy állja a szavát; s az ő dolga, hogyan hajtatja azt végre a tagsággal. Ugyancsak nem érvényes általában, minden érdekérvényesítő szervezetre a nyilvánosság parancsa sem. Vagyoni átláthatóságuk az államtól kapott pénzekkel való nyilvános számadásra korlátozódik; ez viszont nem e szervezetek sajátossága.[57]

Az érdekképviseletek hatalomgyakorlásba való beleszólása két ellentétes tendenciát mutat. Egyrészt intézményesedik, másrészt kivonja magát a jog szférájából.

A fejlődés egyik ága az **intézményesedés.** Megjelennek az érdekszervezetek hatalomban való részesedését biztosító *jogosítványok,* másrészt az együttműködés *szervezeti keretei.* Az előbbiek közül a rendszerváltás óta a gyakorlatban a jogalkotásban való – formális – közreműködés látszik a legfontosabbnak. Intézményes együttműködés továbbá az érdekképviseletek szerepe a kormányzat számára folytatott szakértői tanácsadásban. Az érdekképviseletek és az állam együttműködésének további ága a közhatalmi jogosítványok átadása e szervezeteknek. Az állam és a legnagyobb érdekszervezetek érdekegyeztetésének hagyományos szervezeti keretei alakultak ki sok államban; különféle fórumok, tanácsok stb. formájában, amelyeknek nem egyszer alkotmányos jogállásuk is van. A munkavállalók, a munkaadók és az állam együttműködése valósul meg a tripartizmus nagy múltú intézményeiben. Végül nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az érdekképviseletek nemzetközi szinten is részvételi jogokat igényelnek.

---

[56] A képviselethez és politikai szerephez jutott érdekszervezetek minden eszközzel őrzik is ezeket a pozíciókat és monopóliumukat, amit annál inkább megtehetnek, mert nincsenek kitéve a választási versenynek. (→**46**)

[57] Aki akár csak adókedvezményt kap, annak alapjáról nyilvános elszámolásra köteles. A civil szervezetek költségvetési támogatásának elosztását 2003-ban az érintett szervezetek küldöttei által majorizált testületre bízta a 2003. évi L. törvény.

Részvétel a jogalkotásban

Az érdekképviseletek közreműködése a jogalkotásban természetükből következő feladatuk. Az alapítók többek között azért hozzák létre a szervezetet, hogy befolyást gyakorolhassanak a törvényhozásra. Másfelől az államnak szüksége van a közvetítő szervezetek nyújtotta információkra, valamint együttműködési készségére a hatékony jogalkotáshoz; ezért maga is alapít ilyeneket. Az együttműködésnek – az érdekképviseletek szemszögéből: a befolyásnak – sokféle formája van. Ezeknek *csupán egy része* a jogalkotási eljárásban való *formális* részvétel. Nem kevésbé fontos és hatékony a pártokban és az államapparátusban való közvetlen pozíciószerzés, például országgyűlési mandátum, tanácsadói megbízás vagy köztisztviselői állás. Elismert szerepe van az *informális befolyásnak.* Ez megvalósulhat a jogalkotó szervekkel való közvetlen kapcsolat révén. Sőt, a jogi formát sosem öltő, gyakran csupán szóban megkötött alkuk még a formalizált együttműködés keretében is gyakran igénybe vett eszközök.[58] Az informális befolyásolás hatékony eszköze továbbá a nyilvánosság: a média felhasználása, vagy az érdekeltek mozgósítása.

A lehetőségek sokfélesége mellett azonban szokásos, hogy a közvetítő szervek közreműködésének egyes formáit jogszabályban is rögzítik. Ez történhet mind a jogalkotásra vonatkozó általános szabályozásban,[59] mind az egyes szabályozási tárgyak kapcsán (mint a munka törvénykönyve), vagy az érintett szervezetek jogosítványai között (tipikusan az állam által alapított szerveknél). **A jogalkotási közreműködés azonban csakis konzultatív jellegű lehet:** ez következik mind a közreműködő közvetítő szervezetek helyéből a politikai rendszerben és az alkotmányban, mind pedig a jogalkotás alkotmányos alapjaiból.

Magyarországon éppen ez az alaptétel vitatott. Feltűnő, és magyarázatot igényel, hogy az érdekképviseletekkel kapcsolatban alkotmányjogi, sőt alkotmányossági problémaként a rendszerváltás óta szinte kizárólag e szervezetek törekvése van napirenden, hogy a jogalkotásban való közreműködésük mellőzését alkotmánysértésnek ismertessék el. Számtalan indítvány állította, hogy egy jogszabály azért alkotmányellenes, mert a jogalkotó nem adott alkalmat az adott szervezetnek véleményezési joga gyakorlására. Az Alkotmánybíróság pedig számtalan esetben, 1990-től 2000-ig következetesen elutasította ezeket az indítványokat. 2000-ben fordulat történt az érdekképviseletek egy szűk köre javára; de ennek ellenére, a további ügyek eredményét tekintve, az elutasítás folytatódni lát-

[58] Ld. a szünetek és a plenáris ülés viszonya az Érdekegyeztető Tanácsban. *Ladó Mária – Tóth Ferenc* (szerk.): Helyzetkép az érdekegyeztetésről (1990-1994). Az Érdekegyeztető Tanács Tényfeltáró Bizottságának zárójelentése. Bp, Érdekegyeztető Tanács Titkársága/PHARE Társadalmi Párbeszéd Projekt, 1996 (a továbbiakban: *Ladó/Tóth*: Helyzetkép) 175.

[59] Ilyen az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (Jat.) Van azonban példa arra, hogy egészen alacsony szinten, minisztériumi ügyrendben szabályozzák az érdekszervezetek véleményének kikérését (pl. Németországban). A jogforrási szintek közötti óriási különbség arra figyelmeztet, hogy a kormányzás természetes politikai velejárójáról van szó, s nem formális törvényhozási érvényességi feltételről.

szott, majd 2004-ben az Alkotmánybíróság visszatért korábbi, elutasító álláspontjához.

A kormány együttműködési kötelessége az érdekelt társadalmi szervezetekkel az alkotmányban 1972 óta szerepel.[60] 1987-ben a jogalkotási törvény konkretizálta az együttműködést a jogalkotásban. A *jogszabályok* tervezetének *előkészítésébe* be kell vonni az érdekelt társadalmi és érdekképviseleti szerveket; a Kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetekről, továbbá a miniszteri rendelet és az államtitkári rendelkezés tervezetéről is, – többek között – az érdekelt társadalmi szervezetek és érdekképviseleti szervek *véleményt nyilvánítanak.*[61] Az Alkotmánybíróság azonban az első adandó alkalommal megállapította, hogy az Alkotmány 36.§-a csupán „módszerbeli ajánlást jelent a Kormány tevékenysége ellátásához", s ez nem azonosítható a Jat-beli véleménykérési kötelezettséggel. „Az alkotmányos ajánlás annál sokkal tágabb értelmű és általánosabb kötelezettség, mint hogy abból közvetlenül levezethető lenne a [vélemény kikérése nélkül megalkotott] jogszabály alkotmányellenessége."[62]Konkrét véleményezési, sőt egyetértési jogokkal például a szakszervezetek már korábban, és főleg az általános szabályt kimondó Jat. előtt is rendelkeztek.[63] A rendszerváltás előtt azonban a szakszervezetek nem voltak az új alkotmány értelmében annak vehető érdekképviseleti szervek, hanem a többi „érdekképviselettel" együtt a párt/állami hierarchiába tagozódva inkább irányítási funkciójuk volt;[64] sőt, a szakszervezeteknek a vállalatvezetésbe beépítve egyszerre kellett képviselniük a munkavállalók és a vállalat gazdasági érdekeit. Az érdekképviseletek vezetői a párt irányító testületeinek tagjai voltak, helyekkel rendelkeztek az Országgyűlésben.[65] Ezek a szervezetek a rendszerváltásra válaszul régi jogosítványaik megerősítésére törekedtek. Ragaszkodtak parlamenti képviselő-jelölési jogukhoz a Kerekasztalnál (eredménytelenül), és azonnal éltek az új lehetőséggel is: az Alkotmánybíróság-

[60] Az Alkotmány 36.§ számozása és szövege azóta is változatlan, csak a Minisztertanács helyébe került a Kormány. „Feladatának ellátása során a Kormány együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel." A Kerekasztal ezzel a rendelkezéssel nem foglalkozott.

[61] Azonban a Jat. nem kizárólag a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek véleményezési jogáról rendelkezik – egyébként a jogalkotónak címzett kötelezettség formájában. „A jogszabályok előkészítésében és megalkotásában" az állampolgárok is közreműködnek, "közvetlenül, illetőleg képviseleti szerveik útján". A tervezetek előkészítésébe az érdekszervezetek mellett be kell vonni a jogalkalmazó szerveket is; a tervezetek társadalmi szervezetek általi véleményezése pedig a tárcaköröző szabályaiba illeszkedik. Jat. 19, 20, 27-32.§.

[62] 30/1991.(VI.5.)AB, ABH 1991, 422. Megerősíti a 39/1999.(XII.21.AB, ABH 1999, 348-350. Ezt az elvi alapállást a 2000-ben bekövetkezett részleges fordulat sem érintette, ld. pl. 778/B/1999.AB, ABH 2002, 1471.

[63] A Munka törvénykönyve szerint a dolgozók élet- és munkakörülményeit a Minisztertanács a Szakszervezetek Országos Tanácsának meghallgatásával, a miniszter az érintett szakszervezettel egyetértésben szabályozhatta.

[64] A közvetítés egyirányúságát kifejezi a szakszervezetek feladatára használt korabeli kifejezés: transzmissziós szíj.

[65] Az érdekképviseletek helyzetének elemzésére a szocializmusban *Tölgyessy Péter:* Gazdasági érdekképviseletek Magyarországon, Budapest, MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete, 1988, I. fejezet.

hoz fordultak a jogalkotásból való kihagyásuk esetén. A jogalkotásban való részvétel ugyanis felértékelődött. A szocialista rendszer összeomlásával a régi szakszervezetek elvesztették a pártvezetésben és a parlamentben hatalmi pozícióikat; tagságuk töredékére olvadt, a szakszervezetek üzemi jogosítványai gyengültek. A befolyás terepéül az országos érdekegyeztetés és a jogalkotási véleményezés maradt. Az előbbi értékét az adta, hogy a szervezet részvétele függetlenné vált a bázis (a taglétszám) nagyságától. Az utóbbinál pedig a törvényi alapra lehetett támaszkodni. Nem véletlen, hogy már az új parlament első napjaiban a jogalkotási törvény módosítását javasolták a véleményezési jog megerősítésére.[66] A szintén gyenge bázissal rendelkező új (szak)szervezetek is igyekeztek megragadni ezt a lehetőséget. A szakszervezetek és a többi érdekképviselet nem hagyott fel a kísérletezéssel, annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság mindig elutasította őket, s már az első években kifejtette elutasító álláspontja elvi indokait.

Az Alkotmánybíróság három érvet hozott fel amellett, hogy a törvényben előírt véleményezési jog mellőzése nem vezet az így megalkotott jogszabály alkotmányellenességére. Megállapította, hogy a jogalkotási törvény előírása **csupán törvényi szabály;** a kormányzati szervek törvénysértése csak államigazgatási jogi és politikai felelősségüket alapozza meg, nem pedig a jogszabály eljárási okból való alkotmányellenességét. A jogalkotásban való közreműködésüknek nincs anyagi alapja sem. Az Alkotmány 36.§-ából – a kormány együttműködési feladatából a társadalmi szervekkel – *nem* vezethető le annak konkrét módja, a jogalkotásra nézve sem. Ezt később a 4.§ és a 7.§ (2) vonatkozásában is megerősítette az Alkotmánybíróság. Azaz az érintett **társadalmi és érdekképviseleti szervezetek jogalkotásba való konzultatív bevonásának nincs tételes alkotmányi alapja.** Erre épül az az állandósult formula, hogy **az alkotmányellenesség megállapításához önmagában a véleményezési jog megsértése nem elegendő, ahhoz az Alkotmány valamely rendelkezésének sérelme is szükséges.** A véleményezési jog megsértése tehát sem anyagi, sem formai okból nem alkotmányellenes. A legfontosabb, elvi indok azonban az, hogy a hatalmi ágak elválasztására épülő rendszerben pontosan **el kell határolni egymástól az állami és az érdekképviseleti funkciókat. A jogalkotás olyan közhatalmi tevékenység, amely az ezzel a hatalommal nem rendelkező szervezetek állásfoglalásától nem tehető függővé.**[67]

Az Alkotmánybíróság állásfoglalása helytálló. Sőt időtálló, annak ellenére, hogy eredetileg sok szálon kötődött *„a múlt intézményeinek"* kezeléséhez az új alkotmány rendszerében, s különösen a korábbi, „államigazgatási típusú", azaz csak kivételesen törvényi szintű jogalkotás okozta alkotmányossági problémák-

[66] Az 1990. május 8-án beadott szocialista indítvány a társadalmi szervezeteknek azt a jogát kívánta felvenni a jogalkotási törvénybe, hogy az országgyűlési bizottság előtt kifejthessék véleményüket. Az indítványozó a korábbi SZOT prominens személyisége volt. A javaslatot az Alkotmányügyi bizottság nem tartotta vitára alkalmasnak, az Országgyűlés azt nem tárgyalta meg.

[67] Az első két érv kibontása még 1991-ben megtörtént: 30/1991.(VI.5.)AB, ABH 1991, 421,422; 496/B/1990.AB, ABH 1991, 495, 496. Az elvi érvet a 7/1993.(II.15.)AB határozat tette közzé, ABH 1993, 419, 420.

hoz. A közreműködési igények szankcionálásának megtagadása nemcsak a jogszabályok kötelező társadalmi vitája elvetésének vonalába illik,[68] hanem a jogalkotás alkotmányosságának önálló – a rendszerváltás előtt hozott *jogalkotási törvénytől független* – megalapozásába is.[69] A kilencvenes évek legelején, amikor a régi szakszervezeti struktúra a kaotikus felbomlás állapotában volt,[70] az új érdekképviseletek pedig az alakulás fázisában, nem is volt várható az Alkotmánybíróságtól, hogy az érdekképviseletek közreműködését a jogalkotásban egy jövőbeli, ideális helyzetet feltételezve elemezze. Azonban nagy kár, hogy az elemzés később is elmaradt. Ehelyett, mint oly sokszor, a kezdeti formulák szilárdultak meg, majd az összefüggésekből kiszakadva, önálló életre keltek. Ez, sorozatos félreértéseken keresztül, végül az Alkotmánybíróság álláspontjának megváltozásához vezetett. A változás nem következhetett volna be, ha egyes szavak értelmezése helyett az Alkotmánybíróság a közvetítő szervezetek alkotmányos szerepéből indul ki, s megőrzi az 1993-ban megállapított elvi alapokat.

Egy 2000-ben hozott határozat lehetségesnek tartja jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha külön törvény egy pontosan meghatározott szervezet véleményének kikérését írja elő a jogszabály előkészítése során, s ezt elmulasztották. Az Alkotmánybíróság eseti mérlegeléssel dönti el, hogy „a külön törvényben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmánysértés szintjét".[71] Ez az értelmezés tehát az eddigi általános, elutasító szabályt nem érinti, hanem csak egy *szű-*

---

[68] A 28/1990.(XI.22.)AB, ABH 1990, 124. „A parlament tényleges funkciójának helyreállítása" a része annak a demokratikus intézményrendszernek, amelynek hiányát a társadalmi vitával igyekezett pótolni a jogalkotási törvény. – A társadalmi vita intézményének kiiktatása a Jat-ból az Antall-Tölgyessy-paktum része volt 1990-ben.

[69] Két kortársi dokumentum, az Alkotmánybíróság elnökének a Bíróság belső használatára írt elemzései, nyilvánvalóvá teszi ezt a történeti beágyazódást. Az Alkotmánybíróság első éve c. tanulmány (1990) szerint „a régi rend logikája szerinti társadalmi érdekegyeztetés" be nem tartását nem tartotta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, amely „a jogállamiság kritériumai szerint revideálja a jogalkotási törvényt". „Az Alkotmánybíróság újabb másfél évéről" (1991/92) szóló beszámoló a „múlt intézményei" c. fejezetben tárgyalja a kérdést. Az akkori kontextusban hozzájárult a formai hibák leértékeléséhez, hogy a „régi rend szerinti formai hibát" csak akkor tekintette az Alkotmánybíróság megsemmisítési oknak, ha materiális alkotmánysértés is megállapítható volt. Egyébként a korábbi rendszerre jellemző rendeleti jogalkotás miatt jogszabályok tömegét kellett volna hatályon kívül helyezni, mert az alkotmány szerint csak törvényben szabályozható tárgyra vonatkoztak. A jogalkotás elveinek meghatározásában – visszaható hatály tilalma, a kihirdetés követelményei – az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elvére és az annak székhelyévé tett 2.§ (1)-re támaszkodott, hangsúlyozva a jogalkotási törvénytől való függetlenséget. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság csak 1990 végétől kezdve „radikalizálódott" (az *Első év* megállapítása szerint), azaz fordult szembe elvileg az érdekképviseleti véleményezéssel; korábban az indítványozók „érdekelt" szerv voltát tagadva utasította el őket. A két beszámolót és a későbbi értékelést, továbbá az Alkotmánybíróság ambivalens hozzáállását a Jogalkotási törvényhez, amely a fentiekből is érzékelhető, ld. *Sólyom:* Az alkotmánybíráskodás 32, 82, 526, 708.

[70] Ellentétben a korábbi állampárttal, a SZOT esetében még a jogutódlás is tisztázatlan maradt. Ld. 26/1992.(IV.30.)AB, ABH 1992, 135.

[71] 30/2000.(X.11.)AB, ABH 2000, 206, 207.

kebb körben, és még azon belül is az eset súlyosságának szubjektív *mérlegelése alapján* hajlandó a jogszabály megsemmisítésével szankcionálni azt, hogy a jogalkotás folyamatában nem kérték ki a társadalmi szerv véleményét. A szűkítést az Alkotmánybíróság gyakorlati szempontból azzal indokolja, hogy ilyen nevesítés nélkül, azaz ha minden érdekelt társadalmi szervre vonatkozna az egyeztetési kötelezettség, nem lehetne jogszabályokat hozni, mert mindig jelentkezhet újabb, véleménye meghallgatását igénylő szervezet. Az *elvi érv* az eljárási szabályok betartásának jelentősége a jogállamban: a demokratikus rendszer *veszítheti el legitimációját,* ha a jogalkotó által erre kijelölt szervezetek véleményét nem hallgatják meg, s emiatt „a különböző *társadalmi részérdekek megjelenítésére és összehangolására nem nyílik mód*, így a konszenzus elérése eleve lehetetlen".

A határozat – anélkül, hogy az Alkotmánybíróság addigi elvi álláspontját tárgyalta és az attól való eltérést indokolta volna – mégis alkotmányos szintre emeli a jogalkotási törvény megsértését. Ezt azonban szelektív módon teszi: csak egyes szervezetek véleménye kikérésének elmulasztását tartja alkotmányellenesnek. Azonban mind a válogatás, mind a szervezetek kiválasztási kritériuma, de főleg maga az erre a körre megállapított érvénytelenségi szankció alkotmányosan megalapozatlan maradt.

A kötelező meghallgatást megalapozó elvi szempont *a szervezet közhatalmi jellege.* A közhatalmi jelleg és a szerv egyetértési jogának jogszabályi megemlítése az Alkotmánybíróság határozatában egymást kölcsönösen, körbeforogva definiálja. Azonban maga a „közhatalmiság" ismérve is *tévedésen alapul és helytelen.* Az eredeti szövegösszefüggés figyelmen kívül hagyása vezetett oda, hogy az Alkotmánybíróság a véleményük kikérésére – az érvénytelenség terhe alatt – jogosult szerveket a „közhatalmi jellegű", azaz közhatalmi jogosítványokkal bíró szervezetekre korlátozza; ezeket pedig az olyan szervezetekkel azonosítja, amelyek véleményezési jogát külön jogszabály kifejezetten tartalmazza. A helyes értelmezés szerint a „közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező" minősítés *minden* közvetítő társadalmi szerv jelzője, abban az eredeti értelemben, hogy ezeknek nincsen jogalkotási felhatalmazása. Az alapul fekvő alkotmánybírósági határozatban ugyanis a „közhatalmi jogosítvány", „közhatalmi tevékenység" egyértelműen a jogalkotást jelenti, és csakis azt jelenti. [72]

[72] Az Alkotmánybíróság elvi kritériumát, a törvényhozó hatalom elhatárolását az érdekképviseleti társadalmi szervezetek funkcióitól, a 7/1993.(II.15.)AB határozat fektette le: „A hatalmi ágak megosztására épülő államszervezetben azonban szükséges az állami és érdekképviseleti funkciók pontos elhatárolása, ezért a jogalkotás – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek állásfoglalásától." ABH 1993, 420. Nyilvánvaló, hogy a fenti szövegben a közhatalom jogalkotási hatalmat jelent; egyrészt a jogalkotást akarja elkülöníteni más funkcióktól, és fenntartani csakis az arra rendelt állami szerveknek, másrészt a szakszervezetek azért nem vehetnek ebben részt olyan formában, amelytől a jogszabály megalkotása, érvényessége függne, mert nem tartoznak a jogalkotásra felhatalmazott szervek közé. A későbbi ítéletekbe azonban már csak a mondat vége került, és önállósult állandóan ismételt formulává: „a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező társadalmi, érdekkép-

Az, hogy az állam és a társadalom között közvetítő érdekképviseletek konzultatív közreműködését a jogalkotásban *egyes szervezetek számára kikényszeríthetővé* teszi az Alkotmánybíróság, *mások számára nem*, ellentétes az ilyen szervezetek – mindegyik szervezet – természetével. Ahhoz ugyanis a részérdekek megjelenítése, a kétirányú közvetítés, a legitimációs feladat, s a törvényhozás befolyásolására törekvés hozzátartozik. A szelekció elvi alapja – a „közhatalmi jelleg" – a fentiek szerint téves. Az állami szelekció nemcsak az érdekképviseletek természetének, hanem a véleményezés céljának is ellentmond. *Gyakorlatilag véletlen,* hogy melyik társadalmi szerv szerepel éppen valamely jogszabályban. Például a legjelentősebb érdekegyeztető szerv, az Országos Érdekegyeztető Tanács egyeztetési jogosítványai közül csak néhányat tartalmaznak különböző jogszabályok; míg magáról a Tanácsról, annak jogállásáról nem szól külön törvény, sőt, összetételénél fogva alapvető legitimációs aggályokkal kell szembenéznie. (→**45-47**) A jogszabályi említésből továbbá nem lehet következtetni a szerv által képviselt érdek fontosságára. Az egyes témák és érdekek *jelentősége* a napi politikával együtt *változik.* Ugyanígy egyes szerveké is. Jelentős szervnek sem kell alkotmányellenesség terhe alatt jelentéktelen ügyben feltétlenül megnyilatkoznia, míg fontos témában jogszabályban nem említett, akár újonnan szervezett, de nagy befolyású szervezet véleményének figyelmen kívül hagyása (szociológiai értelemben) delegitimáló lehet.[73] Az sem világos az Alkotmánybíróság érve-

viseleti szervek véleményének beszerzése a jogszabály közjogi érvényességének nem feltétele." (Összefoglalóan ABH 2000, 206.) Az Alkotmánybíróság minden jel szerint ezt a formulát akarta fenntartani, s egyben megkerülni: a nem-közhatalmi szervezeteket nem kell megkérdezni, a „közhatalmi jellegűeket" azonban igen.

Egy másik, szintén érdekképviseleti szálon, a kamarákkal összefüggésben az Alkotmánybíróság részletesen foglalkozott a kamarákra átruházott közhatalmi jogosítványokkal, amelyek a kamarák „közfeladatai" némelyikének ellátásához szükségesek. Az orvosi kamaráról szóló határozatban azonban egyértelmű, hogy a kamara „közhatalmi" egyetértési joga a miniszterrel szemben konkrét államigazgatási döntésekre vonatkozik, amelyek bíróság előtt megtámadhatók; a jogalkotásban való véleményezési joga viszont csak közfeladat, de nem közhatalmi jogosítvány. (39/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 268, 269.) Erre az ítéletre pontatlanul hivatkozott a társadalombiztosítási önkormányzatokról szóló határozat, amely „közhatalmi jellegű közfeladatnak" minősíti a tb. önkormányzat jogszabálytervezetekre vonatkozó véleményezési jogát. (16/1998.(V.8.) AB, ABH 1998, 145.) Megint tévesen idézi ezt a határozatot a 30/2000.(X.11.)AB határozat, amely a jogszabályban megnevezett, véleményezésre jogosult szervet azon az alapon tartja „közhatalmi jellegűnek", hogy a jogalkotás során gyakorolt véleményezési jog az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „közhatalmi elemet tartalmazó közfeladat". Ám erre „az államigazgatási eljárásban gyakorolt egyetértési jogot" idézi bizonyítékként az előbbi határozatból; a továbbiakban pedig nem különbözteti meg, hanem ugyanúgy kezeli az „egyetértési, illetve véleményezési jogkört". ABH 2000, 206. A társadalmi és érdekképviseleti szervezetek és az állam együttműködésében azonban a minőségi határ éppen a közhatalom gyakorlásába való bevonás (igazgatási jogkörök gyakorlásának átruházása, egyetértési jog adása meghatározott döntésekhez), másrészt a konzultáció között húzódik, még ha a konzultáció kötelező is az állami szerv számára.

[73] Az Alkotmánybíróság új irányát kimondó határozat tárgya a hétvégi kamionstop jelentéktelen megrövidítése volt. Az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményezési jogának megsértését (általában) „az egészséges környezethez való jog olyan közvetlen veszélyeztetéseként" értékelte az Alkotmánybíróság, hogy a konkrét eset súlyával nem is kívánt foglalkozni.

léséből, hogy a jogszabályban megnevezett szerveken kívül van-e más érdekképviseleteknek vélemény-nyilvánítási joga.[74]

Törvény számos esetben olyan szervezeteknek ad kifejezetten jogot jogszabálytervezetek véleményezésére, amelyek tanácsadó, döntés-előkészítő státuszát maga határozza meg. Az ilyen – rendszerint minisztériumok, vagy a Kormány mellett létrehozott – szerveknek kötelessége a nekik átadott jogszabály- és egyéb tervezetek véleményezése. Márpedig a *tanácsadás,* a szak- és érdekszempontú döntés-előkészítő véleményezés funkciójával fogalmilag sem fér össze, hogy elmaradása alkotmányellenességet eredményező jogalkotási eljárási hibának minősüljön.[75] (→**38**) Ráadásul ilyen véleményezési joga gyakran *vegyes,* tehát állami és érdekszervezeti tagokból álló testületeknek van, ahol – mutatis mutandis – felmerül, szankcionálható-e alkotmányellenességgel az államon belüli véleményezés elmaradása (például egyes szervek kihagyása a tárcakörözésből).[76]

Az adott ügyben a Kormány egy tanácsadó szervétől nem kért véleményt a szervet működtető miniszter. Az Országos Környezetvédelmi Tanácsról, s a környezetvédelemmel „összefüggő" (forgalomkorlátozási) kormányrendeletről volt szó. Az Alkotmánybíróság azonban *általános ismérveket dolgozott ki* arra, mikor minősülhet a társadalmi szervezet véleménynyilvánításának elmaradása a jogalkotási eljárásban alkotmánysértőnek, s járhat a jogszabály érvénytelenségével. Ezt a jogállamiság sérelmére építette. Azt, hogy az adott ügy környezetvédelmi tárgya és szereplői révén az egészséges környezethez való jogot (Alkotmány 18.§) érintette, a határozat „az eljárási szabály megszegése súlyosságának" kere-

---

[74] Az adott ügyben a fuvarozók kamaráját éppen olyan indokolt lett volna meghallgatni, mint a Környezetvédelmi Tanácsot, hiszen Magyarországon a tranzitforgalom gazdaságilag is igen fontos. A hétvégi kamionstop célja pedig a személyautó-forgalom könnyítése (azaz egyben bátorítása), vagyis ha egyáltalán, akkor legfeljebb másodlagosan környezeti érdek. A kamionok légszennyezése nem marad el, csupán máskor növeli a terhelést, a megnövekedett személyautó-forgalom pedig a környezet szennyezését összességében szintén növeli.

[75] Az Alkotmánybíróság szerint az Országos Környezetvédelmi Tanács véleményének beszerzése a tervezett jogszabályról az Alkotmányból és a Jogalkotási törvényből folyó általános egyeztetési kötelezettséghez képest „speciális és erősebb érvényességi követelményt" jelent, „annál is inkább, mivel az Országos Környezetvédelmi Tanács *nem is érdekvédelmi feladatokat ellátó,* hanem környezetvédelem széles körű *társadalmi tudományos és szakmai megalapozását* biztosítani hivatott társadalmi szervezet". ABH 2000, 208. A Környezetvédelmi Tanács egyáltalán nem társadalmi szervezet, hanem – mint a törvény mondja – „a Kormány tanácsadó szerve", amelynek társelnöke a Kormány képviseletében a miniszter, s amely a minisztérium költségvetéséből működik, s amelynek titkársági feladatait a miniszter látja el „hivatali szervezete útján". 1995. évi LIII. törvény, 45.§.
A határozat összemossa a törvény-előkészítés megalapozottságának követelményét a jogalkotási eljárásával. A rosszul tervezett jogalkotás (lásd pl. Jat. 18.§ (1)) politikai következményei a jogalkotóra hárulnak, de sehol fel nem merült, hogy a tudományos megalapozottság hiánya érvénytelenné tenné a jogszabályt. A Környezetvédelmi Tanács véleménye természetesen még csak nem is szakmai hatásvizsgálat.

[76] Az Országos Érdekegyeztető Tanács speciális, az állammal is már egyeztetett véleményének figyelembevételét a Kormány ügyrendje is elkülöníti a társadalmi szervezetek véleményének kezelésétől: az előbbi „megállapodás szerint" történik.

tében, s mintegy súlyosbító körülményként értékelte; de nem vizsgálta, hogy ez a „másik jog" ténylegesen sérelmet szenvedett-e,[77] s a határozat nem is az eljárási törvénysértéshez járuló „az Alkotmány valamely rendelkezésének sérelmén" alapul.

A korábbi állandó ítélkezés szerint a véleményezési jog megsértése önmagában sosem alkotmányellenes, ahhoz *más* – értelemszerűen anyagi, vagy egy más természetű eljárási – *alkotmányi rendelkezés sérelme szükséges.* Az Alkotmánybíróság azonban ezt a „más" rendelkezést most a jogállamisági klauzulában jelölte meg, amelyet maga a törvényben konkretizált véleménykérési (azaz eljárási) kötelezettség elmulasztása sért meg – vagyis nincs azon kívül „más", külön alkotmányellenesség. A társadalmi szervek közreműködése a jogalkotásban ebben az értelmezésben a jogállamiság szükségszerű alkotórészévé válik.[78] Tartalmilag a fent idézett legitimációs gondolatmenettel emeli az Alkotmánybíróság a törvénysértést alkotmányos jelentőségűvé, szöges ellentétben korábbi gyakorlatával.[79] Látható azonban, hogy a határozat összekeveri az érdekképviseletek közvetítő funkciójában benne rejlő legitimációs teljesítményt (amelyre az állam jól felfogott érdekében támaszkodhat, ha akar, s általában véve rá is van utalva) a jogalkotás legitimitásának formális követelményeivel, amelyek a jogalkotásra való felhatalmazáson belüli biztosítékokat ölelik fel. A „részérdekek összehangolása" és a „konszenzus" nem ilyen követelmény, sem a parlamentben, sem a törvény-előkészítésben; továbbá sem tartalmilag, sem eljárásilag. Például abszurd lenne állítani, hogy – a szintén előírt[80] – minisztériumokkal való egyeztetés hiányossága alkotmánysértés, és a törvény érvénytelenségre vezet. Ugyancsak nem vezethet a jogszabály alkotmányellenességére, ha nem előzi meg – a

---

[77] A környezetet érintő döntésekben a „fokozott felelősség különleges megfontoltságot és körültekintést követel meg a jogalkotó részéről. Ez a körülmény a véleményeztetési kötelezettség elmulasztásának *súlyosságát növeli,* és az Alkotmány 18.§-ban garantált egészséges környezethez való jog érvényesülését *közvetlenül veszélyeztetheti".* ABH 200, 208, 209. Lásd még a 73. és a 74. jegyzetet.

[78] Korábbi különvélemények annyiban készítették elő ezt a fordulatot, hogy elismerték, az eljárási szabálysértés „önmagában" nem vezethet alkotmányellenességre; de ez a minősítés megszorítóan értelmezendő. Az Alkotmány 4.§ az érdekszervezeteknek olyan státuszt ad, hogy azzal összefüggésben (és esetleg a Jat-ot is bevonva) már alkotmányos következményei lehetnek a véleménykérés elmulasztásának. 50/1998.(XI.27.)AB, ABH 1998, 408, 412. Egyenesen az Alkotmány 2.§ (1) sérelmét veti fel a 39/1999.(XII.21.)AB határozathoz írott egyik különvélemény, amely szerint a kikényszeríthető társadalmi egyeztetési mechanizmusok hiánya a jogalkotásban tartalmatlanná teszi, hogy az Alkotmány szerint a Magyar Köztársaság „demokratikus" jogállam. ABH 1999, 363. A fordulatot hozó 30/2000.(X.11.)AB határozatban a 2.§ (1)-re hivatkozás sokkal elmosódottabb: nem a részvételi demokráciát emeli ki, mint a demokratikus jelző egyik (kötelező) tartalmát, hanem azt, hogy a részérdekek összehangolása nélkül a demokratikus rendszer elveszítheti legitimációját. ABH 2000, 207.

[79] ABH 2000, 207. Erre az ellentétre szintén rámutat *Balogh Zsolt* in: *Balogh/Holló/Kukorelli/Sári* (32. jegyzet) 152.

[80] A jogalkotási törvény ugyanazon rendelkezése tartalmazza a minisztériumok és a társadalmi szervek véleményének kötelező kikérését (27.§).

jogalkotási törvényben szintén megkövetelt[81] – tudományos hatásvizsgálat, amelynek az érdekek egyeztetésére is ki kell terjednie. A szükséges jogszabályalkotás elmaradása sem azért alkotmányellenes, mert az a Jat-tal ellentétes,[82] hanem mert – mint ezt a külön feltételt az Alkotmánybíróságról szóló törvény meghatározza – a mulasztás „alkotmányellenességet idéz elő".[83] Azaz az önmagában vett mulasztás nem alkotmányellenes, ahhoz itt is „más" alkotmánysértés szükséges.

A társadalmi és érdekszervezetek természete szerint csakis konzultatív közreműködését a jogalkotás előkészítő szakaszban a jogállamiság olyan követelményévé tenni, amelynek megsértése a jogszabály érvénytelenségét vonja maga után, *a jogállamiság elvének* megengedhetetlen *túlfeszítése.* Igaz, hogy az Alkotmánybíróság a jogbiztonság (önálló) sérelmét szubszidiárius szabályként is alkalmazta, s ezzel a hivatkozással nem egyszer az alkotmányellenesség részletes kifejtését helyettesítette olyankor, amikor az alkotmánysértés fennállása nem lehetett kétséges. Ilyenkor nem is volt jelentősége, hogy a jogbiztonságra, vagy közvetlenül a jogállamiság sérelmére hivatkozott-e.[84] A Jat-beli véleményezési jog sérelme azonban nem kétségtelenül alkotmányellenes, hiszen az Alkotmánybíróság eseti mérlegeléssel kívánja eldönteni, hogy (ugyannanak) az eljárási szabálynak megszegése „súlyosságánál fogva az adott esetben eléri-e az alkotmánysértés szintjét".[85] Ellentmondás továbbá, hogy nyúlhat át az Alkotmánybíróság a jogállamiságí klauzula szubszidiárius használatához olyan alkotmányos rendelkezések fölött, amelyek az érdekképviseletek közreműködési jogainak kifejtésére szolgálnak. Ilyen az Alkotmány 4.§ és 36.§-a. Miközben azonban az Alkotmánybíróság a konkrét esetben a 2.§ (1)-re alapozza a jogalkotási közreműködés sérelmének alkotmányellenességét, általában fenntartja, sőt megerősíti, hogy a közvetlenül releváns rendelkezésekből, azaz sem a 4., sem a 36.§-ból nem vezethető le a véleménykérés nélkül hozott jogszabály alkotmánysértés miatti érvénytelensége.[86] Végül, ha a jogállamiság sérelme indokaként egyes korábbi megnyilvánulásokból értelmezhetően a részvételi demokrácia sérelmét tesszük fel, indokolhatatlan marad, hogy lenne összhangban éppen a demokrácia elvével a részvételre érdemben jogosultak korlátozása az állam által kiválasztott szervezetekre. Az érdekképviseletek általi „közvetítés", mint láttuk, egyébként sem a demokrácia teljességének területe.

---

[81] Jat. 17.§.

[82] Jat. 18.§: Jogszabályt akkor kell alkotni, ha a társadalmi-gazdasági viszonyok változása, az állampolgári jogok és kötelezettségek rendezése, az érdek-összeütközések feloldása azt szükségessé teszi.

[83] 1989. évi XXXII. tv. 1.§ e), 49.§ (1). E kritérium minden kiterjesztő értelmezése ellenére sem azonosította az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet a puszta jogalkotói mulasztással, hanem azzal keletkezett „alkotmányellenes helyzet" tartalmi ismérveit dolgozta ki. *Sólyom:* Az alkotmánybíráskodás 334.kk.

[84] *Sólyom:*, Az alkotmánybíráskodás 719.kk.

[85] ABH 2000, 207.

[86] ABH 2000, 206.

Az Alkotmánybíróságnak gazdag joggyakorlata van arra nézve, hogy milyen jogalkotási *eljárási szabálytalanságok* lehetnek *alkotmányos súlyúak.* Az Alkotmánybíróság a véleményezési joggal kapcsolatban rendszeresen idézi is azokat a határozatait, amelyekben a törvényalkotás eljárási szabályainak megsértése miatt a törvény közjogi érvénytelenségét mondta ki. Ezek azonban csak az ilyen lehetőséget erősítik meg, de tárgyuknál fogva nem kínálnak analógiát a véleményezési jogkör sérelme alkotmányellenességének kimondásához.[87] Ellenkezőleg: csakis azt szankcionálják, ha a jogalkotásra kétségkívül felhatalmazottak nem érvényesíthették jogaikat.

Végül nem értelmezhető, hogyan dönti el az Alkotmánybíróság *eseti mérlegeléssel,* hogy „a külön törvényekben meghatározott jogalkotási eljárási szabály megszegése súlyosságánál fogva adott esetben eléri-e az alkotmánysértés szintjét". A szóban forgó eljárási szabály megsértésének súlya mindig ugyanaz, s azt vagy alkotmányellenesnek tartja az Alkotmánybíróság, vagy – mint korábban – nem. A konkrét ügy körülményeit ebben az esetben éppen alkotmányossági, különösen jogbiztonsági szempontból aggályos lenne mérlegelni, hiszen – a jogalkotási eljáráson kívüli alkotmányossági probléma és mérce híján – a jogpolitikai szempont marad az egyetlen lehetőség.[88] Ha pedig van „más" alkotmánysértés, akkor amiatt lesz a törvény alkotmányellenes; de ezt az arra vonatkozó teszt alapján kell megállapítani.

Szerencsére az Alkotmánybíróság gyakorlata az újonnan megnyitott lehetőség ellenére a régi mederben folyt tovább. Az új indokolás nem érvénytelenítette a régi szempontokat. Így az újabb ítéletek, amelyek továbbra sem mondják ki a jogszabály érvénytelenségét a véleményezés elmaradása miatt, továbbra is hivatkozhattak az eljárási hibán kívüli, „más" alkotmánysértés hiányára. Más határozatok pedig visszatérnek az Alkotmánybíróság legkorábbi, még az elvi álláspont megszilárdulása előtti technikájához: az indítványozó szervezetet a konkrét témában nem tekintették „érdekeltnek". Sőt, ezek a későbbi határozatok különös

[87] 29/1997.(IV.29.)AB, ABH 1997, 122: előzetes normakontroll meghiúsítása formai érvénytelenségi ok. 52/1997.(X.14.)AB, ABH 1997, 332: alkotmányellenesen elrendelt népszavazáson alapuló törvény tartalmi alkotmányellenesség hiányában is, jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmánysértés miatt megsemmisíthető. Témánkhoz közelállónak látszik a 3/1997.(I.22.)AB határozat, amelyben a megyei területrendezési terv egyeztetési folyamatában a települési önkormányzatok véleménye kikérésének és figyelembe vételének elmulasztása esetére – in abstracto – mondja ki az Alkotmánybíróság, hogy az a tervet megállapító rendelet megsemmisítésének alapja lehet. Itt azonban különböző szintű önkormányzatok hatásköri kérdéseiről volt szó, s a véleményezési jog tényleges érvényesülését is az Alkotmány 44/A.§-ból vezette le az Alkotmánybíróság.

[88] Elképzelhető, hogy az Alkotmánybíróság példát akar statuálni, s időnként rámutat az egyeztetési kötelezettség komolyságára; vagy még jókorán fel akarja hívni a törvényhozó figyelmét arra, hogy az elbírált, és alkotmányellenes úton továbbhaladva számolnia kell a mégis meghozott törvény megsemmisítésével. Ám ekkor – most nem elemezve az ilyen szándék megengedhetőségét – különösen mérlegelnie kell annak kockázatát, hogy ezt kifejezetten az egyedi ügyre korlátozva teszi-e, vagy olyan szabályt alkot, amelyhez maga is kötve lesz. Ez utóbbi, mint a példa is mutatja, veszélyes.

nyomatékkal idézik, hogy az Alkotmány 36.§-ból nem következik a Kormány véleménykérési kötelezettsége, s a 4.§-sal ez a téma még össze sem függ.[89]

2004-ben az Alkotmánybíróság visszatérni látszik korábbi gyakorlatához, legalább is a törvényalkotás területén. A 7/2004.(III.24.)AB határozat elvi éllel kimondta, hogy „**az Országgyűlés,** mint a törvényhozói hatalmi ág letéteményese alkotmányosan **nem hozható abba a helyzetbe, hogy törvényalkotói jogkörét az előterjesztőnek az előkészítés során megnyilvánult magatartása függvényében,** annak alárendelten **gyakorolhassa.** Mindez az államhatalmi ágak megosztásának alkotmányi elvéből is következik".[90] Ez a megállapítás közel áll ahhoz, amivel az Alkotmánybíróság az alkotmányellenesség megállapítását a véleménykérés elmaradása miatt eredetileg elutasította,[91] de nem ugyanaz; és a két tétel elvi megalapozása között is lényeges különbség maradt. Az Alkotmánybíróság kezdettől fogva azért utasította el a társadalmi véleménykérés nélkül meghozott jogszabályok alkotmányellenességét, mert a jogalkotás állami tevékenysége nem függhet közhatalmi funkcióval nem rendelkező társadalmi szervek véleményétől. 2000-ben az Alkotmánybíróság elvi indokokat dolgozott ki arra, hogy egy szűkebb körben, a külön jogszabályban nevesített társadalmi szervek véleményeztetése elmaradása esetén, eseti mérlegelés alapján mégis megállapítható legyen a jogszabály érvénytelensége. *Most újabb szűkítést* hajtott végre: a törvényhozást kivette ebből az utóbbi körből. Az érvénytelenség lehetősége tehát fennmaradt a törvényi szint alatti jogszabályokra; s a fent idézett elvi kijelentés is csak „a törvényhozási hatalmi ágat" függetleníti a társadalmi szervek közreműködésétől, amelynek biztosítása a Kormány törvény-előkészítési feladatai közé tartozik. Mivel az új határozat eljárási érvekkel dolgozik, s a törvényhozási folyamat előkészítő és érdemi szakaszát formális alapon különbözteti meg, az államhatalmi ágak „megosztásának" érvét a törvényhozás és a kormány elválasztására érti, s csak közvetve a jogalkotás és a társadalmi közreműködés elvi különbségére. Nem elvileg dől el az a kérdés sem, vajon az Országgyűlés

[89] A törvény az érdekelt országos érdekképviseleti szerv véleményének meghallgatását írta elő, az Alkotmánybíróság azonban elutasította az érdekelt országos érdekképviseleti szervet, mert nem név szerint szerepel a törvényben. 10/2001.(IV.12.)AB, ABH 2001, 129; 9/2003.(IV.3.)AB, ABH 2003, 116. Nem jelölt meg az indítványozó „az egyeztetési kötelezettség elmaradásán túlmutató alkotmányi sérelmet", ezért nem is állapította meg az Alkotmánybíróság a jogszabály alkotmányellenességét. 778/B/1999.AB, ABH 2002, 1473. A korábbi folyamatos elutasító gyakorlatra hivatkozik, és azt folytatja a 488/B/1999.AB, ABH 2003, 1108 és a 347/B/2000.AB, ABH 2003, 1193. is.

[90] ABK 2004. március, 172. Az ügyben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (egy külön törvényben véleményezési jogkörrel felruházott szerv) véleménye kikérésének elmaradása a Felügyelet vezetési struktúráját megváltoztató törvény alkotmányellenességét eredményezi-e. A határozat azt állapította meg, hogy emiatt a törvény nem alkotmányellenes.

[91] 7/1993.(II.15)AB, ABH 1993, 419, 420: „A hatalmi ágak megosztására épülő államszervezetben azonban szükséges az állami és érdekképviseleti funkciók pontos elhatárolása, ezért a jogalkotás – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek állásfoglalásától".

megköthetné-e magát úgy, hogy magára veszi a társadalmi egyeztetési kötelezettséget.[92]

Akármilyen indokokkal is, *az eredményt tekintve* az Alkotmánybíróság a törvényalkotás területén visszatért a helyes útra. Álláspontjának megváltoztatásához természetesen el kellett határolódnia (*distinguish*) a korábbi precedenstől.[93] Az Alkotmánybíróság az új, 7/2004 határozatban áttekintette korábbi gyakorlatát is, s megállapította, hogy egyetlen esetben tért el attól. Ám ennek az egyetlen eltérő határozatnak az elvi megalapozását nem elemezte, hanem kritika nélkül fenntartotta, s inkább olyan új szempontokat keresett, amelyek korábbi eset *tényállásához* kötött feltételek alóli szabadulás szolgálják. Ezeket a szempontokat általános igénnyel fogalmazta meg. Így az a helyzet állt elő, hogy – a helyes végkövetkeztetés mellett – a társadalmi szervek jogalkotási közreműködéséről újabb tételek jelentek meg az Alkotmánybíróság juriszprudenciájában, amelyek az eredeti állásponthoz képest feleslegesen tovább bonyolítják a kérdést, de elvileg ezek sem tarthatók, sőt némelyikük veszélyes is. Az esetjogi jogfejlesztésben vannak esetek, amikor nem a korábbi érvek alkalmazhatatlanságát kell demonstrálni az új ügy eltérő tényállására, hanem ki kell mondani, hogy a bíróság eltér korábbi gyakorlatától, és új elvi alapra helyezkedik.[94] Ez itt annál könnyebb lett volna, mert egyetlen más irányú ítélet után a régi gyakorlathoz, és annak készen álló, és elégséges érveihez való visszatérést lehetett volna kimondani.

Így azonban érintetlen (és kifejtetlen) maradt az a szűkítő feltétel, hogy a külön törvényben nevesített, „közhatalmi" szervezet véleményezési jogának mellőzése a sérti a jogállamiságot. Mivel az adott ügyben is ilyen szervezet szerepelt, az Alkotmánybíróság a 30/2000 határozat gondolatkörében maradt; és ahhoz képest keresett eltérő tényállási elemeket[95] és elvi kibúvókat. A két ügy között két

[92] A határozat megmarad az előterjesztés – érdemi törvényhozási szakasz gondolatkörében. Az érvelés végén obiter „megjegyzi: az Országgyűlésnek természetesen módja van arra, hogy az Alkotmányban, illetőleg törvényben, avagy ügyrendjében a törvényjavaslatok tárgyalási rendjére vonatkozóan olyan szabályozást hozzon létre, amely formalizáltan kötelezővé teszi a törvényjavaslatok előkészítésének vizsgálatát. A szabályozás során azonban nem lehet eltekinteni a jogállamiság elvétől. Ennek értelmében az Országgyűlés, mint a törvényhozói hatalmi ág letéteményese nem hozható abba a helyzetbe, hogy törvényalkotói jogkörét az előterjesztőnek az előkészítés során megnyilvánult magatartása függvényében, annak alárendelten gyakorolhassa. Mindez a hatalmi ágak megosztásának alkotmányi elvéből is következik". Korábban azonban kijelenti, hogy a véleménykérés elmaradása miatt a törvény közjogi érvénytelensége „csak abban az esetben fordulhatna elő, ha a törvényjavaslat tárgyalása során lenne olyan, az Alkotmány, a törvény vagy a Házszabály által kötelezően előírt egyeztetés, amelyet az Országgyűlés a saját eljárásban elmulaszt".

[93] Erre a határozat igen sok erőt fordított, az alaphatározaton kívül három párhuzamos, illetve különvélemény is foglalkozik a kérdéssel.

[94] Ilyen volt a német alkotmánybíróság nevezetes irányváltása a pártfinanszírozás ügyében.

[95] Ez – a „közhatalmi szervezet" gondolatkörében – a külön- és párhuzamos véleményeket jellemzi. Kukorelli alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 30/2000 tesztjét alkalmazza, s úgy értékeli, hogy az adott ügyben ténylegesen nem maradt el az egyeztetés, ezért nincs alkotmányellenesség. Tesztyánszkyné Vasadi Éva alkotmánybíró különvéleménye szerint (a környezetvédelemhez

tényállási különbséget állapítottak meg. A korábbi ítélettel szemben, ahol az egészséges környezethez való jog „közvetlen veszélyeztetése" a jogsértés súlyosságát eldöntő körülmény volt, a 2004-es ügyben ilyen súlyosító összefüggést más alkotmányos joggal nem talált az Alkotmánybíróság. Ez a korábbi teszt alapján el is dönthette volna az ügyet. A másik ténybeli különbség – hogy 2000-ben egy kormányrendelet alkotmányellenességét vizsgálta az Alkotmánybíróság, most viszont egy törvényét – azonban arra indította a Bíróságot, hogy a jogforrási szint különbözősége alapján vizsgálja a 2000-ben lefektetett tételek alkalmazhatóságát az ügyben. Az az új elvi tétel született, hogy a törvényalkotási eljárásban meg kell különböztetni az előkészítő szakaszt, amelybe az előterjesztő által lefolytatott eljárások tartoznak, s az „ügydöntő, érdemi részt", amely a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik. Az egyeztetés és véleményeztetés nem az érdemi törvényalkotási eljárás része. A törvény közjogi érvénytelenségére csak olyan egyeztetés elmaradása vezethetne, amelyet az Országgyűlés a saját, azaz az érdemi eljárásban mulaszt el. Kormányrendeletnél viszont az egyeztetési kötelezettség és maga a jogalkotás is ugyanazon szerv feladata. A Jat-ban minden jogszabályra egységesen szabályozott, de a törvény véleményeztetéséről külön is rendelkező jogalkotási eljárásnak ez a – kellően meg nem indokolt[96] – kettébontása azt eredményezi, hogy az érvénytelenséget az Alkotmánybíróság szerint egyáltalán indokoló legitimációs és konszenzusteremtő szükséglet, amely miatt a formai hiba az újabb ítélkezés szerint a jogállamiságot veszélyezteti,[97] a törvényhozásban kevésbé érvényesül, mint a rendeletalkotásban.[98] Ha az Alkotmánybíróság elfogadja a 30/2000 határozat elvi érvelését, akkor a legitimációs szükséglet minden jogszabályra vonatkozik, sőt, fokozottan áll a törvényre.

A kérdés azonban egyébként sem az, hogy az Országgyűlésnek kell-e vizsgálnia az előkészítő eljárás hibátlanságát,[99] s az sem, hogy az előkészítés hibás vol-

való jog garanciális súlyának mintájára a korábbi határozatban) a Felügyelet véleményének kikérése garanciális jelentőségű a piacgazdaság szereplői ellenőrzése szempontjából. Ezért megáll az alkotmányellenesség. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye viszont a közhatalmi szerv fogalmán belüli további, ám indokolás nélküli megkülönböztetést vezet be: csak a „kívülálló, az irányító (létrehozó) szervtől független" szerv véleményének elmaradása vonhat maga után közjogi érvénytelenséget; az „irányított", a Kormány alárendeltségében működő szerv esetében (mint a Felügyelet) nincs következménye a véleménykérés elmaradásának.

[96] A törvényalkotás előkészítő és érdemi szakaszának megkülönböztetését a határozat azzal indokolja, hogy „alkotmányi szempontból külön kell választani az általában a jogalkotásra vonatkozó szabályozást a törvényalkotási eljárásra előírt rendelkezésektől". Ezt azonban csak azzal támasztja alá, hogy a Jat. szerint is a törvénykezdeményezés és a törvényalkotás rendjét az Alkotmány és az Országgyűlés ügyrendje szabályozza. (37.§) A Házszabály viszont nem rendelkezik arról, hogy vizsgálni kellene a törvénytervezet előkészítésének szabályosságát. Ez igaz, de a kérdés nem ez, hanem hogy a társadalmi véleményeztetés elmaradása miért eredményez érvénytelenséget.

[97] ABH 2000, 207.

[98] Kukorelli alkotmánybíró – egyébként a 30/2000 határozattal mindenben egyetértő – párhuzamos indokolása rámutat, hogy a jogforrási szintek megkülönböztetése abban a határozatban nem volt mérlegelendő szempont. Ha viszont most azzá válik, akkor a törvények megalkotására csakis – a rendeletekhez képest – szigorúbb alkotmányossági mérce fogadható el, s nem enyhébb.

[99] Megteheti, ha akarja, mondja helyesen a 7/2004. határozat.

ta kihat-e az Országgyűlés önálló törvényalkotó tevékenységére. **A kérdés az Alkotmánybíróság előtt**, amely az így hozott jogszabály alkotmányosságáról és érvényességéről egyedül dönthet, az, hogy **a jogalkotási folyamat egészében** volt-e olyan eljárási hiba, amely alkotmányellenessé teszi azt. Talán érzékelve ezt az problémát, a 7/2004 határozat indokolása kijelenti, hogy mivel az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányosságát jogosult vizsgálni, *nem tartozik hatáskörébe* az előterjesztő (a Kormány) jogkövető magatartásának önmagában való megítélése. Ezt a határozat azzal támasztja alá, hogy az Alkotmánybíróság „töretlen gyakorlata" a véleményeztetési kötelezettség megszegése miatt nem a jogszabály alkotmányellenességét mondta ki, hanem annak csupán államigazgatási jogi vagy politikai következményét tartotta lehetségesnek. Erre a következtetésre azonban az Alkotmánybíróság nem úgy jutott, hogy hatásköre hiányát állapította volna meg, hanem hogy érdemben vizsgálta a teljes, összefüggő jogalkotási folyamatot, s az így hozott jogszabály alkotmányellenességének megállapítását azon az elvi alapon utasította el, hogy a jogalkotást nem lehet függővé tenni közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkező szervezetek állásfoglalásától. A jogalkotási eljárás alkotmányossági követelményeire vonatkozó gazdag gyakorlatát ezek szerint hatáskör hiányában fejlesztette ki az Alkotmánybíróság?

A 7/2004 határozat mérlege tehát vegyes. Örvendetes, hogy a törvényeket kiveszi azon jogszabályok köréből, amelyeket a tervezetük Jat. szerinti véleményeztetésének elmulasztása miatt alkotmányellenessé és érvénytelenné lehet nyilvánítani. Nem vizsgálta felül azonban az ilyen eljárási hiba alkotmányellenességének elvi alapjait, amelyeket a 30/2000 határozat fektetett le, s ez ideig egyedül csakis az alkalmazott. A törvények kivonása ebből a körből részben ennek a megalapozásnak is ellentmond. Másrészt nem elvi érveken, hanem a tételes jogi helyzeten nyugszik. A határozat szerint az Országgyűlés magára vehetne egyeztetési kötelezettséget, s ekkor, ennek elmaradása miatt a törvény érvénytelenségét is meg lehetne állapítani. Ezzel van összhangban, hogy a határozat fontos tétele a jogállamiságról is csupán arra szorítkozik, hogy az Országgyűlés törvényalkotása csak a Kormány eljárási hibájától nem függhet. Pedig az alkotmányossági probléma lényege éppen az, hogy a jogalkotási hatalommal nem rendelkező társadalmi szervezetek véleményétől a jogalkotás sem tartalmilag, sem eljárásilag nem függhet, mint ezt az Alkotmánybíróság 1993-ban elvi éllel kimondta. Amíg a 30/2000 határozat elvi alapjait az Alkotmánybíróság érvényesnek tartja, a látszat ellenére sem tért vissza „töretlen gyakorlata" helyes útjára.

A társadalmi szervek, s különösen az érdekképviseletek „részvétele" a jogalkotásban alkotmányosan a **véleménynyilvánításra korlátozott.** Mivel ennek sokféle lehetősége van, a jogalkotási eljárásban adott jogok léte, és terjedelme is a törvényhozótól függ. A konzultáción túlmenő, **valóságos jogalkotói jogosítvány – például egyetértési jog**, azaz vétójog – egyes meghatározott társadalmi szervezeteknek az állami szervek jogalkotó tevékenységébe való „bevonás" címén is *kizárólag azon keretek között* adható, amelyek *az átruházott jogkörben való jogalkotásra érvényesek.* Az ilyen felhatalmazás azonban nem az érdekképviseleti szervekre szabott, hanem általánosabb, hiszen más természetű szervek-

nek is adható. A delegált jogalkotás legitimációs stb. követelményei a jogszabály-tervezetek véleményezésénél fel sem merülnek.

Az Alkotmánybíróság akkor ragadta meg helyesen a társadalmi szervek közreműködését a jogalkotási eljárásban, amikor a jogalkotási törvényben meghatározott véleményezési jog megsértését nem nyilvánította alkotmánysértésnek, s nem szankcionálta az így meghozott jogszabály érvénytelenségével. Az Alkotmánybíróság őrködött „az állami és érdekképviseleti funkciók pontos elhatárolásán", s kimondta, hogy a jogalkotás, mint az államhatalom gyakorlása nem tehető függővé az ezzel a hatalommal nem rendelkező társadalmi szervezetek állásfoglalásától.[100]

Az állam és a társadalom szétválasztása a modern alkotmányosság kialakításának alapja volt a 19. században. Világosan elvált a politikai döntéseket hozó állam és az alkotmányos alapjogokkal éppen az állami beavatkozással szemben körülbástyázott társadalmi szféra, amelyben – a liberális modell szerint – a gazdaság és a közvélemény szabadon alakította ki a saját rendjét és szabályait. Ismeretes ennek a szétválasztásnak viszonylagossá válása, a két szféra egymásba-hatolása. Témánk szempontjából azonban az emelendő ki, hogy a világos **különbség egy területen fennmaradt,** s ez éppen az (állami) jog és a többi (társadalmi) magatartási szabály különbsége, beleértve megalkotásukat is. A jogot alkotó szerveknek egyértelmű demokratikus felhatalmazással kell rendelkezniük; a jogalkotási kompetenciák és eljárás szigorú alkotmányos követelményeknek alávetett. A társadalmi szervek, s köztük az állam és társadalom között közvetítő szervek, másrészt az állami szervek között éppen a közhatalom gyakorlása szempontjából egyértelmű különbség van. A lényegük szerint a közhatalom gyakorlására törő társadalmi szervek, a pártok is csak megfelelő felhatalmazás és transzformációs mechanizmusok közbejöttével gyakorolhatnak államhatalmat, mint erről az Alkotmány kifejezett tiltásokkal rendelkezik is.[101] Pontosan a közhatalom gyakorlásának ezek a feltételei nincsenek meg a jogalkotásban közreműködő társadalmi és érdekképviseleti szerveknél: „közreműködésüknek", „bevonásuknak" tehát minőségileg különböznie kell az állami szervek jogalkotási hatalmától. Helyesen mondta az Alkotmánybíróság: a jogalkotás „nem függhet" a társadalmi szerv véleményétől. A jogalkotás ura az erre hatáskörrel rendelkező állami szerv. Ez saját kockázatára él a közvetítő társadalmi szervezetek nyújtotta lehetőséggel, hogy jogszabályai társadalmi elfogadottságát növelje. Az érdekképviseleteknek s más közvetítő társadalmi szerveknek azonban nincs az Alkotmányból eredő joga arra, hogy a jogalkotási eljárásban véleményezési jogot biztosítson számukra a törvényhozó. Következésképpen, ha van ilyen jog, annak megsértése nem alkotmánysértés.

---

[100] A fenti idézet folytatása: „ezért a jogalkotás – mint közhatalmi tevékenység – nem tehető függővé a közhatalmi jogosítványokkal nem rendelkező szakszervezetek állásfoglalásaitól." A szóhasználatra és értelmezésére ld. fenn a 72. jegyzetet.

[101] Lásd Alkotmány 3.§ (3).

Az Alkotmány a jogalkotásról csak jogalkotási hatásköröknek és a megfelelő jogforrások hierarchiájának alapvető szabályait tartalmazza.[102] A jogalkotás rendjére nézve csupán az erről szóló törvény minősített többséggel való elfogadását írja elő (7.§ (2)). Részletesen foglalkozik azonban a törvény kihirdetésének menetével (25.§ (3), 26.§). *Az Alkotmány a törvényalkotás utolsó fázisát szabályozza csak; a törvény elfogadásától kezdve intézkedik. Az addig tartó szakaszt* tehát a törvényhozó rendelkezésére hagyja. Ezzel a törvényhozás *alapvetően politikai folyamat* jellegét ismeri el az Alkotmány, amelyet *nem kíván eleve megkötni.*[103] Az Országgyűlésre tartozik, hogy ebben milyen korlátokat vesz magára,[104] vagy terhel az alacsonyabb jogalkotókra. Ezeket a szabályokat úgy állapítja meg, hogy tekintettel van a politikai rendszer egészére, annak szereplőire és azok funkcióira; megkísérli megszerezni a jogalkotásnak a kellő ténybeli megalapozottságot és érvényesülésének a hatékonyságot. De nem mondható, hogy ennek konkrét alkotmányi kritériumai lennének.[105] Nem tilos megkötnie vagy hátráltatnia magát túl korai vélemények beszerzésével vagy megtárgyalásával, lehet a társadalmi szereplők meghallgatása akár kötelező, akár fakultatív. A vélemények érdemi megválaszolása, szerepeltetése a jogalkotás későbbi fázisaiban mind olyan kötelezettség, amely hasznát és költségeit a törvényhozó maga méri fel, amikor a jogalkotást részletesen szabályozza. Az sem lehet alkotmányossági aggály, hogy ellenőrizhetetlen tényezők szólhatnak így bele a törvények tartalmi alakításába, amíg a „beleszólás" csupán vélemény nyilvánítása, amely a meghallgatáson túl többre nem kötelez. A törvényhozó megszabhatja a meghallgatásra igényt tartható szervezetek körét; listájukat, és még véleményüket is nyilvánossá teheti. Sőt, átláthatóvá lehet tenni az érdekszervezetek és a jogalkotók közötti személyes érdek-összeköttetéseket is.[106]

Ha már vannak ilyen szabályok, azok betartása természetesen számon kérhető; de ennek eszközeit szintén a törvényhozó állapítja meg.[107] Viszont érvényes marad az az **alkotmányos korlát, hogy a közreműködésnek tanácsadó jelle-**

---

[102] A törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg: 25.§ (2); kormányrendelet: 35.§ (2) (3); kormánytagok rendeletei: 37.§ (3); önkormányzati rendelet: 44/A.§ (2).

[103] Párhuzamba állítható ezzel, ahogy az Alkotmánybíróság a „közérdek" meghatározását a demokratikus törvényhozó egyedüli területének tartotta. 64/1993.(XII.22.)AB, ABH 1993, 382.

[104] Ezt helyesen állapította meg a 7/2004.(III.24.)AB határozat, csupán e lehetőség határait hagyta bizonytalanságban.

[105] Az Országgyűlés és a Kormány feladat-leírásának általános tételeiből (19.§ (3) c), vagy35.§ (1) a), b), e)-g)) sem vezethető le optimumra vagy hatékonyságra kötelezés, ezt nem is lehetne sem előírni, sem elbírálni.

[106] Legalább egy részüket. Erre szolgálhat pl. a képviselők gazdasági szervezetekben viselt pozícióinak (igazgatótanácsi, felügyelő bizottsági tagság stb.) és vagyonnyilatkozatainak nyilvánossága.

[107] A Jat 43.§ szerint, ha a véleményezésre jogosultak azt észlelik, hogy a jogszabály előkészítésére vagy véleményezésére vonatkozó szabályokat nem tartották be, intézkedés végett a Kormányhoz fordulhatnak. Hogy a kormány mit intézkedik, már nincs szabályozva.

gűnek kell maradnia. Az irodalomban bizonytalanul felvetett megtámadási lehetőség a Jat. megsértése esetére bizonyosan átlépi ezt a határt.[108]

A Jat. eredetileg egy szélesebb, és eszközeiben teljesebb beleszólási lehetőséget tartalmazott, amely a társadalmi szerveken kívül kiterjedt az állampolgárok „közvetlen közreműködésére" is a jogalkotásban; továbbá rendelkezett a vélemények nyilvánosságra hozásáról, valamint az elvetett javaslatok csatolásáról a tervezet mellé. A „társadalmi vita" intézménynek eltörlésével[109] a társadalmi szervek puszta véleménynyilvánítási joga maradt a törvényben, a vélemény további sorsáról nincs rendelkezés. Az észrevételek egyeztetési kötelezettsége a kormány ügyrendjéből vonható le.[110] A jogszabályok előkészítésének eljárásában a társadalmi egyeztetés csupán egyik részkérdés, amelynek nincsenek külön szabályai, hanem a tárcakörözés rendjébe illeszkedik. A szabálytalanságok orvoslását a kormánytól kérni lehet, de a kormány, mint az ügy ura, úgy intézkedik, ahogy szükségét látja: hiszen az állami szférán kívüli és az azon belüli egyeztetés hibáinak politikai kockázatát neki kell viselnie. Ezek az eljárási hibák éppúgy nem vezethetnek a jogszabály érvénytelenségéhez, mint a szakmai előkészítés, hatásvizsgálat stb. hiányosságai sem. Jóllehet a tudományos hatáselemzésekre a Jat. szintén kötelezi a jogszabály előkészítőjét, ennek elmaradása az Alkotmánybíróság szerint szintén nem tekinthető sem alkotmányellenességnek, sem érvénytelenségi oknak.[111] Valóban semmi indok nincs arra, hogy a jogalkotás előkészítésében szerepet játszó szervek, vagy az előkészítés mozzanatai közül éppen egyes, jogszabályban megnevezett társadalmi szervek véleménye kikérésének elmaradását minősítse az Alkotmánybíróság alkotmányos súlyúnak, míg a többi eljárási hibát nem.

Az Országgyűlés ügyrendje a képviselők jogaként tartalmazza, hogy a bizottságokban lehetőséget kell biztosítani számukra országos érdekképviseletek és társadalmi szervezetek véleményének megismerésére. Hasonló ez a képviselők jogához szakértő meghívására a bizottsági ülésre.[112] Itt tehát a társadalmi szervezeteknek nincs joga a megszólalásra; a potenciális meghallgatandók listájára azonban kérésre felkerülhetnek.

---

[108] *Petrétei József* (37. jegyzet) 241. 8. jegyzet. A szerző ezt meggondolásra érdemesnek tartja, de ugyanakkor a véleményezés érvényességi feltétellé nyilvánításának alkotmányos vitathatóságát is kiemeli. Uott, 119.

[109] A társadalmi vitáról szóló rendelkezések hatályon kívül helyezése az 1990-es választásokat követő megállapodás tartalmazta az MDF és az SZDSZ között. Az igen lényeges alkotmánymódosításokon kívül ez volt az egyetlen további pont. A hatályon kívül helyezés csak a Jat. 33-36.§-ára vonatkozott; a törvény így felborult belső összhangját, a társadalmi vitára utaló, másutt bennmaradt szövegeket mindmáig változatlanul hagyták.

[110] 1088/1994.(IX.20.)Korm. határozat 31. pont. A 22. pont azonban a jogszabály előterjesztése vonatkozásában a Jat rendelkezéseire utal. A Kormány ügyrendje, ugyanúgy, mint a Jat is, a társadalmi szervek általi véleményezést a tárcakörözés szabályai közé illeszti, és közös rendelkezéseket tartalmaz.

[111] 38/2000.(X.31.)AB, ABH 2000, 313.

[112] Az országgyűlés főtitkára által vezetett jegyzékben szereplő szervezetek véleményét hallgathatják meg a képviselők. Házszabály 81.§ (2). Szakértők: 73.§.

A Jat. világosan különböztetett a jogalkotás előkészületi fázisa, majd a kormány elé terjesztendő tervezetek véleményezése között. Ma már csak a tervezetek véleményezésének vannak eljárási szabályai. Az Alkotmánybíróság elé természetesen olyan esetek kerültek, amikor nem kérték ki a társadalmi szerv véleményét. Sem ebből, sem az Alkotmánybíróságnak az érvénytelenség kérdésére korlátozott határozataiból a jogszabály-előkészítés tényeleges működésére nézve nem lehet következtetéseket levonni. Vannak adatok arra, hogy véleményezés működik, s arra is, hogy nem rendszeresen. Hiányzanak a világos eljárási kötelezettségek; ugyanakkor a meglévő hiányos szabályokat sem mindig tartják be.[113] Megjegyzendő, hogy az internet megjelenése tárgytalanná tette a Jat idején még számításba veendő kommunikációs korátokat (tervezetek szétküldése, véleményezésre igényt tartó szervek ismerete vagy bejelentkezése, jogalkotási tervek közzététele). Egy hatékony eljárást ma könnyű lenne technikailag kialakítani. A mindenkinek elérhető közzététel tárgytalanná tenné azt a gyakorlatot is, hogy az előkészítő válogatja meg, kitől kér véleményt. Az érdekképviseletek beleszólásának természetén azonban ez nem változtatna. Az mindig is konzultáció maradna. A közvetítés természetének az felel meg, hogy a jogalkotásra nem jogosult szervek érvei is a politikai vita részeivé válnak. Ebből pedig az következik, hogy a társadalmi szervek érdemi véleménynyilvánítását lehetővé kell tenni: a készülő jogszabályról szóló információkat kellő időben kell hozzáférhetővé tenni számukra (és a társadalom számára is). Ez tehát közérdekű információk nyilvánosságának kérdése; s mint ilyen, könnyen a jogalkotó eljárási kötelességévé is tehető, és eljárási garanciákkal látható el. A tervezetek nyilvánossága feltétele a társadalmi reagálás minden formájának. A részvételnek ugyanis csupán egyik lehetősége a jogalkotási eljárásba való formális bekapcsolódás, emellett rendelkezésre áll a média, a politikai mozgósítás, a lobbizás stb.

Az **új jogalkotási törvényjavaslat** szerint a jogszabály előkészítőjének biztosítania kell, hogy **bárki véleményt nyilváníthasson,** illetve javaslatokat tehessen az őt érintő jogszabályok tervezetével kapcsolatban.[114] A *mindenkinek* meg-

---

[113] *Fridli Judit* és *Peskó Ildi* (szerk.): Társadalmi szervezetek a jogalkotásban. Budapest, Társaság a Szabadságjogokért, 2000.

[114] T/4488 törvényjavaslat, 2003 július.

38.§ (1) A jogszabályok előkészítése során - a jogi szabályozás sokoldalú megalapozása és ezzel összefüggésben az önkéntes jogkövetés elősegítése érdekében - a jogszabály előkészítője a (2) bekezdés szerint biztosítja, hogy bárki véleményt nyilváníthasson, illetve javaslatokat tehessen azon jogszabályok tervezetével kapcsolatban, amelyek őt, valamint az általa képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat és csoportokat közvetlenül érintik.

(2) A jogszabálytervezetek szövegét közzé kell tenni a jogszabályt előkészítő minisztérium honlapján, a honlapot a vélemények, javaslatok fogadására alkalmassá kell tenni, továbbá meg kell jelölni a véleményadásra nyitva álló határidőt.

(3) A jogszabály tervezetével egyidejűleg a minisztérium honlapján közzé kell tenni a végrehajtási jogszabály koncepcióját is.

39.§ (1) A véleménynyilvánítás határidejét úgy kell megállapítani, hogy az a megalapozott vélemény kialakítására alkalmas legyen, és a véleményt a tervezet előkészítésénél figyelembe lehessen venni.

adott véleményezési és javaslattételi jog egyben *tárgytalanná teszi* a véleményezésre *jogosultak speciális státuszával* kapcsolatos kérdést. Az egyes külön megnevezett szervek véleményezése ahhoz igazodik, hogy a róluk szóló jogszabály véleménynyilvánítási lehetőséget vagy (adott esetben igény esetén) kötelezettséget ír-e elő számukra; a szakminiszter köteles biztosítani, hogy e jogukat gyakorolhassák. A törvényjavaslat a nem állami szervek közül csak az országos köztestületeknek ad olyan véleményezési jogot a feladatkörüket érintő szabályozásról, amely megegyezik a véleményezni jogosult egyes állami szervekével: véleményeltérés esetén a szakminiszter egyeztetni köteles. Ezen kívül azonban minden – „népi" és tárcakörözési – véleményre áll az előterjesztőnek az a kötelezettsége, hogy érdemi válaszra alkalmas határidőt szabjon, hogy azokat mérlegelje, s az elfogadott véleményekről honlapján tájékoztatást adjon. A beérkezett koncepcionális észrevételekről – elfogadottról és el nem fogadottról – pedig a jogalkotót tájékoztatni kell.[115]

A jogalkotási törvény tervezete tehát egységes koncepcióban szabályozza a tervezetek véleményezésének módját és annak következményeit mind az állami szervek, mind a speciális, rendszerint fél-állami tanácsadó testületek, mind pedig bárki számára. Elmaradt a Jat-ban még szereplő (43.§) – bár ott is imperfectum – panaszjog a Kormányhoz az előkészítési eljárás sérelme esetére. A javaslatból világos, hogy a véleményezés elmaradását a törvényhozó nem kívánja szankcionálni. Ezzel a társadalmi véleményezés is alkotmányos helyére kerül.

A jogalkotási eljárásban azonban a társadalmi szervezetek nem permanens vitapartnerek. (Az állandó reagálásra a nyilvánosságot használhatják.) Egyszer szólalhatnak meg. A társadalmi véleményezés javára történt elvi nyitás után, még ugyanabban az évben a megszorító értelmezés jegyében döntötte el az Alkotmánybíróság azt a kérdést, hogy „a kormány elé terjesztendő jogszabálytervezetekre" vonatkozó véleményezési kötelezettség megkerülhető-e egyéni képviselői indítványokkal, vagy módosító indítványokkal. A nyelvtani értelmezésre alapuló válasz igenlő lett: nincs „folyamatos véleményezés".[116]

---

(5) A jogszabály előkészítője mérlegeli a véleményező észrevételeit, az elfogadott észrevételekről pedig a honlapján összefoglaló jelleggel tájékoztatást ad.

(6) A jogszabály előkészítője a jogalkotót a beérkezett koncepcionális észrevételekről és azok hasznosításáról összefoglaló jelleggel tájékoztatja.

[115] T/4488, 36. és 37.§, 39.§ (5)és (6).

A javaslatról ld. *Faur Márta:* Út nyitott jogalkotás felé. Fundamentum, 2003/3-4, 155. A cikk felhívja a figyelmet arra, hogy a véleményezés a parlamenti szakaszban nem változik meg.

[116] A korai véleményezési időpont nyilván azt szolgálja, hogy még a koncepció véglegesítése előtt, szempontjaik figyelembe vételének esélyével nyilatkozhassanak az erre jogosult szervezetek. A képviselői indítványok és a módosítások kérdése a korábbi ügyekben is szerepelt az Alkotmánybíróság előtt, de a generális elutasító attitűd miatt nem kellett külön foglalkozni vele. (A problémára már 1991-ben felhívta a figyelmet az Alkotmánybíróság, 496/B/1990, ABH 1991, 496.) A 853/B/2000.AB határozatban azonban az Alkotmánybíróság általában is kimondta, hogy a már benyújtott törvényjavaslatokra nem vonatkozik a véleményezési jog. ABH 2001, 1157.

Szakértői közreműködés

A politikai döntéshozók a saját apparátusukban jelenlévő szakértelmen kívül növekvő mértékben támaszkodnak külső szakértőkre is. Az állami feladatok kiterjedt volta egyre szerteágazóbb területeken egyre speciálisabb szaktudást igényel. Ezért a parlament, és a pártok is, de értelemszerűen leginkább a kormányzati szervek, megbízásokat adnak külső szakértőknek, sőt formalizált szakértői testületeket működtetnek. Mára a végrehajtó hatalom körül a különféle tanácsadó testületek sokasága alakult ki. Ezek legnagyobb része jogilag rendezett: viszonyát az államapparátushoz, feladatait, összetételét jogszabály rögzíti.[117] A tanácsadó testületek feladata a szaktudás puszta közvetítése mellett azonban kibővült a kifejezett[118] érdekképviselettel. Ilyen kettősség mindig is jelen volt.[119] A szándékoltan vegyes funkció és a hosszabb távon állandó összetétel viszont a valóban speciális szakismeret megszerzését újból külön megbízásokra utalja. Sőt, felvethető, hogy elvárható-e egyáltalán szakértői objektivitás a meghívott társadalmi szervezetektől.

Az érdekképviseletek meghívásával a tanácsadó testületekbe az *érdekközvetítés intézményes formái közötti határ* még inkább *elmosódik.* Mivel a szakértői testületek tipikus feladata a szakmai koncepciók véleményezésén belül a jogszabály-tervezetek értékelése is, az érdekszervezetek konzultatív részvétele a jogalkotásban és a jogalkotó számára végzett szakértői tanácsadás (legalább részben)

---

[117] Emellett vannak ad hoc tanácsadó testületek, amelyeket adott feladatra kér fel a miniszterelnök vagy a miniszter. Ezek jogállása tisztázatlan. Ilyen volt például – a már az Országgyűlésbe bevitt, de alkotmányossági szempontból több vonatkozásában vitatott – átvilágítási törvényjavaslat véleményezésére felkért szakértői bizottság 2002 nyarán, amelynek megállapításai közül azután a kormány többet módosító indítvány formájában hasznosított. Az eset azért említendő példaként, mert a bizottság véleményében maga is foglalkozott jogállásával, és hangsúlyozta „függetlenségét"; ezért úgy döntött, hogy szakvéleményét a kormánynak való átadás után azonnal nyilvánosságra hozza. – Vannak jogi státusz nélküli, de folyamatos tevékenységre létrehozott bizottságok is. „Munkacsoport" alakítását jelentette be a kormány 2003. elején a hazai központú vállalatok vezetőiből, valamint a gazdasági és pénzügyi tárcák szakembereiből. A meghívott nagyvállalatok vezetői ezt „folyamatos párbeszédként" üdvözölték, és rögtön bejelentették igényüket az árfolyam- és bérpolitikában való egyeztetésre, s arra, hogy „részt vegyenek" az uniós csatlakozáshoz szükséges „jogszabályok megalkotásában". – Nem volt jogi státusza a 2003-ban a miniszterelnök megbízásán alapuló, s azóta feloszlott ún. Etikai Tanácsnak sem.

[118] Nem zárható ki, hogy a megbízott szakértő ne érvényesítsen valamilyen részérdeket szakvéleményében. Itt azonban eleve kettős lesz a tanácsadó testület feladata: a döntések „széles körű, társadalmi és tudományos, szakmai megalapozása", mint például az Országos Környezetvédelmi Tanácsot létrehozó törvény mondja. (1995. évi LIII. törvény 45.§ (1)) A kifejezett érdekképviseleti funkció természetesen nem a jogszabály szóhasználatától, hanem tartalmától függ; azaz a testületben az érdekképviseleteknek juttatott helyektől.

[119] A kamarák létrehozásának klasszikus oka, hogy a kormány az adott területről – lehetőleg konszolidált – információkat kapjon, de emellett érdekképviseletet is elláttak. A társadalmi szervek és érdekképviseletek hozzászólása a jogszabályok tervezetéhez nem pusztán politikai szempontokat, hanem szakmai álláspontot is közvetít. A megbízott szakértő – a társadalmi szervezetekhez hasonlóan – nem csupán információt közvetít; lehet integratív funkciója is, ha különféle álláspontokat éppen a szakmai érvek mentén kiegyezésre hoz.

átfedésbe kerül. Másrészt a „vegyes" – minisztériumi és érdekképviseleti tagokból álló – testületek kisebb léptékben és behatárolt témában, de jellegüket tekintve ugyanolyan fórumként működnek, mint a kifejezetten az érdekegyeztetésre létrehozott szervezetek, például az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT). Sőt, a tanácsadó testületek elláthatják az állam és az érdekképviseletek együttműködésének minden formáját. Lehet ellenőrző feladatuk, amikor is programok végrehajtását értékelik; javasolhatják és ellenőrizhetik pénzek elosztását és felhasználását. Eredendően konzultatív funkciójuk ugyanott csap át átruházott igazgatási jogkörök gyakorlásába, mint bármely más társadalmi testületnél.[120]

A szakértői és tanácsadó testületek **felépítése** igen változatos. Vannak olyanok, amelyek (változó arányban) egyrészt minisztériumi tisztviselőkből, másrészt szakmai és/vagy érdekképviseleti szervezetek képviselőiből állnak. Másokat csakis társadalmi szervek képviselői alkotnak, esetleg egy minisztériumi elnökkel. A társadalmi szervezetek részvételi jogosultságát sokféleképpen határozzák meg a jogszabályok. Egyes testületekben csak az „érdekelt" szakmai, társadalmi, vagy érdekképviseleti szerv szerepel; másoknál egyes szervezeteket megneveznek, míg a többi típusát adják meg. Van, ahol reprezentativitási feltételt szabnak. Ismét más megoldás szerint a kormány választja ki a konkrét résztvevőket. Vannak „demokratikus" tanácsadó testületek, amelybe a tagokat – tágabban vagy szűkebben meghatározott szervezetek – választják, vagy delegálják.[121] A tanácsokat kiszolgáló adminisztráció („titkárság") rendszerint a minisztérium szervezetének része. A nagyobb, önálló apparátusokat is a miniszter felügyeli, dolgozói köztisztviselők. Azaz a testület és a titkárság jogállása különböző.

A tanácsadó testületek **feladatai** jóval egységesebbek. A jogszabályi sztereotípiák szerint a tanácsok a miniszter(elnök) vagy a kormány tanácsadó, döntéselőkészítő, továbbá különböző variációkban koordináló, értékelő, véleményező testületei. Tevékenységük felöleli a stratégiai kérdéseket, a közgazdasági és (minden esetben) a jogi szabályozás véleményezését, gyakran a finanszírozási terveket, és a programok végrehajtásának értékelését. Főleg ott, ahol választott érdekképviseleti tagok vannak, nevesítik a szakmai szempontok és érdekek érvényesítését is.

---

[120] Amikor döntési jogkört kapnak, vagy maguk osztanak el pénzeket. Lásd pl. az alapvetően véleményező jogkörű Magyar Akkreditációs Bizottság (MAB) döntési jogát doktori iskolák működésének engedélyezésére. 1993. évi LXXX. törvény 91.§ (1).

[121] Például a Tudomány- és Technológiapolitikai Tanácsadó Testület (1033/2003.(IV.18.)Korm. határozat) tagjait a miniszterelnök nevezi ki. A Nemzeti Lakáspolitikai Tanácsadó Testületben (1139/2002.(VIII.12.)Korm. határozat) részt vevő állami és társadalmi szervezeteket a lakásügyi kormánymegbízott hívta meg. Az Országos Idegenforgalmi Bizottság (16/2002.(XI.11.) MeHVM utasítás) tagjait az alapító utasításban meghatározott egyesületek, szakszervezetek és munkáltatói/vállalkozói érdekképviseletek, továbbá regionális idegenforgalmi bizottságok delegálják, az elnöklő államtitkár egyéni szakértőket is felkérhet tagságra. A Felsőoktatási Tudományos Tanács, ugyanígy a Magyar Akkreditációs Bizottság tagjait a felsőoktatás és a felhasználó szervezetek választják (A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 77. és 80.§).

A szakértői tanácsadó testületek **feladata kizárólag konzultatív**.[122] Kivételesen és pontosan meghatározott körben a törvény rájuk ruházhat közhatalmi döntéseket, de ezek élesen elkülönülnek a tanácsadó szereptől. Maga a „tanácsadás" azonban jogilag is különböző, attól függően, hogy – az egyik póluson – a miniszter, államtitkár stb. maga hozza létre segítségül a testületet, és maga is szabályozza jogállását, vagy – a másik végletként – törvény állítja fel a testületet és rendeli el közreműködését a végrehajtó hatalom meghatározott eljárásaiban, pontos szabályok és mindegyik félre részletezett jogok és kötelességek szerint. Az egyik esetben *a tanács kérője valóban az ügy ura*; maga válogathatja ki tanácsadóit, akiket vagy megkérdez, vagy nem. A testület mellett vagy helyett mások véleményére ugyanúgy támaszkodhat. A tanácsadás mellőzésének hatása az aktusok érvényességére fel sem vethető. Azonban a törvény által az egyes főhatóságokra telepített tanácsadó testületek esetében sem járhat a tanács-kérés elmulasztása az aktus érvénytelenségével. A jogszabályban rögzített feladatok között minden esetben szereplő véleményadás jogszabályok koncepciójáról vagy tervezetéről e szervezetek esetében sem lehet a jogszabály érvénytelenségére vezető, alkotmányellenes jogalkotási eljárás hiba. Más a helyzet, ha nem általában megjelölt véleményezési stb. feladatokról van szó, hanem a jogszabály valamely konkrét eljárásba, annak egyik fázisaként, *kötelezően* beépíti egy tanácsadó szerv pontosan meghatározott közreműködését. (Ez sosem jogalkotásban való közreműködés.) Ilyenkor a miniszteri döntés feltétele az adott tanácsadó szerv javaslata vagy véleménye, amely természetesen a döntéshozót nem köti, de az attól való eltérést indokolnia kell.[123]

A konzultatív státusz az érdekképviseleti szervek és az állam kapcsolatainak természetes jellemzője, s keveset mond az előbbiek *tényleges befolyásáról.* A szakértői nyilatkozat, a tanácsadó vélemény valójában lehetőséget ad társadalmi szervezeteknek és érdekképviseleteknek politikai és jogi döntések befolyásolására. Minden szervezett egyeztetés *kivételezett helyzetbe* juttatja az abban részes társadalmi szervezeteket a kívül maradottakhoz képest. Itt eleve bővebb információhoz, személyes kapcsolatokhoz, tárgyalási lehetőséghez jutnak. Sőt itt is ajtó nyílik az informális megállapodásokhoz. A befolyás tényleges mértéke a szakértői tanácsadás jogi szabályaiból nem olvasható ki. Viszont bármily meghatározó is legyen a tanácsadó befolyása a döntésre, az **jogilag sosem válik együttes, közös döntéssé.** Ezért a formálisan döntést nem hozó tanácsadó szerveknél *nem indokolt felvetni a legitimáció kérdését,* jóllehet a tagok olyan döntéseket képesek befolyásolni, amelyek a testületben nem képviselt szervezeteket (és életviszonyokat) is érintenek, nem is szólva arról, hogy még a saját területükön is gyakran az állam által kiválasztott résztvevőkről van szó. A szakértő testületek „demokratizálása" ellen nemcsak az érdekközvetítés általános szempontjai szól-

[122] Szemben a 30/2000.(X.11.)AB, ABH 200, 202 határozattal, ezek nem lehetnek „közhatalmi jellegű szervek".

[123] Például a MAB esetében.

kintünk – éppen ez lenne a fő alkotmányjogi probléma. A 4.§ látszólagos tartalmi üressége, amire az Alkotmánybíróság is hivatkozik, nem fedheti el, hogy ténylegesen egy nagy és sokféleképpen tagolt szervrendszer működik az érdekegyeztetésre. Még kevésbé ment fel az alól a feladat alól, hogy ezeket a szerveket az alkotmány rendszerében elhelyezzük, s mindenek előtt alkotmányi korlátaikat azonosítsuk.

E szervrendszer jogi szabályozásának jellemzője az, hogy nem magukkal az érdekképviseleti szervekkel foglalkozik, hanem az érdekképviseletek **egymással és az állammal való kapcsolatainak** teremt **szervezeti kereteket.** *Ezeknek* a – gyakori megnevezésük szerint – „fórumoknak", „tanácsoknak" van jogállása, azaz vannak jogaik is. Viszont a bemeneti oldal, a társadalmi oldalról résztvevők köre kevésbé szabályozott, legalább is Magyarországon. A nyitottság kétélű: egyrészt kifejezheti az érdekképviseletek közvetítő szerepét, a „társadalom" befolyását az állami döntéshozásra. Ez a részvétel ugyanakkor még csak nem is pótléka a demokráciának; a befolyás bizonyos mértékén túl már komoly legitimációs aggályokat vet fel. (→**54**)

A társadalmi szervek és az állam intézményes kapcsolataira tipikusan kétféle szervet hoznak létre. Az egyikben az érdekképviseletek és az állam is tagként vesznek részt. Ilyenek a nemzetközileg elterjedt **tripartit szervezetek,** amelyekben egyrészt a munkavállalók, másrészt a munkaadók szervezeteinek, harmadrészt az államnak a képviselői egyeztetnek. A szervezetben – a kormány közreműködésével – kialakított vélemény kerül be a szélesebb állami döntéshozatalba, azaz szembe is kerülhet az állam eredeti szándékával. Az érdekegyeztető szervezet jogai a konzultációtól a megállapodáson át az együtt-döntésig terjedhetnek (az utóbbi rendszerint egyetértés, azaz vétójog formájában). Ilyen szervezet az Országos Érdekegyeztető Tanács. (→**44**)

A másik szervtípust az állam azért hozza létre, hogy tárgyalópartnere legyen. Ezek jogállása sokféle lehet; igen gyakran a kormány vagy egy minisztérium tanácsadó szerveként alakítják meg őket. De ide tartoznak a klasszikus **kamarák** is, amelyeknél az információszolgáltatás mellett az érdekvédelem mindig is jelen volt. A valóban **csakis szakmai tanácsadásra szolgáló szervezetekben** sem zárható ki, hogy egyben érdekeket érvényesítenek. Az érintett szakmai kört a tanácsadásba bevonó szervezetek nagy része azonban formailag is nyitott „lefelé", a társadalom felé.[126] Még ha a tagokat miniszter bízza is meg, ténylegesen az illető szakma, termelői csoport stb. határozhatja meg, kik képviselik; s ezek valóban a szakmai csoport érdekeit képviselik is az állammal szemben. Ha esetleg az állam képviselteti is magát, a döntést érdemben nem képes befolyásolni. Az ilyen szervezetek közvetítő jellege tehát akkor is dominál, ha kiszolgáló apparátusukat az állam működteti, köztisztviselőkkel. Ha státuszuk csupán kon-

[126] Ezzel szemben a tripartit szervezetek világos tendenciája Magyarországon a bezáródás: miután beépültek az állami döntéshozásba, nem engednek be új tagot maguk közé, s nem engedik felvetni a képviseltek általi legitimáció kérdését.

zultatív, a véleményükkel ellentétes döntést a miniszternek indokolnia kell. De számos ilyen szerv a minisztériummal megállapodást is köthet. Példaként szolgálhat egyfelől a Magyar Akkreditációs Bizottság, másfelől a különböző terméktanácsok. Ezekre a szervekre nem egyszer közhatalmi jogkörök gyakorlását is átruházzák.

A „közvetítés" színterei sokfélék, és a fenti alaptípusok közt is vannak átfedések és átmenetek.

Az intézményeket sokféle szempont szerint osztályozhatjuk, de *mégsem alkotnak rendszert.* Van országos, területi és helyi, mikroszintű egyeztetés. Ezek azonban nem állnak hierachikus kapcsolatban egymással. Sőt, még az Országos Érdekegyeztető Tanács keretében működő bizottságok tevékenysége is teljesen, sőt kontrollálhatatlanul önállósult, s rendezetlen konglomerátumot alkot.[127] A témákat tekintve, makroszinten alapvető a szorosan vett **munkaügyi kapcsolatok,** másrészt a **gazdasági és szociális** kérdéseket általában felölelő egyeztetés **elkülönítése.** Ez a szétválás azonban Magyarországon igen nehézkesen folyik. Az egyes fórumok résztvevői köre is sokféle. A klasszikus tripartizmus – a munkavállalói, a munkaadói oldal és az állam képviselete – kibővülhet a pénzvilág, a kamarák, a területi önkormányzatok, a civil szervezetek bevonásával, különösen ha általános gazdaságpolitikai egyeztetésről van szó. Például a regionális foglalkoztatási alkukból a helyi önkormányzatok kihagyhatatlanok. Azaz a klasszikus felállás – ahol az állam az egyesülési jog, s ezen belül a koalíciós szabadság alapján is létrejött szervezetekkel tárgyal intézményes keretek között – kibővül olyan szervezetekkel, amelyeket az állam hozott létre közvetítői feladatokra, vagy amelyek önálló közjogi státusszal rendelkeznek. Külön kérdés a szervezetek egymáshoz való viszonya. Másként működnek a stratégiai kérdésekre, a jogalkotásra, vagy konkrét állami intézkedésekre (például minimálbér) vonatkozó egyeztetések, s ismét másként a konkrét, igazgatási típusú jogok gyakorlása, különösen a pénzalapok „közös" kezelése és a pénzek elosztása.[128]

Fontos továbbá látni, hogy a sokféle fórum sokféle szereplője *nemcsak ezekben a szervekben* küzd ugyanazokért az érdekekért. A szakszervezetek és érdekképviseletek vezetői minden rendszerben beépülnek a legfelsőbb hatalmi szervekbe, beleértve a pártokat is.[129] Az eleve egyes pártokhoz kötődő szakszerveze-

---

[127] *Ladó Mária – Tóth Ferenc:* A makroszintű érdekegyeztetés tíz éve. In: *Borbély Szilvia* (szerk.): Munkaügyi kapcsolatok a rendszerváltás után, Budapest, [magánkiadás] 1999, (a továbbiakban: A makroszintű) 67.

[128] A Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületének tagjait az OÉT-ben képviselettel rendelkező szervezetek jelölik. A megyei munkaügyi tanácsok tényleges tevékenysége a foglalkoztatáspolitikai egyezségekről egyre inkább a munkaerőpiaci alap helyi felosztására tevődött át. 1991. évi IV. törvény, 10 és 11.§. *Tóth Ferenc:* A változó foglalkoztatási érdekegyeztetés. (A Munkaügyi Tanácsok átalakulása). Budapest, Országos Foglalkoztatási Közalapítvány. 2001, 187.

[129] Lásd a régi rendszerre *Tölgyessy Péter* (65. jegyzet), a mai kapcsolatokra *Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor:* A magyar politikai rendszer. Budapest, Osiris, 2003, 317-337, és 131. jegyzet.

tek vezetői gyakran országgyűlési képviselői mandátumot kapnak, de a munkaadók szervezetei sem kivételek. Nem kizárt a kormányzati pozíció sem, legalább államtitkári szinten.[130] Pártok vezető testületeiben az érdekszervezetek szintén jelen lehetnek.[131] Ennek az érdekképviseletek szerepének alkotmányos korlátai megvonásánál van szerepe: összeférhetetlenségi szabályokkal kár lenne kísérletezni. Természetesen nem mondanak le az érdekképviseletek a lobbizás egyetlen formájáról sem; az intézményesített érdekegyeztetést mindezek kiegészítik. A pártok az érdekegyeztetés felkarolását, az intézmények működtetését politikai érdekeik szerint helyezik előtérbe.[132]

Végül a képhez tartozik, hogy az állam az érdekegyeztetésre létrehozott vagy használt szervezeteken túl is működtet olyan szerveket, amelyek az állami és a társadalmi szféra határán vannak, s a maguk feladatkörében nem nélkülözik az érdekérvényesítő potenciált. A delegált közhatalom legerősebb pólusától kiindulva ilyen szervek a közfeladat ellátása, majd a közhasznú tevékenység elismerése vonalán helyezhetők el, ahol az állami jelleg egyre csökken, s a társadalmi jelleg erősödik. A megfelelő jogi formákat – köztestület, (kiemelten) közhasznú szervezet, közalapítvány – a Ptk. tartalmazza.

Nem tartozik az Alkotmány magyarázatába az érdekegyeztető szervek részletes leírása. Szükség van azonban néhány jellemző szervezet olyan jegyeinek összefoglalására, amelyre az alkotmányos problémák tárgyalásánál hivatkozhatunk.

Háromoldalú makroszintű érdekegyeztetés

A makroszintű érdekegyeztetés tripartit szerve az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT). A jogállam az OÉT-t az előző rendszertől örökölte, ahol az a központi bérszabályozás leépítése idején a bérek feletti állami ellenőrzést szolgá-

[130] Ez a magyar gyakorlat. – Német és angol szociáldemokrata kormányokban természetes, hogy több miniszteri tárcát szakszervezeti vezetők kapnak.

[131] A pártok és az ÉT tagszervezetei kapcsolatára *Tóth István János:* Gazdasági érdekszervezetek és érdekérvényesítési módszerek a gazdasági átmenetben (1990-1992). Politikatudományi Szemle, 1993/2, 58.

[132] A „társadalmi-gazdasági megállapodás" megkötése 1994-ben, az Országos Érdekegyeztető Tanács újjáalakítása 2002-ben szocialista választási program volt. Az 1994-es választási győzelem után azonban sem az átfogó társadalmi-gazdasági megállapodást, sem a szerényebb igényű bérár megállapodást nem sikerült tető alá hozni. 1995 első félévében a kormány a Bokros-csomag néven ismert takarékossági intézkedéseket, benne a szociális juttatások jelentős csökkentését anélkül vezette be, hogy az Érdekegyeztető Tanácsot egyáltalán összehívta volna.
A kerekasztal-tárgyalásokon az MSZMP, amely a szakszervezetek bomlásával elveszteni látszott befolyását ebben a szférában, kifejezetten ellenezte a szakszervezetek országgyűlési képviselőjelölt-állítási jogát. *A rendszerváltás* 6, 389. 1994-ben már választási szövetségre lépett a hozzá hű szakszervezeti szövetséggel.

ló, az államigazgatásba ágyazott, nem független szervezet volt.[133] Innen származott az a kedvezőtlen kiinduló pozíció, hogy a szokás szerint kétoldalú tárgyalásokra tartozó munkaügyi témákban is háromoldalú tárgyalások intézményesültek.[134] Örökölte továbbá az érdekegyeztetés a – a régi rendszerben kockázat nélkül megadható – együttdöntési jogosítványokat is. 1990-ben az új kormány minőségileg átalakította az érdekegyeztetést. Az – új nevén – Érdekegyeztető Tanács (ÉT) olyan tripartit fórum lett, amelybe minden akkor létező szakszervezeti és munkaadói konföderáció beléphetett; s amelynek illetékessége a gazdaság- és szociálpolitika összes kérdésére kiterjedt. Az ÉT jellemzője a konzultatív szerep lett; döntési jogokat csak egyes bér-kérdésekben őrzött meg. Noha a makroszintű érdekegyeztetést a rendszerváltás óta nem elvi meggondolások, hanem a résztvevők erőviszonyai és napi politikai szükségletek alakították,[135] a tendencia mégis az, hogy a rendszer a „normális", **konzultatív státusz felé** halad.

Ez a fejlődés a szociális partnerek, azaz a munkavállalói és a munkaadói szervezetek *törekvései ellenére* következett be. Ez utóbbiak arra törekedtek, hogy véleményük meghallgatása helyett megállapodásokat kényszerítsenek ki,[136] sőt, hogy egy **második kamara funkcióját** lássák el; esetleg annak előképei legyenek. Az ÉT a kilencvenes évek elején több olyan gesztust tett, amely szinte második parlamentként tüntette fel a közvélemény előtt.[137] Például nyilvános üléseket tartott, s ami a leginkább árulkodó: az ott ülő szervezetek a saját **tagságuknál szélesebb társadalmi rétegek képviselőjeként** léptek fel.[138] A társadalmi-gazdasági megállapodás ígérete 1994/95-ben csak táplálta ezeket az illúziókat. A „koncertált akció" kudarca után[139] azonban egyértelművé vált a konzultatív szerep; majd az 1998-as választásokat követően a kormány szervezetileg is szét-

[133] Az OÉT történetének részletes bemutatására és értékelésére ld. *Ladó/Tóth*: Helyzetkép és A makroszintű.

[134] Itt a kormány egy kezdeti periódus után, amelyben mind a munkavállalói, mind a munkaadói oldal ellenségének tekintette, hamarosan a döntőbíró szerepébe jutott. – Az ÉT a versenyszférára korlátozódott. A költségvetési szférában párhuzamosan működött a Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa és a Köztisztviselői Érdekegyeztető Fórum.

[135] *Ladó/Tóth*: A makroszintű 60, 82.

[136] *Ladó/Tóth*: Helyzetkép, 142: a gazdasági konzultáció helyett a szociális partnerek visszatérően gazdasági, gazdaságpolitikai tárgyalásokat és megállapodásokat követeltek, és kértek számon a kormányon. – Az ILO terminológiájában a *konzultációnak* nem kell közös állásponthoz vezetnie, a *tárgyalás* célja viszont eleve a megállapodásra jutás (uo. 68).

[137] S persze a valódi parlament előtt is, amely tiltakozott, és ellenállt. *Ladó/Tóth*: Helyzetkép 141.kk, A makroszintű 66. – A második kamara kérdéséhez még *Herczog László*: Az érdekegyeztetés magyarországi rendszere. Acta Humana 1998, No. 33, 85.

[138] Hasonló törekvés – például egy „civil parlament" létrehozása – más társadalmi szervezetek összefogásának egyik fő mozgatója volt.

[139] A kudarc oka részben az addig csak részletkérdésekben tárgyaló ÉT felkészületlensége volt átfogó stratégiai témák kezelésére; de a válságos gazdasági helyzetben a kormány sem tudott semmit ígérni a szociális partnereknek. A helyzetre adott kormányzati válasz, a drasztikus takarékossági intézkedések, az érdekegyeztetés teljes figyelmen kívül hagyásával született meg.

választotta a munka világában történő egyeztetést és az általános gazdasági-szociális konzultációt.[140] 2002-ben a szociális partnerek és a kormány megállapodott az érdekegyeztetés megújításáról, de az ismét Országos Érdekegyeztető Tanácsnak nevezett „legátfogóbb fórum" mellett megmaradtak a legutóbb létrehozott „szakfórumok", és továbbra is külön szerv maradt „az átfogó stratégiai célok és programok egyeztetésére" a Gazdasági és Szociális Tanács, amelyben további szervezetek is részt vesznek.[141]

Az országos érdekegyeztető fórumnak egyik formájában sem volt, és **nincs jogi alapja.** Egyes jogosítványait – már mint létező szervezetét – a foglalkoztatási törvény, majd a Munka törvénykönyve kodifikálta, de ez **nem teremti meg** az ÉT (és utódszervezetei: az Országos Munkaügyi Tanács (OMT), majd ismét OÉT) **legitimitását.**[142] Egységes érdekegyeztetési törvény létrehozása, amely a Tanács jogállását és eljárását szabályozná, a felek egyikének sem állt érdekében.[143] A Tanács munkaügyi kapcsolatokra vonatkozó jogait az említett törvények tartalmazzák. Eszerint a munkaügyi kapcsolatokat, a munkaviszonyt, továbbá a foglalkoztatáspolitikát érintő országos jelentőségű kérdésekben a Kormány a szociális partnerekkel az OÉT-ben egyeztet. Az egyeztetés kétség-

[140] Az ÉT utódjaként az előbbire létrehozta a tripartit Országos Munkaügyi Tanácsot, a második feladatra pedig a Gazdasági Tanácsot, amelyet azonban a korábbi szereplők mellett kibővített a témához kötődő szakmai és területi képviseletek, a gazdasági kamarák és a pénzügyi szféra szervezeteinek képviselőivel. Továbbá külön eljárást terveztek a jogalkotási törvényben előirányzott véleményezésre. Ténylegesen még több fórum jött létre: a munka világában az OMT mellett pl. még a Nemzeti ILO Tanács, Országos Szakképzési Tanács; a gazdaságpolitikai egyeztetésben az Európai Integrációs Tanács, a Szociális Tanács, az Országos Területfejlesztési Tanács. Ezek egy része at OÉT újraalakítása után (2002) is fennmaradt.

[141] 1094/2002.(VI.8.)Korm. határozat az érdekegyeztetés újraindításáról, illetve OÉT tájékoztató az OÉT 2002. július 26-i alakuló üléséről, amely a megállapodás szövegét is tartalmazza. Magyar Közlöny 2002/108. Annak ellenére azonban, hogy az OÉT hatáskörébe a „munka világával összefüggő valamennyi kérdéskör" tartozik, s ez az általános gazdaságpolitikai konzultációtól elválik, a felek mégis a gazdaságpolitikai konzultációnak az OÉT kereteiben való továbbfolytatásában egyeztek meg.

[142] Hasonlóan *Ladó/Tóth*: A makroszintű 64. Az OÉT egyes jogosítványairól az 1991. évi IV. törvény (foglalkoztatási törvény) 9, 10, 10/A.§, az 1992. évi XXII. törvény (Mt.) 16, 17.§ szól. Rendelkezéseket tartalmaz még a munkavédelmi és a szakképzési törvény is. Az Mt. miniszteri indokolása azt tartalmazza, hogy „a Javaslat nemcsak nevesíti a ma is működő Érdekegyeztető Tanácsot, de a kötelezettség előírásával megteremti ennek jogi legitimációját is". Átveszi ezt *Pál Lajos:* Munkaügyi kapcsolatok. In: *Radnay József* (szerk.): A Magyar Munkajog. Kommentár a gyakorlat számára 3. kiad. Bp, HVG-Orac, 25. pótlás A39. Az említett „kötelezettség" a Kormány kötelezése az érdekegyeztetésre az OÉT-ben; s az Mt. ennek keretében vétójogot is ad az OÉT-nek. Magáról az OÉT jogállásáról azonban semmilyen rendelkezés nincs. Az egyes részkérdésekben való tényleges elismerés nyitva hagyja az alapvető legitimációs kérdést: egyáltalán adhatók-e ilyen jogok ennek a szervezetnek?

[143] A rendezetlenség lehetővé tette az intézmény alakítását a mindenkori érdekeknek megfelelően. *Ladó/Tóth*: Helyzetkép 18.kk. Az Alkotmánybíróság sem állapított meg törvényhozói mulasztást e tekintetben, ld. 15. jegyzet.

telenül konzultációt jelent.[144] A konzultációnál erősebb jogosítvány az egyetértés az állami döntéshozóval (vétójog), de egyes témákban az ÉT-nek saját döntési joga is van, amelyet a kormánynak végre kell hajtania. A Munka törvénykönyve az OÉT-nek egyetértési jogot ad a tömeges elbocsátásokra vonatkozó törvényi szabályok, a minimálbér meghatározása, a munkaügyi ellenőrzés és távmunka rendeleti szabályozása, s végül a munkaminősítés rendszere tekintetében. Az OÉT-ben létrejött országos bérmegállapodást a gazdasági miniszter jogszabályban kihirdeti.[145] A különböző erősségű jogosítványok láthatólag aszerint oszlanak meg, hogy munkaügyi kapcsolatokról, vagy általános gazdaság/szociálpolitikai egyeztetésről van-e szó. A tényleges döntések az előbbi szférába illenek, de itt az állam részvétele voltaképpen fölösleges is. Ahol viszont az állam stratégiai döntései területét érinti az egyeztetés, a közvetítő szervek közvetlen és kötelező befolyása[146] nem illik az alkotmányos rendszerbe. A nehézséget az okozta, hogy az ÉT nem különböztetett a két terület között; hanem minden téren kötelező megállapodásra tört. A két szféra elkülönítése mára sem szilárdult meg.

Az ÉT, majd utódszervezetei jogállásának és működésének meghatározása, törvény híján, az **önszabályozásra maradt.** Az egybehangzó törvényi meghatározások szerint a Kormány a szociális partnerekkel az Országos Érdekegyeztető Tanácsban egyeztet; ezt követően azonban már az OÉT *számára* ad jogokat.[147] Az OÉT maga azonban nem jogképes. Véleményezési, egyetértési stb. „jogait" úgy gyakorolja, hogy a benne résztvevő felek megegyezésre jutnak. Az Ügyrend, később Alapszabály – jelenleg „Megállapodás"[148] – című dokumentumok joghatása nem lehet több, mint egy szerződésé. Ez pedig nem tartalmazhat a feleken kívül másokra nézve kötelezettségeket. A jogalkotást érintő „jogai", azaz megállapodásai csak a Kormányt köthetik. Olyan fontos kérdésekben például, mint az OÉT véleménynyilvánítási joga a parlamenti vitában, a kormány a reális lehetőségeken túlmenő vállalást tett, sőt a későbbi Házszabály szerint jogilag is lehe-

[144] Az egyeztetés tartalma a foglalkoztatási törvény szerint a törvénytervezetek véleményezése és a Munkaerőpiaci Alap működtetése. A Munka törvénykönyve az egyeztetést nem részletezi.

[145] Ezeken túl az OÉT bizottságainak, valamint a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületének számos döntési vagy egyetértési jogosítványa van, döntően az általuk kezelt pénz elosztása tekintetében.

[146] Az előbb említett (természetük szerint) bipartit megállapodások pl. a bérekről nyilván olyan gazdasági tények, amelyekre az államnak figyelemmel kell lennie. Az erre való reakciónak azonban számtalan módja áll nyitva, míg a konkrét és kötelező gazdaságpolitikai „megállapodás" lényegesen szűkítené mozgásterét. – Más kérdés, ha az ÉT (szervei, bizottságai) igazgatási típusú feladatot látnak el. A pénzalapok elosztásában nem kifogásolható az államtól rájuk átruházott döntési jog.

[147] Mt. 16, 17.§; 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatásról 9.§.

[148] A 2002-ben felállt OÉT ügyrendjét, annak ideiglenes jellegére hivatkozva, az OÉT nem adja ki harmadik személyeknek.

tetlent vállalt.[149] A törvényekben lefektetett néhány jog nem felelt meg az ÉT expanzív önértelmezésének, amely az „egyeztetést" intézményes beépülésként képzelte állami döntéshozó szervekbe, [150] s amely az egyeztetést megállapodási kötelezettségként értette. A megállapodások többségéről azonban kiderült, hogy azokat a kormány nem tudja betartani, s még kevésbé tudja más szervekkel betartatni.[151] A végrehajtási bizonytalanság is készteti a szociális partnereket arra, hogy pozíciókat szerezzenek a döntéshozó szervekben, vagy hogy a megállapodás után is eredeti elképzelésük érdekében lobbizzanak a döntő szervnél, tekintet nélkül a megállapodásra. Ezzel azonban megint csak a konzultáció, lobbizás, és más befolyásolási eszközök[152] természetes aránya áll helyre, szemben az örökölött, és azóta is erőltetett együtt-döntési jogosítványokkal.

Az ÉT megalakulásától máig a legérzékenyebb pont **a tagok kiléte és a tagság megszerzése.** Ez egyben az intézmény legitimitását is bizonytalanná tévő kérdés, amelynek tisztázása elől a tagok rendre kitérnek, vagy csak a bent lévők tagságát megerősítő szabályokban állapodnak meg. 1990-ben a kormány minden létező, országos munkavállalói és munkaadói érdekképviseleti (csúcs)szervet meghívott; a létezésen kívül semmilyen kritériumot nem állított. Különösen nem kérdezett rá a reprezentativitásra, vagyis a szervezet mögött álló tagság nagyságára.[153] A tagok – különösen a szakszervezeti oldalon – heves politikai harcban álltak egymással, megkérdőjelezték egymás legitimitását, s egymás kiszorítására törekedtek, nemcsak a tagságot, de a döntéshozatali súlyarányt tekintve is; viszont a külsőkkel szemben védték tagságuk monopóliumát.[154]

---

[149] Csak az országgyűlési bizottság hívhat meg külső szakértőt vagy szerveket a vitára, a kormány, mint előterjesztő, nem. (Házszabály 73. és 81.§) A garanciák hiányára ld. *Tóth István János* (131. jegyzet) 55.
Azt, hogy az egyeztetés csak a Kormányt kötheti, szabatosan fejezi ki az Mt. 17.§, amely az OÉT egyetértési jogát a Kormány cselekvése feltételeként fogalmazza meg.

[150] Az ÉT a Házszabály módosítását kérte, hogy a bizottsági üléseken tanácskozási joggal részt vehessen; helyet kért minisztériumi kabinetben. *Ladó/Tóth*: Helyzetkép 141; *Tóth István János* (131. jegyzet) 57.

[151] A gyorsan változó gazdasági körülmények hamar tárgytalanná tehetik a megállapodásokat. A kormány ígérete azonban főleg azért nem megbízható, mert ha a döntést a parlament hozza meg, nem tudja mindig (változatlanul) elfogadtatni előterjesztését. Az ÉT többi fele pedig azt is kifogásolhatja, hogy a kormány nem képviselte a megállapodást elegendő erővel. Ebből a bizonytalanságból viszont az következik, hogy mindegyik fél minden eszközzel megpróbálja befolyásolni a parlament döntését, s ez újból felboríthatja az ÉT-ben egyszer már elért konszenzust. *Ladó/Tóth*: Helyzetkép 142, 180; *Héthy Lajos:* Országos jövedelempolitikai megállapodások. Közgazdasági Szemle, 2000, 89.

[152] Az érdekegyeztetésben való részvétel természetesen nem szünetelteti a sajtó útján való nyomásgyakorlást, de még a sztrájkot sem zárja ki. Sőt az ÉT-szereplés jó alkalom a megjelenésre a médiában.

[153] Az ÉT-ben részt vevő szervezeteket ld. *Ladó/Tóth*: A makroszintű 63.

[154] *Körösényi András:* A magyar politikai rendszer. Bp, Osiris, 2002, 178, *Tóth András:* A magyar szakszervezetek a politika és a gazdaság viharában. Politikatudományi Szemle, 2000/1-2, 169.kk, *Ladó/Tóth*: A makroszintű 64. – A belső harcok ellenére az intézmény működőképességét mégis biztosította az a szokatlan, de a körülményekre szabott megoldás, hogy az egyes ol-

A közvetítő szervezetek viszonya saját tagságukhoz természete szerint kétértelmű. Az érdekképviseletek cselekvési önállósága, tehát viszonylagos függetlenségük a tagságtól funkcionális elem; de csak akkor van értelme, ha a szervezet befolyással van a tagságára, vagyis az önállóan kialkudott döntéseket érvényesíteni is tudja. Az OÉT munkavállalói oldalának szervezetei monopóliumuk tudatában önálló szereplőkként viselkednek a Tanácsban, s egyáltalán nem szorgalmazzák az általuk képviselt szakszervezeti tagsághoz kötődés kérdéseinek felvetését; a reprezentáció és legitimáció (a tagsági kritériumok) szabályozását sem. Ugyanakkor éppen a korporációs szervezetek előnyeit, az ilyen autonómia értelmét adó tulajdonságot nem bírják: alacsony a reprezentativitásuk, a tagság nem kész a vezetők követésére, és rendkívül alacsony a társadalmi elfogadottságuk.[155] Mindezek ellenére, a korán megcsontosodott érdekegyeztetési struktúrának köszönhetően a „csúcson" mégis nagyobb az alkuerejük, mint lent, a bázison. Miközben tehát a bázison a szakszervezeti tagok száma az egész időszakban folyamatosan és rohamosan csökkent, s a jogi szabályozás is a munkahelyi szakszervezetek súlyának csökkenése irányában hatott,[156] egyre fontosabbá vált a csúcsszervek számára a csúcson való jelenlét, s legalább az ottani jogosítványok révén politikai súlyuk őrzése.[157] A reprezentativitást csak akkor vetették fel az MSZMP-hez közelálló szakszervezetek, amikor súlyuk és kormánypárti támogatottságuk megnövekedett; viszont az érdekegyeztetés átalakítása után, 1998-ban ismét minden „országos" szakszervezet meghívást kapott az Országos Munkaügyi Tanácsba.[158] Az országos érdek-

dalaknak egy-egy szavazatuk van; azaz a háromoldalú megállapodásokhoz az oldalon belül mégis konszenzusra kell jutni. – 1994/95-ben a társadalmi-gazdasági megállapodást a tervek szerint az ÉT-vel kötötte volna meg a kormány, úgy, hogy más civil szervezeteket is bevonnak a tárgyalásokba. Azonban ilyen bővítésre előkészület sem történt.

[155] *Körösényi/ Tóth Török* (129. jegyzet) 330.
Petrétei József (37. jegyzet) 119 nem veszi figyelembe a korporációk kettős természetét, amikor a tagság befolyását hiányolja az érdekegyeztetési tanácsban részt vevő vezetőkre.

[156] Lásd például az üzemi tanácsok felállításával párhuzamossá váló érdekvédelmi szerkezetet.

[157] *Körösényi András* (154. jegyzet) 176, *Körösényi/Tóth/Török* (129. jegyzet) 330. Párhuzamos ez a jelenség azzal a megfigyeléssel, hogy a belföldön befolyást szerezni képtelen NGO-k a nemzetközi színtéren kárpótolhatják magukat. *Szabó Máté* (8. jegyzet) 140.

[158] A baloldali szakszervezetek 1997-ben súlyozásos szavazást vezettek be a korábbi konszenzus helyett az oldalon belül, és azt javasolták, hogy csak az 1998-as üzemi tanács-választások után csak 10%-ot elért konföderációk maradhassanak az ÉT-ben, feltéve, hogy a tagdíjfizető szakszervezeti tagok legalább 10%-a hozzájuk tartozik. Az OMT-nek viszont csak azok a munkavállalói és munkaadói szervezetek lehettek alapítói, amelyeket az Országos Választási Bizottság 1997-es döntése – a társadalombiztosítási önkormányzatokba való delegálás feltételeivel összefüggésben – országos érdekképviseleti szervnek minősített. A felek az ideiglenes alapszabályban vállalták a végleges reprezentativitási szabályok kidolgozását. *Tóth András* (154. jegyzet) 171, 175, *Ladó Mária – Tóth József*, Érdekegyeztetés helyett társadalmi párbeszéd. In: *Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László* (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1999-ről, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2000, 405, *Ladó/Tóth*: A makroszintű 83.

egyeztetésben résztvevő szervezetek köre mindazonáltal 1990 óta lényegében változatlan.[159] A tagsági kritériumok kidolgozásáról a 2002-es újraindítás során sem esett szó.[160]

Termékpálya-bizottságok, terméktanácsok

Egy másik, részletesen kiépített *érdekegyeztető fórumrendszert* alkotnak az agrárpiaci rendtartási döntéseket előkészítő **termékpálya bizottságok**.[161] Ezek a törvény szerint döntés-előkészítő, véleménynyilvánító, javaslattévő szervek, amelyekben minisztériumok, a mezőgazdaság általános érdekképviseleti szervei, valamint az adott termékpálya vállalkozóinak legerősebb gazdasági érdekképviselete, s végül az illetékes terméktanács képviselője vesz részt. A fórumok felépítésének jellemzője a sokszoros tagoltság – nemcsak az érdekkörök szerint, hanem az érdekképviseletek szintje szerint is. Az Agrárkamara és a két legnagyobb termelői érdekszervezet minden bizottságban állandó tag. Jellemző a reprezentativitás: a legnagyobb termelői, s a legnagyobb termelési értéket felmutató országos vállalkozói érdekképviselet vehet részt a fórumon. Ugyanakkor a többféle tagolás miatt a képviseletek részben átfedésben lehetnek.

A **terméktanácsok** *az egyesülési jog alapján létrehozott társadalmi szervezetek,* amelyek tagjai egy adott termék termelői, feldolgozói és kereskedői. A tagok gyakran maguk is szűkebb szakmát vagy terméket képviselő szervezetek, de egyéni termelők, feldolgozók, kereskedők is lehetnek. A terméktanács ugyan önszabályozó módon befolyásolja a termelést, az árakat, minőséget stb., de eleve a minisztériumi szabályozás és beavatkozások partnereként alakul meg; szerepét törvény is meghatározza. Működésük első tíz évében miniszteri elismerésre volt szükség, amely reprezentativitásukat és azt vizsgálta, képesek-e végrehajtani szabályozási feladatokat.[162] Az állam és az érdekképviselet együttműködésének jellemző formája, hogy a miniszter és a terméktanács *szerződést köt* bármely agrárpiaci rendtartási eszköz alkalmazására. Megállapodhatnak árban, támogatásban, termelési kvótákban stb. Itt tehát nem formátlan vagy bizalmas megállapodásokról van szó. A szerződések nyilvánosak, feltételeiket és be nem tartásuk szankcióit törvény szabályozza. A szerződéshez a terméktanácsban nem képviselt szereplők is csatlakozhatnak.

---

[159] Egy kis szakszervezet esett ki a munkavállalói oldalról, és egy szervezettel bővült a munkaadói oldal.

[160] A Megállapodás csupán „az újonnan létrejövő fórumok" résztvevői körének meghatározását irányozza elő. (6. pont.)

[161] 2003. évi XVI. törvény az agrárpiaci rendtartásról 4., 13-17.§.

[162] 11/1993.(III.24.)FM rendelet. Először a termékpálya 35%-os, hamarosan 51%-os képviseletét követelték meg. Az agrárpiaci rendtartásról szóló 2003. évi XVI. törvény a 2002. végéig elismert terméktanácsokat ismeri el, az elismerésről szóló rendeletet hatályon kívül is helyezték a következő évben. Terméktanácsok a legkülönbözőbb nagyságrendben termelt termékekre nézve működnek, a gabonától az éticsigáig. A terméktanácsok létrehozták szövetségüket is.

Közhatalom gyakorlása

Az állam és az érdekképviseletek viszonyában a minden érdekképviselet számára lehetséges konzultatív jogkörökön túl néhány érdekképviseleti szervet az állam meghatározott körben közhatalom gyakorlásával is felruház. Az állami hatáskörök átruházásának alkotmányos feltételei természetesen itt ugyanazok, mint bármely más esetben. Mégis fel kell figyelni arra a sajátosságra, hogy gyakran *nem az érdekszervezet* maga, hanem az állammal való konzultációra alapított *„fórum" kap ilyen jogot;* olyan „vegyes" szervezet tehát, amelynek az állam is tagja; s amelynek „joggyakorlása" a benne részt vevő felek megállapodását jelenti.[163] A jelenlegi – de kezdetektől fennálló – jogi helyzet még rendhagyóbbá teszi a képet. A legerősebb ilyen jogosítványokkal rendelkező érdekegyeztető fórum, az OÉT ugyanis csupán a kormány és a – nem tudható, milyen alapon tagként szereplő – érdekképviseleti szervek „megállapodásán" alapszik.[164] Ezt pedig a közhatalom átruházásának feltételeit vizsgálva mindenképpen értékelni kell.

Az államigazgatás eszközéül használt *szerződésekkel* az államnak az érdekképviseletekkel való viszonyában is találkozunk. Az egyeztető fórumok fő célja éppen „megállapodások" elérése; de pontosan szabályozott szerződéses viszonyok is működnek.[165] Ilyen szerződés megkötésére való jog azonban nem közhatalmi jogosultság; így az utóbbi alkotmányos korlátai itt nem érvényesek.

Az átruházott közhatalom-gyakorlás egyik tipikus módja, hogy az érdekszervezet az általa képviseltek köre számára **kötelező szabályokat állapíthat meg**. Szintén közhatalmat jelent a szervezetnek adott **vétójog (egyetértési jog) egy állami rendelkezéssel szemben.** Ezért ugyanazok a legitimációs problémák merülnek fel mindkét esetben. (→**54**) A részvétel a közhatalom gyakorlásában vonatkozhat mind normatív, mind egyedi aktusokra, mint az a kamarák jogosítványain jól látható.[166] Tipikusak az egy alkalomra szóló normák: pl. az azévi minimálbér, a munkaerőpiaci alap szétosztása arányainak meghatározása (tehát nem a konkrét elosztás) az adott évre.

Állami feladatokat az állam bármely szervezetnek átadhat, s ehhez megfelelő jogi kereteket és biztosítékokat társíthat. A közhasznú tevékenységet az állam általában anyagilag támogatja.[167] Témánkban ide sorolható az érdekképviselet és

[163] Nem áll fenn ez a probléma a terméktanácsoknál.

[164] Az érdekegyeztetés felújítását feladatul tűző kormányhatározat nyilván közömbös az OÉT – hiányzó – jogi státusza szempontjából.

[165] Ilyen a terméktanács és a miniszter szerződése az agrárpiaci rendtartás eszközeinek felhasználására.

[166] A kamarák magatartási szabályokat bocsátanak ki az egész szakma számára, az etikai kódextől a szakképzési és minősítési követelményekig. Dönthetnek (vagy vétót gyakorolhatnak) a foglalkozás gyakorlásának lehetőségét jelentő foglalkozási jegyzékbe való felvételről.

[167] A non-profit szektor jogalkotása külön szervezeti formákat kínál a közhasznú tevékenységre, lásd a közhasznú társaságot a Ptk-ban (57.§). Az anyagi támogatás az adókedvezménytől a költ-

az állam szerződése; például az említett agrárpiaci szerződések. Olyan feladatot azonban, amelynek ellátása **közhatalmi jogosítványt** igényel, csak az a szervezet kaphat, amely **kellő legitimációval** rendelkezik. Ehhez minimális feltétel, hogy **a hatáskör átadásának törvényi alapja** legyen, s **az állam felügyelje** az átruházott tevékenységet. Ott azonban, ahol a közhatalommal felruházott nemállami szervezet kötelező szabályokat alkothat (s itt sem mindegy, hogy a saját tagságra korlátozva, vagy azon túllépő hatállyal), de még inkább ott, ahol egy társadalmi szervezet vagy más érdekképviselet jogszabályok megalkotásában való együttes döntésre kap jogot, nélkülözhetetlen **a normák címzettjeitől származó, demokratikus legitimáció** valamely formája.

Az Alkotmánybíróság több szűrőt is beiktatott a nem állami szervek közhatalom-gyakorlásának alkotmányosságára.[168] Az első a közhatalom-gyakorlás tárgyi köre, s **a hatalom átruházásának indokoltsága,** amelyet az Alkotmánybíróság a „közfeladat" megléte kapcsán vizsgál. Az Alkotmány 4.§ alá eső szervezetek bizonyosan közfeladatot látnak el. Ám az Alkotmánybíróság tág értelmezése szerint vett közfeladat nem minden esetben indokolja közhatalmi jogosítványok átruházását. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ugyanis közfeladat egy szakma vagy gazdasági terület összesített és kiegyenlített érdekének meghatározása is (valamint az állam erre vonatkozó információs igényének kielégítése) – ami a kamarák eredendő feladata. Ez valójában a „közvetítő" funkció, amelyet az Alkotmánybíróság kezdettől elismert a szakszervezetek vonatkozásában is. Az ilyen „tanácsadó közreműködés" eszközei nem szükségképpen közhatalmiak, bár az állam elláthatja az e célra létrehozott köztestületet a feladathoz szükséges szervezettel és hatáskörökkel.[169] Viszont szükségképpen közhatalmi jellegű közfeladat e testületek normaalkotása.[170]

ségvetési hozzájárulásig terjedhet. A közpénz elosztását az állam demokratizálhatja is. A 2003. évi I. tv. értelmében a civil szervezetek delegáltjai döntenek a támogatás szétosztásáról.

[168] A kérdést a kamarákra és a társadalombiztosítási önkormányzatokra vonatkozó határozatok sorában vizsgálta (38/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 249; 39/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 263; 40/1997.(VII.1.)AB, ABH 1997, 282). De tekintettel kell lenni a szakszervezetekkel és az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos ítéleteire is. A legitimáció nemcsak a jogalkotáshoz szükséges – amely az érdekegyeztető fórumok egyetértési joga révén megkerülhetetlen. Ugyanez a követelmény az olyan átruházott konkrét döntési jogkörökkel szemben is, amelyek alapjogot érintenek (ABH 1997, 263, 269, 270).

[169] A „közvetítés" közfeladatként való felfogásával az Alkotmánybíróság értelmezése túlmegy a Ptk. köztestületi szabályainak indokolásán, amely szerint a közfeladat általában olyan feladat, amelyet egyébként az államnak vagy helyi önkormányzatnak kellene megvalósítania. ABH 1997, 254, 268; a szakszervezetekre: 24/1990.(XI.8.)AB, ABH 1990, 118. E később többször ismételt formula a szakszervezetek közérdekű funkcióját a piacgazdaság működésébe ágyazza. A kamarai feladatokhoz a törvényhozó szükségesnek tarthatja a kötelező tagságot. Ha a tagság a hivatás gyakorlásának feltétele, a tagfelvétel lehet hatósági aktus, mint ahogy a Magyar Orvosi Kamarának egyetértési joga van a miniszter döntéséhez külföldi állampolgárságú orvos felvételénél az Orvosok Országos Nyilvántartásába. Az azonban nem áll, hogy a kamara „tanácsadó közreműködése" közhatalmi jellegű tevékenység lenne.

[170] Az ilyen normák egy részének kikényszerítésére államigazgatási eljárás és közigazgatási per áll nyitva.

Az átruházott normaalkotásnak alkotmányos határai vannak. A kormányzati rendeleti jogalkotásnak is mindig **törvényi felhatalmazáson** kell nyugodnia, s annak keretében kell maradnia. A kormánytól független területi önkormányzatokra maga az Alkotmány ruházza a rendeletalkotás jogát, hasonló korlátokkal.[171] Az Alkotmánybíróság nyugodtan értelmezhette kiterjesztően a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát, hiszen a jogalkotó, a választott képviselőtestület legitimációja vitán felül áll; másrészt a rendeletek alkotmánybírósági kontroll alá esnek. Ezzel szemben az érdekszervezetek jogalkotásának és egyetértési jogának alkotmányosságához az Alkotmánybíróság nem tartotta elegendőnek az általában megadott, vagy a nem elég határozott tárgyú törvényi felhatalmazást. Az Alkotmánybíróság megkövetelte, hogy alapjogot érintő és a szakmai kamarához tartozó hivatás lényegét meghatározó kérdésben a kamara részére adott szabályozási vagy döntési jogkörnek legalább a tartalmi kereteket meghatározó törvényi alappal kell rendelkeznie.[172] Az Alkotmánybíróság külön is kimondta, hogy a betű szerint korlátlan törvényi felhatalmazás sem tekinthető korlátlannak.[173] A normaalkotásra való **felhatalmazás határozott volta** ugyanis feltétele az ellenőrzésnek: konkrét döntés vagy egyetértési jog esetén a közigazgatási bíróság általi érdemi[174] elbírálásának, kötelező szabályok esetén pedig a felhatalmazó törvény, vagy maga a normatívként érvényesülő aktus alkotmánybírósági felülvizsgálatának.[175]

Az érdekszervezeteknek adott jogalkotási **együttdöntési hatásköröket** a felhatalmazó törvények kielégítő pontossággal határozzák meg (szemben a korábbi általános szakszervezeti vétójoggal). Az önálló szabályalkotási felhatalmazások kellő konkrétságát viszont az Alkotmánybíróság esetileg felülvizsgálta, illetve vizsgálhatja.[176] Az OÉT egyetértési jogait láthatóan a korábbi monopolhelyzetű szakszervezeti szövetségtől örökölte.[177] A korábban a miniszteri szinten általá-

---

[171] Mind a Kormány, mind a miniszterek, mind pedig a helyi önkormányzatok „feladatkörükben" alkothatnak rendeletet. (Alkotmány 35.§ (2), 37.§ (3), 44/A.§ (2)) A helyi rendeletalkotás joga az önkormányzati törvény kifejtése szerint a törvények felhatalmazáson alapuló végrehajtásán kívül felöleli a törvény által nem szabályozott helyi viszonyok szabályozását is. Az Alkotmánybíróság megkísérelte az utóbbi kör kiterjesztését arra, hogy külön felhatalmazás nélkül is lehessen a helyi viszonyokra konkretizálni törvényi rendelkezéseket. *Sólyom:* Az alkotmánybíráskodás 779.k.

[172] ABH 1997, 263, 269.k.

[173] 21/1998.(V.27.)AB, ABH 1998, 165. (Az adott esetben a törvényben írtakon felül „további összeférhetetlenségi okok" meghatározása a kamara alapszabályában.)

[174] A határozottsági követelményt az Alkotmánybíróság általánosította. A közigazgatási határozatok törvényessége érdemi bírói elbírálása érdekében a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak – az átruházó szabálynak is – megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amelynek alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. ABH 1997, 263, 272, 278-280.

[175] Részletesen *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás, 284.kk, különösen 290.

[176] Az orvosetikai statutum alkotására adott felhatalmazásra: ABH 1997, 270.k.

[177] 1992-ig a dolgozók élet- és munkakörülményeit érintő szabályokhoz a Minisztertanácsnak a SZOT-ot meg kellett hallgatnia; a miniszter ilyen kérdést csak a SZOT egyetértésével szabályozhatott.

nos vétójogot az új Munka Törvénykönyve 1992-ben az immár a munkaadókat is magában foglaló ÉT-re ruházta, és néhány témára szűkítette, másrészt viszont részben kormányszintre emelte. Az OÉT egyetértése szükséges a kormány döntéséhez a tömeges elbocsátások kivételes szabályairól, a minimálbérről, valamint a munkaügyi ellenőrzés és a távmunka rendeleti szabályozásáról; továbbá a munkaminősítés rendszerének miniszteri szabályozásához. A leghosszabb napi munkaidőre és a munkaszüneti napokra a kormány az OÉT egyetértésével tehet csak javaslatot.[178] Fontos tehát, hogy az egyetértési jognak törvényi alapja van, bár ez az OÉT jogállásának (jogi létének) problémáit nem oldja meg. Ugyanez a helyzet azokkal az érdekegyeztető testületekkel, amelyek döntési vagy együttdöntési jogait, sőt ezúttal tagságát is törvény rendezi; viszont tagjait az OÉT jelöli, s így a legitimációs problémát rájuk is átviszi.[179]

Természetes, hogy az OÉT felhatalmazása csakis a rendeleti szintre vonatkozik. Törvényhozási tárgy esetén a kormány javaslatát vétózhatja meg az OÉT. Azt viszont nem kényszerítheti ki, hogy az egyetértését elnyert bármilyen javaslatot („megállapodást") a Kormány be is vigye, vagy hatékonyan képviselje a parlamentben.

Témánkban az igazán kényes kérdés, hogy az **érdekszervezetek legitimációja elégséges-e** a jogalkotásban való részvételhez.

Az Alkotmánybíróság ezt a problémát a kamarák és a társadalombiztosítási önkormányzatok vonatkozásában vizsgálta. A kamarák az ipart és kereskedelmet folytatók összességét, a szakmai kamarák pedig az egyes szakmák minden gyakorlóját kötelező szabályokat és határozatokat hozhatnak, s ezek betartását szankcionálhatják. Ha tehát a kamarák jogosítványai a közigazgatás egyszerű adminisztrációs kisegítésén túllépnek, akkor a normák címzettjei összességének a döntéshozó szervek választói között kell lenniük. Ez sokkal fontosabb, mint (a sok esetben formális) kötelező tagság: a tevékenységük szerint a kamarához tartozók lényegében a választójogosultak közösségét alkotják. Ebben is hasonlít a testületi önkormányzat a területihez, ahol a lakhely ténye keletkezteti a „tagságot".[180] A régi magyar jog nem is a kötelező tagsággal, hanem a minden érdekeltet megillető választójoggal oldotta meg a kérdést.[181] A hatályos jog alapján viszont **csak a kötelező tagsággal rendelkező kamarák esetében aggálytalan** a normaalkotás legitimációja. A többi szervezetnél további ismérveket kell megvizsgálni. Erre nézve az egykori társadalombiztosítási önkormányzatról szóló al-

[178] Mt. 17.§. Az OÉT korábbi (hozzáférhető) alapszabályában széles jogkörökkel ruházta fel saját magát, de közhatalmi jogot sosem vindikált magának. (A kormánynak tett „ajánlás", az Országgyűlés „tájékoztatása" nem ilyen természetű.)

[179] Pl. Munkaerőpiaci Alap irányító Testülete, a Megyei Munkaügyi Tanács, 1991. évi IV. törvény 10/A, 12.§.

[180] ABH 1997, 257.

[181] Az 1868. évi VI. törvénycikk a kereskedelmi és iparkamarák taglétszámát meghatározta (64 és 96 tag között). Viszont minden „bennszülött és megtelepült iparos és kereskedő" e minőségénél fogva választójoggal rendelkezett, s a kamarák költségeihez adó módjára kivetett és behajtott összeggel járult hozzá.

kotmánybírósági határozat szolgál támponttal.[182] A biztosítási önkormányzat kötelező rendelkezéseinek címzettjei, azaz a biztosítottak közül – egyrészt a törvény többszörös szűkítései, másrészt a munkavállalók alacsony szervezettsége folytán – az érintettek csak olyan kis hányada szólhatott bele abba, ki lesz önkormányzati képviselő, hogy az Alkotmánybíróság ezt az **arányt** nem tartotta elegendőnek a normaalkotás legitimációjához. A határozat egy másik fontos szempontot is meghatároz: valamely érdekképviselet által általában élvezett támogatás nem tekinthető olyan korlátlan felhatalmazásnak, mely a támogatás mérésnek idején előre nem látható, és a felhatalmazók által nem mérlegelt új feladatokra is legitimál. Egy konkrét szervbe történt **választás eredményét** pedig **nem lehet más célra „átvinni"**, s azzal kiváltani, helyettesíteni az új választást.[183]

A fentieket is figyelembe véve azt kell megállapítani, hogy **az OÉT-nek nincs meg a szükséges demokratikus legitimációja** ahhoz, hogy vétójoggal felruházva részt vegyen a kormányzati szintű jogalkotásban. Munkahipotézis-

[182] 16/1998.(V.8.)AB, ABH 1998, 140, 145-150. A társadalombiztosítás igazgatását a rendszerváltás után önkormányzati alapra helyezte a törvényhozó. A Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat és az Egészségbiztosítási Önkormányzat közgyűlésének összetételét, a biztosítási képviselők választását (delegálását) 1997-ben újraszabályozták. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a társadalombiztosítási önkormányzatok közfeladata közhatalmi jogosítványok gyakorlását is tartalmazza. Az indítvánnyal ellentétben a népfelség elvéből nem következik, hogy a társadalombiztosítási önkormányzatok képviselőit közvetlenül kellene választani.
A közhatalom gyakorlásának azonban alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimáció alapján kerüljön sor. A társadalombiztosítási önkormányzat döntéshozóinak felhatalmazásukat azoktól kell kapniuk, akiket a törvény az önkormányzat alanyainak nyilvánít. Ezek a biztosítási ellátásra jogosultak. A nem nyugdíjas „választójogosultak" körét azonban a törvény az ellátásra jogosultakról a munkavállalókra, s ezen belül is az érdekképviseleti szervezetek tagjaira szűkítette. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság szerint a legitimáció megléte attól függ, milyen indokai voltak a szűkítésnek, az milyen arányú, s végül attól is, hogy a képviselet választáson vagy delegáláson alapul-e.
Az Alkotmánybíróság elfogadta, hogy a szolgáltatások és a jogosultak pénzügyi hozzájárulásának igazgatásával foglalkozó önkormányzatok „választóinak" körét a tényleges teherviselőkre korlátozza a törvény. De fenntartotta, hogy delegálási rendszerben is az önkormányzati alanyok, ez esetben a biztosítási teherviselők többségének kell meghatároznia a képviselők személyét. Ezért, ha szervezetek delegálnak, szükséges, hogy az önkormányzati alanyok túlnyomó többsége tagja legyen ezeknek a szervezeteknek. Túlnyomó többségre azért van szükség, mert akik nem tagjai a delegáló szervezetnek, nem úgy tekintendők, hogy nem választanak, hanem mint akiknek választójoguk sincs. A törvény alapján delegálásra jogosult szakszervezeteknek a biztosítási teherviselők 54%-a tagja. Ilyen körülmények között a munkavállalók jelenlegi szervezettsége nem alkalmas arra, hogy a delegálási rendszer a biztosítási képviselők szükséges legitimációját biztosítsa. (Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a népjóléti miniszter által megadott szervezettségi szintet. Szakszervezeti források ezt 30%-ra tették, ld. *Körösényi* (154. jegyzet) 317.)
A kamaráknál is azért tartotta az Alkotmánybíróság legitimnek a küldöttközgyűlést, mert minden tagnak aktív és passzív választójoga van. ABH, 1997, 257.

[183] ABH 1998, 148, 149. Az 1995-ben tartott üzemi tanácsi választáson elért eredményt akkor sem lehetne 1997-ben a képviselő-delegálási jog alapjává tenni, ha a támogatottság történetesen nem változott volna.

ként megengedve, hogy a törvényhozó felruházhat a kormányon kívüli szervet egyetértési joggal az Alkotmányban csakis a Kormány, illetve a Kormány tagjai jogaként szereplő rendeletalkotáshoz, a Munka törvénykönyve idézett felhatalmazásai – több okból – ekkor sem lennének elégségesek az OÉT ilyen jogának alkotmányos megalapozásához.

Az Mt. olyan szervnek ad jogalkotási felhatalmazást, amelynek **jogállásáról semmilyen jogszabály nem rendelkezik.** Kormányhatározatban a kormány feladatul tűzheti ki magának, hogy érdekegyeztető fórumot létesít, erre meghívhat résztvevőket tetszőleges szempontok szerint. A fórum a résztvevők „megállapodásában" kimondhatja létrejöttét, meghatározhatja feladatát, adhat magának alapszabályt és ügyrendet, sőt meghatározhatja a tagsági kritériumokat is. Mindez azonban csakis az egyeztetésben részt vevők belső viszonyára vonatkozhat. A hatályos jog szerint még magánjogi státuszt sem adhat a szervezetnek.[184] Közjogi jogállást még kevésbé. Ezt a hiányt nem pótolja, s nem orvosolja, ha különböző törvények deklaratív rendelkezésben kimondják, hogy a tárgyba vágó országos jelentőségű kérdésekben a Kormány a munkavállalók és a munkaadók országos érdekképviseleti szerveivel az OÉT-ben egyeztet. Sem az ilyen kijelentések, sem az OÉT-nek e törvényekben adott véleményezési, kinevezési, s az Mt-ben megállapított egyetértési jogkörök sem konstitutívak az OÉT léte szempontjából. A törvényhozó tudomásul vette az annak idején is ténylegesen működő Érdekegyeztető Tanács létét, és anélkül rendelkezett róla, hogy jogi helyzetét vizsgálta volna. Így azzal sem foglalkozott a törvényhozó, hogy megvannak-e a feltételei annak, hogy jogalkotási jogosítványt ruházzon az Érdekegyeztető Tanácsra.

Ezek a feltételek a fentieken túl sincsenek meg, sem jogilag, sem ténylegesen. A Tanácsban való **tagságnak nincsenek kritériumai.** Az ÉT 1990-es újjászervezésekor tagságának létszámára tekintet nélkül minden érdekszervezet részt vehetett működésében. Később a legerősebb munkavállalói szervezetek reprezentativitási kritériumot javasoltak. Ez azonban csak azt jelentette, hogy az érdekegyeztető csúcsszervben már benn lévők határozzák meg, hogy a saját – munkavállalói vagy munkáltatói – oldalukra kit engednek be.[185] Ezt a Munka Törvénykönyve is érintetlenül hagyta 1998-ban.[186] A **„reprezentativitás"** – amely az adott célokhoz képest másként mérhető és másként lehet elegendő[187]

---

[184] A régi magyar jog ismerte el a puszta megalakulással egy magánjogi egyesület létrejöttét.

[185] A változások egyben az oldalon belüli döntéshozatali rend átalakítását szolgálták a ténylegesen kialakult (a rendszerváltás előtti SZOT utódszerveit tekintve: visszaállt) erőviszonyoknak megfelelően. A munkaadók azonban nem tudtak objektív kritériumot találni maguknak. *Ladó/Tóth*: A makroszintű 74, 83.

[186] Mt. 53.§ (3) Az üzemi tanácsi választások szavazatai összesítésének módját „a szakszervezeti reprezentativitás megállapítása érdekében" a Kormány és az OÉT egyetértésben határozza meg. Az egyetértés csak a számlálás technikájára vonatkozik, nem a reprezentativitás ismérveire.

[187] Szokásosan a konzultációs feladatra választják ki a reprezentatív szervezeteket, s arra ez megfelel is. A terméktanácsokban jó ismérv a legnagyobb termelési érték. Az Alkotmánybíróság sem kifogásolta önmagában azt, hogy a társadalombiztosítási önkormányzatokba a munkaadók

– azonban semmilyen tekintetben **nem pótolja a jogalkotáshoz szükséges demokratikus legitimációt.** Az üzemi tanácsi választások eredményeire jogalkotási felhatalmazást pedig különösen nem lehet alapozni. **Választási eredményeket egyik célról a másikra átvinni** az Alkotmánybíróság szerint **nem lehet.** A munkahelyi üzemi tanácsba az arra a feladatra való személyi alkalmasság miatt választanak képviselőt. Az általa állított jelöltre leadott szavazatokat ugyan elkönyvelheti a szakszervezet „támogatásnak", de nem az OÉT-ben gyakorolt jogalkotási vétó igazolásának. Annál kevésbé, mert az egyetértési jog minden munkavállalót érintő jogszabályokra vonatkozik; az üzemi tanácsi választás „választójogosultjainak" köre viszont az olyan munkahelyeken dolgozókra szűkül, ahol kötelező üzemi tanácsot alakítani. Ez tehát az elvi ok, amelyet tovább erősít a szakszervezeti szervezettség alacsony foka.[188] A szakszervezeti reprezentativitás szempontjából ugyanis további szűkítő feltétel, hogy az (adott nagyságú) munkahelyen szakszervezet is működjön. Az OÉT kormányrendeleteket vétózhat meg; olyan jogszabályokat tehát, amelyeket a választók többsége legitimál. Még ha az egyetértési jog pontosan meghatározott tárgyai alapján indokolható is lenne az azzal felruházottak legitimációs bázisának korlátozása a munkavállalókra, az üzemi tanácsi választások a fentiek alapján semmiképpen nem alapozhatnak meg a jogalkotóéval versengő legitimációt.[189]

A munkaadók oldalán kísérlet sem történt arra, hogy képviseleti jogukat bármilyen „választói" felhatalmazással megalapozzák. Kezdettől fennálló OÉT tagságuk ténye, és a munkaadói oldal magas szervezettségére hivatkozás azonban nem elegendő az egyetértési jog legitimálásához.

Egyetértési joga az OÉT-nek mint testületnek van. A testületnek a kormány is tagja, a „kormányzati oldal" – változó összetételű – képviselete révén. Az egyetértést tehát már az OÉT-n belül meg kell szereznie a kormánynak. Azaz e jog természete olyan, hogy bármely oldalnak egyedül is vétójoga van. Ezért mind a munkáltatók, mind a munkavállalók jogalkotási részvételének legitimációját külön-külön meg kellene alapozni. A jogszabályok címzettjei általi legitimációja azonban egyiküknek sincs. Az Alkotmányból sem vezethető le semmilyen

az általuk befizetett járulékok arányában delegálnak; viszont – mivel erre indítvány nem volt, s a kérdéses jogszabály alkotmányellenessége kimondására több más okot már megállapított – nem is vizsgálta, hogy a munkaadók mekkora részének van képviselete az önkormányzatban. ABH 1998, 151.

[188] Az Alkotmánybíróság 1998-ban megállapította: a munkavállalók jelenlegi szervezettsége mellett a delegálási rendszert nem lehet legitimálni. ABH 1998, 150.

[189] A területi önkormányzatokra megszerkesztett párhuzamos példa jól érzékelteti a helyzet hiányosságát. A szakszervezetek jogalkotási felhatalmazása olyan, mintha a helyi önkormányzatokról szóló jogszabályokat egy olyan önkormányzati szövetségekből álló testület vétózhatná meg, amelynek tagjai a legitimációjukat kizárólag egy bizonyos lélekszám feletti helységekben, és az ott működő szervezetük által állított jelöltekre adott szavazatokból származtatnák.

külön felhatalmazásuk. Bár a kormány praktikus indokból minősítette vissza az OÉT minimálbérre vonatkozó egyetértési jogát gyakorlatilag konzultációs joggá 2000 és 2003 között,[190] elvileg helyesen járt el.

Informális kapcsolatok

Az érdekszervezetek főszereplői annak a növekvő szürke zónának, amelyben az állam informális megegyezésekkel oldja meg feladatait. Az ilyen megállapodások egy része a **jogszabályt** helyettesíti, mintegy **megelőzi** azt. A potenciális címzettek nevében megegyező érdekszervezet éppen a kilátásba helyezett jogi szabályozás merevségét akarja elkerülni azzal, hogy megígér egy magatartást, vagy elvállal bizonyos kötelezettségeket.[191] A jogszabály kibocsátása ilyenkor az ígéret megszegésének szankciója. Máskor a jogilag nem releváns megállapodás egy **meghozandó jogszabály tartalmára** vonatkozik.

Az informális megállapodáshoz megfelelő partnerek, alkalmas ügyek, érintkezési alkalmak kellenek.

Az érdekképviseletek és az állam kapcsolatának **informális oldala nem különül el az intézményes kapcsolatoktól.** Ugyanazok a társadalmi szervezetek és állami szervek, nem egyszer ugyanazokban az ügyekben egyaránt igénybe veszik a formátlan alkudozást és a jogilag szabályozott csatornákat. Sőt, az érdekegyeztetés intézményei, mint például az OÉT egyszerre szolgálhatnak ügyrendszerű, a nyilvánosságnak is szóló, formális aktusokkal végződő tárgyalások keretéül, és ugyanakkor a jegyzőkönyvön kívül maradó információcsere, a tárgyalótermen kívüli alkuk, sőt különalkuk, s politikai megállapodások színteréül.[192] A tárgyaló felek ugyanazon tulajdonságai teszik őket alkalmassá az informális alkukra, és szabják meg egyben a megállapodások korlátait, mint amelyeken az érdekegyeztetés jogi menete alapul. Miután – kevés kivételtől eltekintve – az tripartit tárgyalásokon elért megegyezések sem bírnak jogilag kötelezőerővel, a formát sem öltő megegyezéseknél is ugyanúgy a bizalom és a kötelezettséget vállaló fél végrehajtási képessége a döntő. Nem véletlen tehát, hogy az informális megbeszélések még inkább az érdemi szerepet játszani képes partnerekre korlátozódnak. Ez azonban az érdekegyeztető szervekben helyet szerzett társadalmi szervezetek legitimációs problémáját még inkább kiélezi. Ott az volt a kérdés, hogyan köthetnek például minden munkavállaló nevében, és azokra kihatóan megállapo-

[190] Az Mt. 17.§-ának 2000 és 2003 között hatályos (2) bekezdése szerint ha a tárgyévet megelőző szeptember 25-ig nem jön létre megállapodás a minimálbérről, a kormány határozza meg.

[191] Ilyen szabályozás-elhárító megegyezés már a múlt rendszer érdekszervezeteivel kapcsolatban is létezett, például a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsával. *Tölgyessy Péter* (65. jegyzet) 39.

[192] Az ÉT-ről készült tényfeltáró jelentés szerint gyakran az ülések szüneteiben, hátsó szobákban folyó tárgyalásokon dőlt el a tárgyalások kimenetele; fontos napirend esetén a szünetek hossza a formális tárgyalások időtartamát is elérte. *Ladó/Tóth*: Helyzetkép 175.

dásokat olyan szervezetek, amelyek összességükben is csupán a munkavállalók kisebbségét képviselik, s reprezentativitásukat sem igazolják. Az informális tárgyalásokon, amelyek hatása nem kevésbé általános lehet, még szűkebb, s még kevésbé felhatalmazott kör vesz részt, amelyet a kormány választ ki, s amely még az érdekegyeztetésben az ő oldala által közösen kidolgozott álláspontokhoz sincs kötve.

A makroszintű érdekegyeztetés nyilvános és jogilag legalább részben rendezett színpadán, másrészt a színfalak mögött folyó tárgyalások kettőssége a kilencvenes évek közepén – mint az érdekegyeztetés két egyenrangú és egyaránt létjogosult formája – **hivatalosan is elismerést nyert**. A miniszterelnök által meghívott (azaz kiválasztott) szakszervezetek és munkaadói szervezetek „találkozói" társadalmi elfogadásának megalapozásához elegendőnek tartották a találkozók tényéről kiadott sajtóközleményeket. Az informális egyeztetések nyílt gyakorlata bizonyos korszakokban csökkentette az ÉT jelentőségét, mind az ott tárgyalt témák beszűkülésével, mind azáltal, hogy szerepe sokszor a már eldöntött kérdések jóváhagyására szorítkozott. Más oldalról nézve viszont éppen a szociális partnerek korábbi (eredetileg is túlzott, de később még gerjesztett) várakozásainak nem teljesedése, továbbá a párt-kapcsolatok megerősödése vezetett a különalkukhoz, és a saját pozíciók minden eszközzel való erősítéséhez.[193] Az igen befolyásos informális szféra viszonyai a mindenkori politikai helyzet szerint alakulnak. Ezért látszik törvényszerűnek, hogy minden kormányváltás után az egész érdekegyeztetési mechanizmust átrendezték; ennek látható része természetesen a formális szférában jelenik meg.

Az érdekképviseletek fent leírt helyzete **alkotmányjogi kérdéseket is felvet.** Az állam és a társadalom közötti közvetítés egy jelentős, s korábban jogszabállyal rendezett vagy rendezendőnek tartott része a jogon kívülre kerül, és ez annak belátására késztet, hogy léteznek a jogállam eszközein és garanciáin kívüli mechanizmusok. Ezek léte az előbbieket általában is gyengíti, hiszen a (megegyezéssel helyettesített) törvényhozás jelentősége csökken. Mindazok a demokratikus garanciák tehát, amelyek a parlamenti vita nyilvánosságából, az ellenzéki pozíció használatából, s végső soron a választásokon keresztül a nép befolyásolási lehetőségéből adódnak, itt hiányoznak. A választópolgári jogegyenlőség helyébe a megegyező szervezet privilégiuma kerül. Végül jogszabály híján a bírói jogérvényesítés sem jöhet szóba. Mindezen jogállami károkkal szemben viszont az áll, hogy a hatalomgyakorlásnak ezt a módját az kényszerítette ki, hogy másként az államhatalom nem tudna eleget tenni a társadalmi elvárásoknak, amelyek rendkívüli mélységben támasztanak szabályozási, azaz oltalmi, kockázat-kivédési igényeket. Kellő információ hiányában, s másrészt a megállapodás teljesítésére való készség nélkül az állam ezen az áron képes irányítani a társada-

[193] *Ladó/Tóth*: A makroszintű 74.kk, *Körösényi* (154. jegyzet) 178, *Tóth István János* (131. jegyzet) 56.k. Az ÉT-n kívüli tárgyalásokat az akkori kormánnyal szövetséges szakszervezetek az ÉT számukra kedvező átalakítására is felhasználták.

lom működését. Az érdekképviseletek bevonása az önigazgatás segítségül hívása. Ez a csakis állami cselekvésre – és eredetileg korlátozott állami cselekvésre –, továbbá az állam és a társadalom merev szétválasztására szabott alkotmányok hatókörét annyiban korlátozza, hogy azok az eredeti feltételektől idegen folyamatoknak legfeljebb kereteket szabhatnak. A klasszikus képlettel szemben, amikor az állam például a piaci szereplők számára határozza meg az általános cselekvési feltételeket, az a különbség, hogy itt maga az állam is konkrét ügyben közvetlen szereplővé vált.[194]

Hangsúlyozni kell, hogy ezek a jelenségek természetesen a hagyományos képviseleti és demokratikus struktúrák működése mellett játszódnak le. Ugyanakkor az informális szférára a hagyományos államjogi eszközök sikeresen nem alkalmazhatók. E szürke zóna természetét objektív szükségletek formálták ki. A jogot olyan kapcsolódási pontoknál lehet igénybe venni, ahol az egyik félnek jogi kötöttségei vannak. Például államigazgatási szervek felelőssé tehetők azért, hogy informális megállapodásoknál is kompetenciájuk keretei között maradjanak; vagy hogy ne ruházzanak át több hatáskört érdekképviseleti szervekre, mint amire törvényi felhatalmazás alapján maguknak is joguk van. Azt azonban már nem lehet kikényszeríteni, hogy az informális kötelezettségvállalásokról, vagy akár csak a tárgyalások tényéről a nagyközönség információt kapjon.

Javítható-e a legitimáció? A szakszervezetek és más érdekképviseletek a kifejtettek szerint lényeges befolyással rendelkeznek az állami döntésekre. Ennek mind informális, mind jogilag rendezett lehetőségeit áttekintettük. A gazdasági és a szociális tárgyú állami döntések egy lényeges része elképzelhetetlen a szektorális érdekképviseletekkel való együttműködés nélkül. Az érdekszervezetek politikai rendszerben elfoglalt helye, tényleges súlya nincs összhangban éppen ennek a helynek a jogi kiépítettségével. A szereplő szervezetek saját státuszának alanyi szabadságjogra épülő rendezése nem pótolja ezt.

A piacgazdaság működtetéséért és a szociális jogokért az Alkotmány szerint is az állam egyedül felelős (az Alkotmány szerint ezeket „biztosítja"). Annak jeleként azonban, hogy a kormányzás a szociális partnerekkel való egyezkedés nélkül nem lehetséges, szaporodnak és intézményesednek az együttműködés keretei. Ez nemcsak a jogilag szabályozott együttműködési fórumokra vonatkozik, hanem mindenütt kialakít bizonyos formákat, amelyek az alkotmányos világ távoli visszfényei. Ilyenek az állam partnereit regisztráló (vagyis elismerő) lobbylisták, a demokráciára emlékeztető reprezentativitási követelmények. A kérdés az, hogy lehet-e, és kell-e ezt a jogrend peremén elhelyezkedő világot bevonni az alkotmányos mechanizmusok körébe; s melyek azok a területek, ahol ez viszont elengedhetetlen. Figyelembe kell azonban venni, hogy az ilyen asszimiláció veszélyeket is hordoz: azt a kísértést, hogy a mindig csak egy részterületet képviselő érdekszervezet úgy viselkedjen, mint akinek felhatalmazása van általános politikai kérdésekben is dönteni. A *stato syndicalisto e corporativo*ba vezető út

[194] Az alkotmányt azonban egyidejűleg az államok integrációja is relativizálja.

a demokrácia jószándékával van kikövezve. Mint láttuk, a magyar szakszervezetek is előszeretettel tüntetik fel magukat tagságuknál szélesebb népréteg képviselőjének. Sőt az érdekegyeztető intézmények kihasználásával éppen a csekély tagságot és a hiányzó társadalmi begyökerezettséget akarják kompenzálni. Annak a történelmi véletlennek folytán, hogy Magyarországon a csakis a munkaadókra és munkavállalókra tartozó „bipartit" érdekegyeztetés is eleve az állam részvételével, háromoldalúként indult, a szakszervezetek beleszólást kaptak általános gazdaságpolitikai kérdésekbe is; a munkáltatók pedig vállalkozói és munkaadói szerepük állandó váltogatására kényszerültek. Ezt az OÉT-t újraindító megállapodás is fenntartotta,[195] a „terjeszkedő" trend tehát megmaradt. Éppen ezért nagyon fontos a pártok közvetítő szerepe és az érdekszervezetek közvetítő szerepe közötti elvi különbség állandó hangsúlyozása, és a határ fenntartása. Közjogi felhatalmazások – mint fenn tárgyaltuk – az érdekszervezeteknek általában nem adhatók; s ahol igen, szoros állami kontroll alatt. Másrészt viszont kivédhetetlen, hogy az érdekszervezetek az egyes funkciókban nekik juttatott hatalom mérvén – a összes működésmód egyidejű gyakorlása folytán – ne lépjenek túl. Például a szakszervezeteknek az OÉT-ben való hatalmi részesedését felerősíti, hogy élhetnek a mozgósítással, a sztrájkkal;[196] s egyidejűleg pozíciókat birtokolnak politikai pártokban és a parlamentben, esetleg a kormányban is. Mindez kölcsönösen érvényes. Ezeket a különböző szerepeket azonban alkotmányosan nem is lehetne korlátozni; tudomásul kell venni az interferenciát.

Az érdekszervezetek belső demokratizálása sem járható út. A hatékony közvetítés ennek ellenében hat. Más kérdés, hogy a tagok szabadságjogai szempontjából a demokratikus működés fontos, és az így nyert legitimáció egyes jogalkotási részvételi jogok elvi feltétele. Hasonlóképpen nem indokolható az érdekképviseleti feladatokhoz az összeférhetetlenség esetleges bevezetése, amely pedig a pártok esetében a közhatalom és a közvetítő funkció elválasztásához olyan fontos, hogy az Alkotmány mondja ki. A szektorális érdekérvényesítés viszont kifejezetten feltételezi az összefonódást. A szakszervezeti funkcionáriusok vagy munkaadói szervezetek képviselői jelenlétének megtiltásához az Országgyűlésben nem lehetne alkotmányos alapot találni.[197] A legjobb tehát tudomásul venni,

---

[195] A megállapodás 2.1. pontja szerint az OÉT hatáskörébe tartozik a munka világával összefüggő valamennyi kérdéskör, beleértve a gazdaságot, a foglalkoztatást és a jövedelmek alakulását befolyásoló adó, járulék és költségvetési témaköröket. A funkciók 1998-2002 közötti szétválasztásából fennmaradó Gazdasági és Szociális Tanácsra az átfogó nemzeti stratégiai célok és programok egyeztetése maradt.

[196] Az ÉT sztrájkkal támogatott követeléseire *Körösényi/Tóth/Török* (129. jegyzet) 328.

[197] Az Alkotmánybíróság 1994-ben visszaható hatállyal megsemmisítette az 1989. évi XXXIV. törvénynek azt a rendelkezését, amely szerint a társadalombiztosítási önkormányzatok megválasztott képviselői nem indulhattak jelöltként az országgyűlési választásokon. Az indokolás megjegyezte, hogy a társadalombiztosítási képviselői és az országgyűlési képviselői státusz – az akkor hatályos jog szerinti – összeférhetetlenségének „a társadalombiztosítás és az állam közötti szoros összefüggés miatt alkotmányos indoka van". Valójában azonban nem ez volt az indítvány

hogy az érdekképviseleti szervek működésének csupán szélső alkotmányos határai jelölhetők ki, és csupán egyes funkciókhoz lehet, vagy – egyes esetekben, mint a jogalkotás, vagy közigazgatási hatáskörök átruházása – kell részletes demokratikus követelményeket szabni. A klasszikus tanácsadó együttműködés azonban ezt nem kívánja meg.

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

tárgya, hanem a passzív választójog korlátozása, amelynek alkotmányellenességét a határozat részletesen megindokolta. Az összeférhetetlenség alkotmányos voltának indokolásába a határozat csupán annyiban bocsátkozott, hogy a „szoros összefüggést" értelmezte: a társadalombiztosítás az Alkotmány szerint állami feladat, még akkor is, ha annak lebonyolítását széles körű autonómiával rendelkező köztestületre bízza. Ezért a törvényhozó és végrehajtó hatalom – néhány kivétellel érvényes – összeférhetetlensége kiterjeszthető a társadalombiztosítási önkormányzatra is. 16/1994.(III.25.)AB, ABH 1994, 82. Ez a határozat azonban a fenti megállapításnak nem mond ellen.

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár

OSZK
Országos Széchényi Könyvtár