

KÖNYVISMERTETÉSEK

Smuk Péter: Magyar és európai pártjog

(Budapest, Gondolat, 2018. 227 oldal,
ISBN 978 963 693 862 8)

A politikai pártok működésének, felépítésének és belső szabályozási profiljainak elemzése összetett kérdés. A kutatónak széles körű ismeretekkel kell rendelkeznie a vizsgálni kívánt pártrendszerről, a politikatörténeti hagyományokról, a vizsgált államok geopolitikai helyzetéről, számos informális politikai alkuról, valamint az alkotmányos és jogalkotási kívánalmak összetett folyamatairól annak érdekében, hogy hiánypótló politikatudományi írást állítson össze. Smuk Péter, a Széchenyi István Egyetem docense monográfiájában ennek eleget téve a jogi és politológiai szaktudás oly mértékű vegyítésére vállalkozott, amelynek eredménye egy elsősorban a magyar és európai pártstruktúrákról szóló jogi elemzés, azzal a hozzáadott értékkel, hogy megmutatja: a pártfejlődés nem pusztán, sőt nagyobb részben nem a hagyományos jogfejlődés, hanem a népképviselő fogalmának, értelmezésének, valamint határainak átalakulásában ragadható meg.

A műben ez úgy jelenik meg, hogy a szerző sorra veszi a pártok alapításának, működésének, belső felépítésének, felosztatásának és számos egyéb aspektusának jogszabályi kereteit, mérlegre téve a hazai és az általa széles körben áttekintett európai pártjog aktualitásait. Ezt kiegészítve pedig gyakorlati, elsősorban alkotmánybírói példákon keresztül ismerteti az egyes szabályozási eltérésekben rejlő dilemmákat, alkotmányjogi problémákat és az eltérő szabályozások vélt vagy valós indokait. A szerző a kötetet két nagyobb szerkezeti egységre osztotta, jelezvén, hogy a pártok működésének két fő ciklusa van. Egyrészt – ahogyan ő nevezi – a pártok „békeidőben” népképviselői funkciót töltenek be, legyenek akár parlamenti, akár parlamenten kívüli egyesületek. Másrészt létrejöttük és működésük célja a közhatalom gyakorlása, így a választások előtti időszakokban, vagyis ‘akcióban’ is vizsgálja a politikai hatalomért folytatott versengésük összetevőit.

A monográfia első részében a szerző, visszatérve a gyökerekhez, értelmezési kérdésekkel és a történeti fejlődés áttekintésével indít. E fejezet egyik legérdekesebb kérdése, hogy a pártok alkotmányos meghatározását milyen mértékig szükséges cizellálni. Felvetődik a kérdés, hogy elegendő-e egy többrétű vagy ‘lépcsőzetes’ meghatározás, amely elsősorban a párttörvényekre, egyesülési törvényekre és a pártok belső szabályaira támaszkodik fogalomalkotása során, vagy a nemzeti alkotmányoknak van központi szerepük a pártok fogalmának meghatározásában. Ez utóbbi ugyanis felvetheti az egyesülési és vélemény szabadság korlátozását, ami a demokrácia intézményét károsító tényező lehet.

A fejezet a továbbiakban a pártok funkcióiról és típusairól értekezik, majd megismerhetjük Bihari Mihály párttörténeti vázlatának elemeit is. Emellett a pártok megítélését taglaló alpontnál a rousseau-i közérdekfogalom túl Mojszej Osztrogorzkij és Robert Michels álláspontjáról, valamint – a német Szövetségi Alkotmánybíróság Szocialista Birodalmi Párttal (SRP) kapcsolatos döntéséből idézve – a demokráciát veszélyeztető pártokról alkotott európai álláspontokról is szól a szerző.

Az SRP-ügy mellett a demokratikus működés kérdése kiemelt szerepet kap a pártok belső működésének vizsgálata során. A német alkotmánybíróság érvelése szerint például mivel a pártok a közhatalom gyakorlásában közreműködnek, valószínűsíthető, hogy ez sem lesz demokratikus abban az esetben, ha a belső ügyeiket sem képesek demokratikusan szervezni. A szerző a Velencei Bizottság (amelynek ajánlása a kötetben többször is viszonyítási alapként szerepel) állásfoglalásán keresztül ugyanakkor jelzi, hogy a pártok belső felépítésébe való beavatkozás a független és önálló működésüknek korlátozása lehet.

Smuk, felhasználva a bolgár, cseh, portugál, horvát, román, lengyel és számos más európai állam alkotmányos és pártszabályzatait, külön elemzi a pártok megszüntetésének lehetőségeit és tartalmi követelményeit. A politikai pártok betiltásáról, feloszlatajáról Sólyom László idézett szavait érdemes kiemelni, amelyek szerint „annak megítélése, hogy valamely párt mikor és miért jelent veszélyt a demokráciára, mindig a konkrét politikai helyzettől függ, hiszen [a pártalapítást megelőző] preventív intézkedésről van szó.” E kijelentés vezérfonalát követve a szerző később ismerteti a pártok feloszlatajáról és betiltásáról vonatkozó hazai szabályokat, ami kiváló eszközt szolgáltat az úgynevezett posztoszocialista országok és a nyugati demokráciák közötti eltérő korlátozási igények megismeréséhez is. E tekintetben ugyanis – a szerző által leírtak alapján – a nyugati államok ‘liberálisabb’ felfogást képviselnek keleti társaiknál.

A könyv a továbbiakban a pártalapítás egyesülési jogi hátterének ismertetésével és az ezzel kapcsolatos állami szerepek európai szintű összehasonlító elemzésével folytatódik. E tekintetben érdemes megemlíteni az egyesületek alapításának szabad és normatív modelljéről szóló részt, amely az állam diszkrecionális engedélyezési jogában fellelhető különbségeket hivatott érzékeltetni. A szerző itt jól rávilágít arra a problémára, hogy az állam túlzott közreműködése, illetve a formális szabályokon túli nagy mérlegelési jogköre felvetheti a túlzott állami befolyás uralmát az egyesülési szabadság felett. E tekintetben Smuk jelzi, hogy a hatóságok számára alkotmányosan indokolatlan értelmezési-mérlegelési tér nyílhat, ami kiszámíthatatlanná teszi az egyébként inkább formális engedélyezési folyamatot. A pártok alapításához szükséges, Európa-szerte eltérő feltételek, amelyek magukban foglalják az alapszabály és a tagság kérdésének rendezését, a program és a célok meghatározását, valamint a névválasztás különbségeit, számos példát szolgáltatnak a megfelelő gyakorlatok kialakításához.

A kötetben szereplő kevés hazai eset közül érdemes megemlíteni a Magyar Kétfarkú Kutya Párt (MKKP) névválasztása és alapszabályzatban meghatározott céljai körüli vitát, amely a vélemény szabadság korlátozhatóságának kérdését tette mérlegre. Az ugyanis fontos kérdés – ahogy Smuk is jelzi a Kúria ítéletének citátumával –, hogy amennyiben a párt bejegyzése konkrét tilalomba nem ütközik, és a párt deklarálja, hogy aláveti magát a hatályos jogszabályoknak, pusztán a névválasztása és ‘komolytalan’ programja miatt megtagadható-e a bejegyzése. A válasz a Kúria és Smuk értelmezésében is egyértelműen a véleménynyilvánítás szabadsága felé húz,

ugyanis a legfőbb bírósági szerv ítélete hangsúlyozza, hogy nincs törvényes akadály a MKKP névválasztásának, és erre a testület egyebek között a véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos alapelveiből következtetett.

A pártok békeidőbeli regnálásának a demokratikus népképviselő szemponyjából fontos kérdése a pártszervezet működésének jogi szabályozása. A kötet erről szóló részében a már röviden említett belső demokratikus működés kérdése és jogi regulációja kerül elő ismét, ami hazánkban elsősorban a Polgári törvénykönyv¹, az egyesülési jogról² és a pártokról szóló törvényen (Ptv.)³ alapuló szervezeti előírások szűk követelményeit jelenti. A kötet mindkét fejezetében kiemelt szerepet kap a pártok finanszírozásának kérdése is. A pártok rendes működésének finanszírozása esetében a szerző külön értekezik a tagdíjakból, magánadományokból, illetve önfelfinanszírozási technikákból eredő jövedelmekről, majd külön egységet szentel az állami finanszírozással kapcsolatos gyakorlatoknak és szabályozási dilemmáknak is.

A magyar pártok működését szabályozó Ptv. vonatkozó rendelkezéseinek ismertetése nyilvánvalóvá teszi, hogy elsősorban nem a magánadományok létjogosultsága, hanem azok mértéke képezi vita tárgyát az európai demokráciákban. Ahogyan Smuk írja, az adományok általi befolyás aránytalansága okozhat eltolódást, hiszen a demokratikus akaratképzést torzíthatja, ha a befolyásosabb támogató erőteljesebb hatást képes kifejteni a népakarat formálásában, közvetítésében.

A finanszírozási alfejezet talán legrelevánsabb egysége az állami támogatások engedélyezése és tiltása melletti indokok szembeállítására. E tekintetben a Smuk által összegezett érvek, így a pártpluralizmus támogatása, az egyenlőbb választói esélyek, a pártok magánadományok alóli felszabadítása, mind az állami támogatások engedélyezésének szükségessége felé mutatnak. A kiterjedt állami támogatási rendszer ugyanakkor – ahogyan a szerző írja – csak megfelelően szabályozott, objektív, fair és észszerű kritériumok alkalmazása mellett működtethető hatékonyan.

A pártok általános működésének bemutatását tartalmilag a pártok feletti felügyelet ismertetésével zárja a szerző. A fejezet tartalmazza többek között a hazai pártok azon tiltott tevékenységeit, amelyekről már az alapításkor is tartózkodni kötelesek, egyúttal ismerteti a pártok működése feletti pozitív felügyeleti tevékenység részleteit is. Így a szerző értekezik a bírósági feloszlás eseteiről és menetéről, amelynek okai között lehetnek tiltott tevékenységek, valamint a taglétszám drasztikus csökkenése és a párt tevékenységének megszűnése is idesorolható.

E rész zárásaként, a politikatudomány által jól ismert militáns demokrácia fogalmának bevezetésével, az állam önvédelmi funkciójának és a pártok feletti demokratikus kontroll érvényesülésének elméleti megalapozása kerül terítékre. E tekintetben a szerző a már említett német SRP példáján, a strasbourgi bíróság elé kerülő *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey* ügygel, a szintén törökországi Népi Munkapárt (HEP) ügyével, valamint a Magyar

¹ 2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről.

² 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.

³ 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról.

Gárda felosztatásának ügyével világít rá a demokratikus rendszert leépíteni kívánó vagy jogszabályellenes értékeket hirdető pártok működésével kapcsolatos védekezés elvi és alkotmányjogi alapjaira.

A szerző a második, a pártok 'harc helyzetét' ismertető rész előtt egy rövid európai uniós pártszabályozási kitekintést tesz, amivel az Európai Parlamentben tevékenykedő pártok, illetve frakciók létrejötteinek és működésének menetéről kíván rövid ismertetéssel szolgálni. Az uniós jog terjedős kifejtése helyett e rövid exkurzusban mintegy átvezetőként megismerhetjük az európai szintű politikai pártokra irányadó előírásokról és finanszírozásuk szabályairól szóló 2004/2003/EK rendelet, illetve az ezt felváltó 1141/2014/EK rendelet európai pártok jogállásáról és működési feltételeiről szóló részletszabályait is.

A szerző a lélegzétvételnyi szünet után, a második nagy egységben említést tesz a választási rendszerek modelljeiről, jelezve, hogy azok pártokra kifejtett hatása talán az egyik legtöbbet vizsgált tényező a pártok életében. Érvéle szerint az, hogy a választási modell a kisebb vagy a nagyobb pártoknak kedvez, alapvetően befolyásolhatja a politikai paletta felépítését azáltal, hogy csökkenti vagy épp növeli a politikai versenyben részt vevő pártok számát. A nagyobb pártoknak kedvező választási mechanizmusok például pszichológiai hatást is kifejtenek azáltal, hogy a választókat az esélyek ismeretében a nagyobb pártok felé tolják a szavazatuk elvesztésének elkerülése érdekében.

A következőkben, e kijelölt úton haladva, megismerkedhetünk a jelöltállítás szabályaival, aminél a hangsúly ugyancsak a magyarországi szabályozáson van, így nagyjából az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény regulációját találhatjuk a fejezetben. Smuk bemutatja a passzív választójogra vonatkozó 'kapuórszabályokat', amelyek – ahogyan az alkotmánybírói idézetben is olvasható – egyértelművé teszik, hogy a jelöltté válás hazánkban sem alapjog. A jelöléssel kapcsolatosan felvetődik továbbá a magasan, illetve alacsonyan elhelyezett jelölési küszöbértékek kérdése, illetve az ukrán alkotmánybírói gyakorlatából láthatóvá válik a fizetési küszöbök (kaució) bevezetésének indoklása is. A *Sukhovetsky v. Ukraine* ügyben ugyanis a strasbourgi bíróság elfogadta az ukrán alkotmánybírói érvelését, amely szerint a kaució funkciója az, hogy a jelöltként indulók felelős hozzáállását és a választások kellő komolyságát biztosítsa, megakadályozza a választójoggal való visszaélést.

Az említett finanszírozási szabályok kampányra vonatkozó egységének ismertetése – elszeparálva a pártok rendes működésének támogatásától – szintén e részben kapott helyet. A kampányköltségek maximalálásának érve mellett a pénzügyi és a természetbeni juttatások ismertetése, ezek közül is az ingyenes kampányfelületek és hírműsorok kérdése foglalkoztatta leginkább a szerzőt. Kifejti, hogy a hazai szabályozás a 2014-es parlamenti választáson a kereskedelmi média gazdasági érdekei miatt a közszolgálati média felületeire terelte át a rádiós és televíziós kampányok nagyobb részét.

A kötet végéhez közeledve megismerhetjük a fizetett politikai hirdetésekkel kapcsolatos európai szabályozási mintákat. Külön bekezdés szól a cseh, a lengyel, a szlovák, a bolgár és természetesen a hazai politikai hirdetésekre vonatkozó szabályozás különbségeiről. A flamand médiahatóság 2007-es döntése pedig rálátást ad a hírműsorokban szereplő információk pluralizmusának, objektivitásának és függetlenségének igényére, illetve a közszolgálati média gyakorlatában megjelenő diszfunkciókra is.

A kötet záró fejezetében a pártok kormányalakítási szabályainak és ellenzéki funkcióinak ismertetése kap helyet. A szerző ez esetben is kiemelt alapossággal tekinti át a pártok frakcióalapítására vonatkozó szabályokat, a parlamentben megalakuló bizottságok és egyéb formációk speciális működésének feltételeit. A pártok legnagyobb formációi, a frakciók esetében külön értekezik az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény hatálya alá tartozó megalakulási, megszűnési és egyéb működési regulációkról is, továbbá olyan részletkérdések is előkerülnek, mint a koalíciós kormányzás vagy a pártok együttműködésének eljárási szabályai.

A monográfia összességében a pártok alapvető funkcióinak és részletkérdéseinek ismertetésére egyaránt vállalkozik. Talán ez az oka annak is, hogy a kötet egyes részei átfedéseket mutatnak, illetve néhány, a pártrendszerekre, választási rendszerekre, pártfejlődésre vonatkozó tipológia ennél kisebb hangsúlyt kap. Ettől eltekintve az írás a pártokkal kapcsolatos minden releváns kérdést megválaszol, így képes különösen a hazai pártszabályozás széles körű ismeretét átadni.

A könyv egyik, talán legkiemelkedőbb érdeme az európai paletta széles körű ismertetése, amely a sok szempontból vizsgált német alkotmánybírósági gyakorlat mellett kitér többek között a bolgár, a lett, a cseh, a lengyel, a litván, de még az ukrán alkotmányos gyakorlatokra is. E tekintetben a kötet remek lehetőséget nyújt az olvasó számára az európai gyakorlatok összehasonlítására, az egyes eltérő demokráciaértelmezések vizsgálatára, illetve nagyszerű példákat szolgáltat az egyes szabályozási elemek hazai importjára is.

Smuk kötete a tartalmi összetételének és a kiváló – szinte minden releváns, hazánkban született politikatudományi művet felsorakoztató – bibliográfiájának köszönhetően bátran ajánlható jogászoknak, politológusoknak, illetve a politikatudományban kevésbé jártas laikusoknak, illetve egyetemi hallgatóknak egyaránt. Az értekezés legnagyobb erénye ugyanis az a gyakorlatorientált szemlélet, amely az alkotmányos megoldások melletti állásfoglalás nélkül is képes átfogó képet nyújtani a pártok hatékony, transzparens és demokratikus működéséről.

VARGA ÁRPÁD