

PÁRTJOG ÉS POLITIKAI PLURALIZMUS

A POLITIKAI PÁRTOK SZABAD ALAPÍTÁSÁNAK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK
ALKOTMÁNYOS KERETEI EGYES POSZTKOMMUNISTA ÁLLAMOKBAN
(MAGYARORSZÁG, LENGYELORSZÁG ÉS AZ OROSZ FÖDERÁCIÓ)

Dr. Smuk Péter:

egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem, Győr

ÖSSZEFOGLALÓ

A tanulmány a magyar, lengyel és orosz pártjogi szabályozás egyes elemeit tekinti át a politikai pluralizmus megteremtése és fenntartása szempontjából. Az 1989–1990-es rendszerváltások az egypártrendszerből a többpártrendszerbe való átmenetet is jelentették, és a pártjog törvényi és alkotmányi szabályai kitűnő példái a politikai pluralizmus garanciáinak. A tanulmány áttekintve a párt alkotmányjogi fogalmát, a pártok működésének és belső felépítésének szabályait mutatja be a vizsgált államokban, az európai emberi jogi gyakorlat tükrében. Különösen jelentős ebben az elemzésben: 1) a pártok egyenlőségének elve, 2) a tiltott célok és eszközök, 3) az összeférhetlenségi szabályok, 4) az állami támogatás/pártfinanszírozás. A szerző hangsúlyozza a többpártrendszert meghatározó tényezőket, és amellett érvel, hogy a választási küszöbök és a pártok állami finanszírozásának megvalósuló rendszere komoly kihívás elé állítja a pártegyenlőség elvét, valamint veszélyezteti a tisztességes versenyt. Noha mind a küszöbök, mind a szubvenciók a párthatékonyságon alapulnak, és így alkalmasak a pártrendszer és a parlament szétfűzöttségének megelőzésére – mégis, a már parlamenti pártokat preferálják, ezáltal pedig a jelenlegi politikai elit védelmét szolgálják, nem pedig a versengő-megújuló pártpluralizmust.

KULCSSZAVAK ■ pártok ■ pártjog ■ politikai pluralizmus ■ pártfinanszírozás
■ választójog

Az alkotmányokba foglalt garanciális előírások jó részét a történelmi múltban szerzett keserű tapasztalatok szülik, az alkotmányozók a társadalmi-politikai berendezkedés körvonalainak meghatározásakor pozitív szabályok mellett negatív, tiltó rendelkezéseket is alkalmaznak. *Sajó András* szavaival: „Az alkotmányosságot szolgáló, működő – nem forradalmi utópiák illúzió és ígéretései szülte – alkotmányok nem egy megvalósítandó jövőbeli társadalmat írnak elő, másról szólnak: a mindenkori előző rendszerrel kapcsolatos félelmekről, és hogy ezek alapján miként kellene gyakorolni a hatalmat” (*Sajó*, 1995: 18).

A weimari köztársaság példája minden későbbi alkotmányozót figyelmeztet: a politikai rendszer meghatározása nem nélkülözheti a nem kívánt politikai rendszer kialakulását megakadályozó garanciális szabályok létét.¹ Különösen jellemző ez Közép-Kelet-Európa államainak az 1989-90-es rendszerváltást követő alkotmányozására: a kommunista diktatúrákat felváltó demokratikus rendszerek új vagy módosított alkotmányai, a közeli keserű tapasztalatok miatt, megannyi félelem szülte rendelkezést sorakoztatnak fel. Nemkülönbön igaz

ez a megállapítás a politikai pártok intézményesítésére is, amellyel kapcsolatos előírások értelmezésének elengedhetetlen háttérét jelentik a kommunista állampárt antidemokratikus és totalitárius jellegzetességei.

Dolgozatomban elsősorban a vizsgálat szempontjából megfelelő tárgyként kínálkozó három posztkommunista állam – Magyarország, Lengyelország és Oroszország – politikai pártokra vonatkozó alkotmányos és egyéb törvényi szabályozásának összehasonlító bemutatására² törekszem, az elemzést az európai alapjogi gyakorlat fényébe is helyezve. A posztkommunista országok demokratikus pártjoga épp arra világít rá, hogyan lehet a totalitárius múltat követően alkotmányos szabályozással a többpártrendszert, a politikai pluralizmust megteremteni, illetve fennmaradását garantálni.

A szovjet blokk országokban a sztálini alkotmány mintájára az alaptörvényekben rögzítették a kommunista állampárt vezető szerepét (Szmyt, 1999: 120–121) – pl. Magyarországon 1972-ben: „a munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje”, vagy a lengyel 1952-es alkotmány szerint: „a Lengyel Egyesült Munkáspárt a társadalom vezető politikai ereje a szocializmus építésében”. Közép-Kelet-Európa államainak hosszabb-rövidebb alkotmányos hagyományai révén a rendszerváltás időszakában még élt a kommunista hatalomátvétel előtti többpártrendszer emléke – szemben a Szovjetunióval, ahol emberemlékezet óta az SZKP létezett egyetlen politikai pártként. A történelmi fejlemények úgy hozták, hogy 1989-90-ben a parlamentek eltörölték az állampárt kizárólagos hatalmára utaló rendelkezéseket az alkotmányokból. *Halmi* megjegyzi azonban, hogy az egyesülési joghoz képes speciális demokratikus pártjog kialakításának nem lehet értelme a többpártrendszer létrehozása, hiszen a jog eszközei a politikai rendszer átalakításának ezen a területén inkább korlátozottak (Halmi, 1990: 161). Hogy ez ténylegesen mekkora feladat és milyen problémák merülhetnek fel, pontosan tanulmányozható az orosz többpártrendszer kialakulása során jelentkező olyan problémákon, mint amilyenek az új politikai szerveződések „pártosításának”, majd „parlamentarizálásának” nehézségei (Sakwa, 2002: 126, 189–199).³

A PÁRTALAPÍTÁS SZABADSÁGÁNAK KÜLSŐ OLDALA

A pártok meghatározása, funkciói

A pártalapítás szabadsága az alkotmányos fejlődés eredményeképpen az egyesülési jogból ered, a politikai pártokat sajátos egyesüléseknek tartjuk, melyekre a céljaik és működésük miatt bizonyos speciális szabályozás vonatkozik. A pártok jogának jellegzetességei – a pártok későn, a 20. század folyamán fokozatosan elismert alkotmányos szerepe miatt – már az alkotmányos rendelkezések szerkezeti elhelyezéséből is kiolvashatóak.

A pártalapítás szabadságát a politikai szabadságjogok között, egyesülési szabadságként szabályozzák az alkotmányok, azonban míg a magyar alkotmány 3. §-ban, a lengyel alkotmány pedig a 11. cikkénél külön ki is emeli a politikai pártok alapításának és működésének szabadságát, addig az orosz alkotmány az alkotmányos rend alapjait tárgyaló I. fejezetében, a 13. cikk (3) bekezdésében mindössze a politikai pluralizmus és a többpártrendszer elvét deklarálja, közvetetten utalva a pártalapítás szabadságára. A kettős elhelyezést (a szabályok megosztása az alkotmányos rend alapelvei és az alapjogi fejezet között) felmutató szerkezeti megoldásoknak született következtetlenségre és logikátlanságra hivatkozó kritikája (Chmaj, 2001: 103), és a pártok sajátos, az állam és a társadalom közötti „közvetítő” szerepével érvelő magyarázata is (Halmi, 2002: 237).

A párt politikatudományi definíciója szükségszerűen ide kívánczik: a párt mint jelöltállító szervezet sajátja az önkéntesség, a szervezettség, a közös ideológia és érdek, a hatalomszerzés célja, a program átfogó jellege, illetve az egységes csoportviselkedés (Enyedi–Körösi, 2004: 15). Mindezen jellemzők közül a program és a hatalomszerzési célzat átfogó jellegére hívnám fel a figyelmet. Mindamelllett, hogy tiszteletben kell tartania a pártverseny feltételrendszerét és a többi versengő szervezetet, nyilvánvaló, hogy a kormányzati hatalom megszerzésére önállóan törekszik, és átfogó programját más pártok programjára tekintet nélkül is meghirdetheti.

A pártok alkotmányjogi fogalmát nem mindegyik alkotmány igyekszik megadni, sőt általában az alkotmányozók tartózkodtak attól.⁴ A magyar alkotmányjogban normatív pártfogalom híján a szakirodalom a pártok alapfeladatait tekinti fogalmi elemeknek. A párt olyan társadalmi szervezet, amelynek többletfunkciói vannak („lépcsőzetes pártfogalom”), úgy, mint az állam és a társadalom közötti közvetítés („közreműködés a népakarat kialakításában és kinyilvánításában” – Alkotmány 3. § [2] bek.), országgyűlési képviselők állítása, népképviselői szervezetben az államhatalom gyakorlása; működése pedig demokratikus, tagsága természetes személyekből áll.

A magyarral szemben a lengyel és orosz jogalkotó igyekezett körvonalazni saját párt-fogalmát. A lengyel párttörvény legelső rendelkezése szerint a politikai párt önkéntes szervezet, amely meghatározott név alatt működik, amelynek célja a közéletben való részvétel, demokratikus eszközökkel az állami politikák alakításának befolyásolása vagy a közhatalom gyakorlása. Az orosz párttörvény 3. § (1) bekezdése szerint a politikai párt társadalmi szervezet, amelyet azzal a céllal hoznak létre, hogy lehetővé tegyék az állampolgárok közéleti részvételét, azok politikai akaratának alakítása és kifejezése révén, lehetővé tegyék részvételüket a közösségi és politikai eseményeken, választásokon, népszavazásokon, továbbá hogy a polgárok érdekeit az államhatalmi és helyi önkormányzati szervezetben megjelenítsék. A 3. § következő bekezdése bizonyos feltételeket szab ahhoz, hogy a politikai szervezetet pártnak ismerjék el, így a

föderáció tagállamainak felében helyi szervezettel kell rendelkeznie, legalább tízezer tagot kell regisztrálnia, illetve a tagállami rész-szervezetek létszámára is további minimum létszámokat ír elő.

A nyugat-európai alkotmányos szabályozások elterjedésével a poszt-kommunista államokban is a pártokat az egyesülési jog mint alapvető emberi jog megnyilvánulási formáiként fogják fel, amely alapjog a pártalapítás szabadságának speciális szabályain keresztül érvényesül. Az emberi jogi megközelítés eredménye, hogy a jog kijelöli az állami szervek beavatkozási lehetőségeinek határait és módszereit (Halmi, 1990: 147).

A normatív keretek

Esélyegyenlőség

A pártok mint szervezetek szintjén a pártalapítás szubjektív jogának korlátlansága mellett szól, hogy az akadálytalan pártalapítás a pártok esélyegyenlőségének és tisztességes versenyhelyzetének feltétele: így lehet biztosítani az új szereplők belépését a pártok versengésébe (Sólyom, 2004: 64–65). Ezen túlmenően, a pártok versengésében, a választási küzdelemben az állami szervek elfogultság nélkül, semlegesnek kell, hogy eljárjanak – valamennyi párt azonos eséllyel indulhat, bármelyikből egyenlő eséllyel lehet kormány- illetve ellenzéki párt (Halmi, 2002: 238). Az egyenlő versenyfeltételeket a választási eljárást szabályozó jogszabályok jogegyenlőségi garanciái biztosítják (jogorvoslati rendszer vagy a választási bizottságokba delegálható tagok). A lengyel párttörvény generális elvként szögezi le 4. §-ában, hogy az állami szervek kötelesek a pártokat egyenlően kezelni.

Az orosz párttörvény a politikai pártok állami támogatása alapelveként rögzíti az egyenlő bánásmódot (32. § [1] bek.), különösen: egyenlő feltételek és garanciák biztosításával az állami és önkormányzati médiához való hozzájutás területén; állami és önkormányzati tájékoztatási eszközök egyenlő módon való rendelkezésre bocsátásával, az állami és helyhatósági intézményekkel *hasznló* (sic!) feltételek mentén; egyenlő feltételek biztosításával a választási kampányokban, népszavazásokon, közéleti és politikai rendezvényeken való részvétel területén.

A magyar választási eljárásról szóló törvény 3. § c. pontja a választási eljárás alapelveként fogalmazza meg az esélyegyenlőséget a jelöltek illetve a jelölő szervezetek között. Továbbá például a választás időpontja előtti napokban a helyi illetve országos közszolgálati műsorszolgáltatók kötelezettségévé teszi a jelölő szervezetek politikai hirdetését illetve választási összefoglalójának közlését (106. §).

A kommunikációs alapjogok és a pártjog kapcsolatában nem kerülhetjük el a tömegtájékoztatás függetlenségét biztosító alkotmányos szabályokat

sem: ezek deklarálják a civil társadalom sokszínűségének, valamint a politikai pluralizmus alapvető intézményének (Garlicki, 1999: 61–62), a politikai viták és a pártharcok fő terepének számító média szabadságát, a cenzúra tilalmát.

Az alkotmányos szabályok az ellenzék (ellenzéki pártok) létjogosultságát, illetve ezáltal a politikai pluralizmust annyiban mindenképpen alátámasztják, amennyiben a pártokat egyenlőként kezelik (Chmaj, 2001: 110). Az esélyegyenlőség elé a legnagyobb kihívást a pártok állami támogatása, valamint a parlamenti küszöb intézménye állítja, ezekkel a kérdésekkel lentebb foglalkozom.

Tiltott célok és eszközök

A bonni alkotmány 1949-ben az önvédelemre képes demokrácia megteremtése érdekében általánosan, ezért elég keményen fogalmaz a 21. § (2) bekezdésében: „Azok a pártok, amelyek célkitűzéseikben vagy tagjaik magatartásából kitűnőleg arra törekuszenek, hogy a szabad demokratikus alaprendet csorbítsák vagy azt megszüntessék, illetve hogy a Német Szövetségi Köztársaság helyzetét veszélyeztessék, alkotmányellenesek. Az alkotmányellenesség kérdésében a Szövetségi Alkotmánybíróság határoz.” A *Bundesverfassungsgericht* pedig nem sokkal működése megkezdése után nem habozott betiltani a neonáci Szocialista Birodalmi Pártot 1952-ben, majd a kommunista pártot 1956-ban. Az indokolás szerint az állam nem lehet teljesen semleges a pártok vonatkozásában, azok céljait illetően (Szente, 2006: 244). A német demokrácia és alkotmányosság például szolgált több, elsősorban posztkommunista állam számára is.

A magyar Alkotmány azt követően, hogy célként jelöli meg preambulumban, a többpártrendszer egy pozitív rendelkezés (3. § [1] bek.: a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak, és szabadon tevékenykedhetnek) mellett negatív szabályokkal is garantálja. Egyrészt a 2.§ (3) bekezdés szerint senkinek – a korábbi szöveg szerint a társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak – a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az alkotmány szintén tiltja, hogy a pártok közvetlenül közhatalmat gyakoroljanak, illetve állami szervet irányítsanak. A párttörvény a párt működésének korlátjaként tartalmazza továbbá a munkahelyeken való szervezetalapítás tilalmát. Az egyesülési törvény szubszidiárius szabályai szerint az egyesülési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Társadalmi szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alkotmánnyal és amelyet törvény nem tilt. Az egyesülési jog alapján fegyveres szervezet nem hozható létre. Az 1947. évi párizsi

békeszerződés (II. rész I. cím 4. cikk) ezen túlmenően kifejezetten előírja a fasiszta jellegű szervezetek működésének tilalmát.

A lengyel alaptörvény az egyesületek alkotmányba és törvénybe ütköző tevékenységének általános tilalma mellett a pártok programjának tartalmi korlátait is kijelöli (13. cikk). Eszerint tilos olyan politikai pártok és más szervezetek működése, amelyek programjai totalitárius eszméket, illetve náci, fasiszta vagy kommunista tevékenységet hirdetnek, valamint amelyek programjai vagy tevékenységei faji vagy nemzetiségi gyűlöletet keltenek, erőszakot alkalmaznak a hatalom megszerzése vagy az állami politika befolyásolása céljából, illetőleg titkos tagsággal vagy szervezettel rendelkeznek. A lengyel párttörvény kifejezett tilalomként fogalmazza meg a 6., 7. cikkben, hogy politikai pártok közhatalmi szervek hatásköreit gyakorolják vagy helyettesítik, ezeket a szervezetek hatásköreik gyakorlásában, illetve hogy munkahelyeken pártszervezeteket hozzanak létre. A lengyel egyesülési törvény (1. § [2] bek.) a közrendi klauzulát használva továbbá előírja, hogy az egyesülési jog törvény általi korlátozását is csak a nemzetbiztonság, a közbiztonság, a közrend, közérkölcsök és mások jogainak és szabadságának védelme indokolhatja.

A 2001. évi orosz párttörvény részletesebb, bár nem feltétlenül pontosabb szabályozást tartalmaz a politikai pártok működésének kereteit illetően. Az orosz politikai pártok működésükkel nem sérthetik egyetlen ember jogát és szabadságát, sem az állampolgárok alkotmányban biztosított jogait. A párt megalakítása és működése megtiltandó, amennyiben céljai vagy tevékenysége az alkotmányos rendszer alapjainak erőszakos megváltoztatását, az Orosz Föderáció integritásának sérelmét, a nemzetbiztonság aláadását, katonai vagy félkatonai egységek létrehozását, továbbá faji, nemzeti vagy vallási gyűlölet keltését célozzák meg (a társadalmi igazságosság célkitűzése nem tekinthető közösség elleni gyűlöletkeltésnek). Foglalkozási, faji, nemzetiségi vagy vallási alapon tilos pártot létrehozni – ilyennek minősül a párt, ha programjában, alapszabályában az efféle érdekek követését hirdeti és tűzi ki célul. A politikai párt tagsága nem állhat csak ugyanazon foglalkozás követőiből. (Ezen utóbbi szabályok meglehetősen ellentétesnek tűnnek az emberi jogi dokumentumokban garantált egyesülési joggal.) A párt részszervezetei csak területi alapon szerveződhetnek. Különösen tilos ilyen részegységet létrehozni állami-helyhatósági szervezetekben, a fegyveres erőknél, jogalkalmazó és más kormányzati hivataloknál, kormányzati vagy civil szervezetekben. Hasonlóan tilos a pártok működése ezekben a szervezetekben, kivéve természetesen az állami-helyhatósági képviselői szervezeteket. Tilos a pártoknak befolyást gyakorolni az oktatási tevékenységre az oktatási intézményekben.

A politikai pártok számára tiltott célok és eszközök a párt bejegyzése, illetve működése során egyaránt vizsgálat tárgyát képezhetik. A legszigorúbb szankciók a nyilvántartásba vétel megtagadása illetve a feloszlítás, de az orosz párttörvény tartalmazza a párt tevékenységének felfüggesztését is (39. §).

A felosztatás/betiltás lehetőségének keménysége és történelmi tapasztalatokkal alátámasztott veszélyessége sok vitát kiváltott már az NSZK-ban is, ám a diktatórikus pártok újjászerveződésének megakadályozása miatt elfogadott intézménnyé vált (Halmai, 1990: 143–144). A vizsgált államokban általános a felosztatás lehetősége, amelyre garanciális szabályként a független bírósági-alkotmánybírósági fórumok jogosultak (Lengyelországban a politikai párt alkotmányba ütköző működéséről az Alkotmánybíróság ad véleményt);⁵ a nyilvántartásba vétel állami szervek által való megtagadása esetén pedig a bírósághoz fordulás joga biztosított.⁶

Sólyom szerint „a párt felosztatása mindig politikai döntés. Annak megítélése, hogy valamely párt mikor és miért jelent veszélyt a demokráciára, mindig a konkrét politikai helyzettől függ, hiszen preventív intézkedésről van szó” (*Sólyom*, 2004: 94).

Az Emberi Jogok Európai Bírósága több esetben is elsősorban a pártok célkitűzéseinek tartalmi korlátozását igyekezett oldani. Érvelése még a diktatórikus múlttal igazolható korlátozások kapcsán is irányadó, amennyiben alapvetően a demokrácia védelmét találta elfogadható igazolásnak.

1998-ban a *Szocialista Párt vs. Törökország* ügyben kifejtette, hogy éppen a demokrácia alapvető jellemzői közé tartozik, hogy lehetőséget nyújt egy ország problémáinak párbeszéd útján való megoldására, erőszakos eszközök igénybevétele helyett – bármennyire is bosszantó vagy kellemetlen a párbeszédbe bocsátkozás. A demokrácia erősödik a véleményszabadság révén, ebből a szempontból pedig nem lehet igazolni egy párt megalakulásának megakadályozását, csak azért, mert nyilvános vitát kezdeményez a lakosság egy részének helyzetéről, és mert részt kíván venni a nemzet politikai életében, hogy a demokratikus szabályok alapján, egy mindenkit kielégítő megoldást találjon.⁷ Egy másik török párt ügyében pedig azzal érvelt a Bíróság, hogy a demokrácia lényegéhez tartozik a különböző politikai célkitűzések felmutatása és megvitatása, még ha azok meg is kérdőjelezik az állam aktuális berendezkedését, feltéve, hogy nem sértik a demokráciát magát.⁸

Sólyom László amellet érvel, hogy a pártalapítás szabadsága a kommunikációs alapjogokkal tartalmi rokonságban van, ezért annak különös és fokozott védelme alkotmányosan elfogadható. A tartalmi korlátok tehát ennek figyelembevételével alkalmazandóak. A párt politikai célkitűzéseinek alapszabályba foglalása a magyar jogszabályok alapján nem követelhető meg, a pártprogram bemutatása, vagy akár léte nem is lehet feltétele a párt bejegyzésének (*Sólyom*, 2004: 65–66, 76–77).

Összeférhetlenségi szabályok

Az alkotmányos szabályok több állami tisztséggel összeférhetetlennek minősítik a párttagságot, mivel ezen tisztségek vagy hivatalok ellátása során az azokat betöltő személyek működése párt-semleges kell legyen, ellenkező esetben még a pártversenyre való kedvezőtlen visszahatással is számolhatnánk. Ily módon természetes például az alkotmánybírák vagy rendes bírók tisztségének összeférhetlensége a párttagsággal.⁹ Míg a magyar államfő nem lehet tagja pártnak (Alk. 30. § [1] bek.), addig az inkább félprezidenciális kormányzati rendszerű Orosz Föderáció elnöke felfüggesztheti párttagságát hivatali ideje alatt (orosz párttörvény 10. § [4] bek.).

Szintén elfogadott, és az Emberi Jogok Európai Egyezménye is tartalmazza a fegyveres erők, rendőrség tagjai egyesülési jogának korlátozását. Ezzel kapcsolatos a *Rekvényi vs. Magyarország* (1999) eset, amelyben a Bíróság az Egyezmény 11. cikk 2. bekezdése értelmében nem látta megállapíthatónak a panaszos rendőr egyesülési jogának megsértését. A többségi indokolás megemlíti a történelmi tapasztalatokat is: Magyarország közelmúltbeli történelme, s azon káros hatás fényében, amelyet a totalitárius rezsim által évtizedeken keresztül felhasznált, politikailag elkötelezett rendőrség okozott, úgy találta, hogy a rendőrség depolitizálására irányuló erőfeszítések nem tekinthetők önkényesnek.¹⁰

Állami finanszírozás

A negatív állami magatartást követelő szabályok mellett a kontinens államai-ban az állam aktív fellépése is elterjedt, a pártok közpénzekből való finanszírozása révén. Ezt alapvetően két megfontolásból fogadják el: egyrészt a privát érdekcsoportok befolyásának csökkentése a cél, másrészt a pártokat politikai közfunkciókat ellátó szerveknek tekintik és ezeknek a professzionálisabb működéséhez fűződő érdek indokolja az állami támogatást (Enyedi-Körösényi, 2004: 137).

A pártfinanszírozás vitás kérdései közül az állam érintettsége és a pártok egyenlőségének a sérelme merül fel problémaként. A bevételek mindig is befolyásolják a pártok versenyhelyzetét, sőt a működésük alapvető feltételét jelentik. Az állami szerepvállalás tehát a pártverseny fenntartásával is igazolható, noha az esélyegyenlőséget komolyan sért(heti). A feltételek, amelyekkel a beavatkozást legalább elviselhetővé próbálják tenni, előírják, hogy a támogatásnak formális és normatív ismérveken kell alapulnia, semmiképpen nem mérlegelheti az egyes pártok politikai irányultságát vagy ideológiáját (Sólyom, 2004: 120). Ily módon – noha fenntartásokat fogalmazhatunk meg a parlamenti küszöböt elért és el nem ért pártok finanszírozásának eltérései miatt – az

összes (de legalábbis a legtöbb) párt támogatása az ellenzéki pártok létét, a többpártrendszer fenntartását is biztosítja. *Sólyom* felveti azt a kérdést is, hogy az államnak kötelessége-e fenntartani a politikai és alkotmányos berendezkedés működéséhez szükséges pártokat (de legalább kettőt), ha azok nem tudnák ellátni alkotmányos feladataikat állami szubvenció nélkül (*Sólyom*, 2004: 123) – a véleményem: igen, amennyiben a szituáció egyáltalán életszerű, és a demokratikus jogállamtól nem csak a túrést, hanem a politikai pluralizmus szervezését is elvárjuk.

A politikai pártok finanszírozásának normatív kereteiként a párttörvények a pártok pénzügyeit nyilvánosnak deklarálják, továbbá a finanszírozás mértékét az előző választásokon elért eredmények függvényében állapítják meg. Az állami finanszírozás küszöbe például Magyarországon 1%, Lengyelországban és Oroszországban 3%.¹¹

Meglátásom szerint a párthatékonyság elvére épülő finanszírozási rendszer gyengéje és az esélyegyenlőséget kikezdő logikája, hogy a kis, vagy új pártokat akkor részesíti támogatásban, akkor ismeri el őket hatékonynak, ha tulajdonképpen önerőből érnek el bizonyos eredményt a komoly forrásokat igénylő kampányban. Tehát önerőből kell hatékonynak lenniük – szemben a parlamenti pártokkal, amelyek 'hatékonyságát' alapvetően maga a finanszírozási rendszer termeli újra.

Mindenesetre a német alkotmánybíróság, alapul véve a német párttörvénynek a pártok jelentőségét figyelembe vevő rendelkezését, úgy érvelt, hogy a választások célja a kormányképes többség létrehozása, s így a szétforgácsolódott kispártok legyőzése legitim cél (ld. még parlamenti küszöb) (Ipsen, 2003: 726).

A politikai pluralizmus szervezése és az ellenzéki erők több területen tapasztalható hátrányának kiegyenlítése érdekében az állam akár aktív szereplőként is felléphet. Ilyen kifejezett pozitív diszkriminációt tartalmaz Magyarországon az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény. A pártok országgyűlési képviselőcsoportjai, aszerint, hogy ellenzékiek vagy kormánypártiak, különböző mértékű támogatást kapnak működésükhöz. A törvény 5. § (1) bekezdése szerint ugyanis a pártok képviselőcsoportjai a működésükkel járó kiadásokra havonta képviselőcsoportonként huszonöt képviselő alapdíjának, valamint - képviselőnként - kormánypárt esetében az alapdíj 30%-ának megfelelő, ellenzéki párt esetében az alapdíj 60%-ának megfelelő összeget¹² jogosultak igénybe venni az Országgyűlés hivatali szervezete költségvetéséből. A független képviselő munkájának segítéséhez az alapdíja 75%-ának igénybevételére jogosult.

Hasonló szabályt tartalmaz egyébként a cseh házszabály 78. § (4) bekezdése is: a frakciók létszámarányos támogatása tekintetében a nem kormánypárti frakciók támogatását 1,3-szeres szorzóval kell kiszámítani. A kormánypártok támogatásának alacsonyabb mértékét igazolja, hogy számukra egyébként is

biztosított a kormányzati adminisztráció és infrastruktúra, az ellenzék ebből adódó hátrányait ilyen differenciálással lehet legalább részben orvosolni.

A magyar párttvény, azzal a céllal, hogy kizárja a politikai pártok „államosítását”, német mintára (Halmai, 2002: 243–244) előírta (5. § [3] bek.), hogy az állami finanszírozás összege nem haladhatja meg a párt összes bevételének felét. A célt nem sikerült elérni, sőt a szabályt eltörölték, a tények pedig azt mutatják, hogy az utóbbi években a parlamenti pártok bevételének mintegy 80-90%-a állami forrásból származik.¹³

A PÁRTJOG BELSŐ OLDALA

A vizsgált három ország pártjogában a magyar párttvény a legszükszavúbb a politikai párt belső életére és működésre vonatkozó szabályokat illetően. A belső pártjog vizsgálható területei közül a belső szervezet/működés demokratikus jellege tartozik témánkhoz.

Amint azt *Halmai* már 1990-ben megállapította, a totalitárius pártok uralmát megtapasztalt országokban az alkotmányok kifejezetten rendelkeznek a pártok demokratikus működéséről, így például a Német Szövetségi Köztársaság bonni alkotmánya 21. § (1) bekezdése, amely szerint „belső rendjük összhangban kell, hogy álljon a demokratikus alapelvekkel”. Ezek az előírások, valamint ezek párttvénybeli kifejtései a pártok totalitarizmus felé való fejlődését igyekeznek megelőzni (Halmai, 1990: 147).¹⁴

A magyar alkotmány nem követeli meg sem a pártoktól, sem más társadalmi szervezetektől, hogy felépítésük és működésük demokratikus legyen. Az egyesülési törvény ugyan utal rá, azonban – mivel ez az egyesülési jogot korlátozó feltétel – alkotmányosan igazolható kell, hogy legyen. *Sólyom László* általános, más demokratikus rendszerekre is érvényes okfejtése a következő.

„Ha az alkotmány demokratikus 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 elengedhetlenné teszi. ...az állam olyan mértékben lesz demokratikus, amennyire a pártok közvetítő tevékenysége garanciát nyújt arra, hogy a nép képes gyakorolni a népszuverenitást” (*Sólyom*, 2004: 55–56).

Mit jelent a működés demokratikus jellege? A magyar jogszabályok erre nézve kevés támpontot adnak a jogalkalmazóknak. A német alkotmány 21. cikk (1) bekezdése szerint a pártok belső rendjének összhangban kell állnia a

demokratikus alapelvekkel. Az orosz alkotmány és párttörvény explicit ugyan nem tartalmazza a demokratizmus elvét, az utóbbi 8. cikke mégis részletesen körülírja: a politikai pártok tevékenységének az önkéntes tagság, egyenlőség, önkormányzat, törvényesség és nyilvánosság alapelvein kell nyugodnia. Az Orosz Föderációban a pártok a párttörvény keretei között szabadon dönthetnek belső szervezetükről, céljaikról, tevékenységük formáiról és módszereiről. A pártok működése nyilvános, alapszabályukat és programjukat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni. Az oligarchizálódás ellen szól az a szabály, miszerint a politikai párt a tagjai számára egyenlő esélyeket biztosít, legyenek nők vagy férfiak, a Föderáció bármely nemzetiségéhez tartozó állampolgárok, a párt vezető testületeibe, a képviselőjelölti listáira és az állami/helyhatósági képviseleti szervekbe való bejutást illetően.

A lengyel alkotmány és a párttörvény egyaránt a párt fogalmi elemei között említi az állami politika demokratikus eszközökkel való formálását. A lengyel alkotmánybíróóság a párt alkotmányos fogalmából kiindulva megállapította, hogy a párt belső szervezetének (tagság és felépítés) az egyenlőség és az önkéntes társulás, tehát a demokrácia elvein kell alapulnia. A párt céljainak összhangját az alkotmánnyal *Chmaj* szerint úgy lehet megteremteni, hogy az alapszabályba foglalják az állami politikák demokratikus úton való befolyásolásának célkitűzését, így a szerinte túl általános és nem elég pontos előírás nemcsak a párt külső tevékenységére, hanem a belső szervezetre is utal (*Chmaj*, 2001: 105).¹⁵ A demokratikus elvekről példálózó felsorolást ad a lengyel párttörvény 8. cikke, amely a szervezet nyitottságát említi, továbbá a párt szerveinek választás útján történő létrehozását, valamint a párt határozatainak elfogadásához az összes tag többségének szavazatát követeli meg.

A párton belüli akaratképzés mikéntje ugyan jogilag csak korlátozottan szabályozható (*Ipsen*, 2003: 721), fő kérdéseit illetően a demokratikus alapelvek mentén az alábbiak szerint állapíthatjuk meg (*Halmai*, 1990: 143) : nyitottság/ nyilvánosság, szabad ki- és belépés, többségi elv, az alulról felfelé építkezés (a vezér-elv kizárása), a tagok szólásszabadsága és jogorvoslati joga.

Nyitottság/nyilvánosság. A nyilvános működés legkényesebb kérdésének a pártok gazdálkodását és pénzügyeit tekinthetjük. A párttörvények mind alapvető garanciaként írják elő a párt gazdálkodásáról szóló beszámoló nyilvánosságát, annak sajtóban vagy hivatalos lapban való megjelentetését.¹⁶

A lengyel pártok bejegyzéséről szóló döntést a bíróság publikálja, valamint a pártok nyilvántartása mindenki számára hozzáférhető, amelyből bárki kérhet térítés ellenében másolatot illetve kivonatot a párt alapszabályáról, nyilvántartásáról.¹⁷

Az orosz párttörvény 19. cikkében szintén a pártokról vezetett nyilvántartás hozzáférhetőségéről rendelkezik, továbbá, hogy a párt tagjainak névsorát a hatóságok nem hozhatják nyilvánosságra. A pártok megalakulásáról és megszűnéséről az orosz sajtóban információkat kell közzétenni, a pártok

nyilvántartásából bárki kérhet másolatot vagy hiteles kivonatot, sőt a törvény kötelezi a nyilvántartást vezető szervezet, hogy internetes honlapot hozzon létre és azt folyamatosan frissítse a pártok működésével kapcsolatos információkkal (képviselők, elérhetőségek stb.).

A párttagok nevének nyilvánossága nyilván sértené a tagok személyiségi jogait, egyéb pártiratok tekintetében pedig a magyar Alkotmánybíróság álláspontja szerint a demokratikus pártok, amelyek közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak (Alkotmány 3. § [3] bekezdése), hasonlóan más jogi személyekhez, alkotmányos és törvényes korlátok között, pártirataik körében is hivatkozhatnak a személyes adatok védelmére. Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény, valamint a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény az egyesülési szabadság gyakorlásának meghatározott körében (pl. gazdálkodás, alapszabály) a nyilvánosságot előírja, egyébként azonban csak a demokratikus és önkormányzati elven alapuló működést követeli meg. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés pedig csak a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítéka.¹⁸

Szabad ki- és belépés. A pártokba való szabad belépés egyes említett (az összeférhetetlenséggel kapcsolatos) korlátain túl egyértelműen kizárt a kötelező párttagság előírása. Egyes szerzők úgy vélik, a belső rend demokratikus jellegéből automatikusan következik a polgárok általános igénye a pártokba való felvételre (ld. ezen véleményekre: Halmai, 1990: 143) – az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint azonban az egyesülési jog a belépésre nem terjed ki, s nincs annak megfelelő egyesületi kötelezettség sem, hogy minden jelentkezőt felvegyen (Cheall vs. United Kingdom [1985], idézi: Sólyom, 2004: 105).

A szabad kilépés jogával kapcsolatban inkább a kilépés önkéntességét, illetve a kizárás önkénymentességét biztosító szabályok bírnak nagy jelentőséggel. A kizárás önkényessége akkor kerülhető el, amennyiben az alapszabályban meghatározott okból történik, és nem a párt vezetője egy személyben, hanem a legfőbb döntéshozó fórum, és az is lehetőleg minősített többséggel dönt a kérdésben. Az alapszabály kötelező tartalmi elemeként a jogszabályok előírják a tagfelvétel és -kizárás szabályozását.¹⁹

Többségi elv, az alulról felfelé építkezés (a vezér-elv kizárása). A többségi elv és a vezérelvvel szembeni alulról építkezés a demokratikus működés természetes velejárói, mégis, sem a magyar egyesülési, sem pedig a párttörvény nem rendelkezik róluk.²⁰ Az azonban már a magyar egyesülési törvényben is megtalálható (12. §), hogy a párt legfőbb döntéshozó szervének legfontosabb hatásköreit törvény rögzíti – nehogy a pártvezetés ezen garanciális hatáskörök magához vonásával a párton belüli demokráciát kiüresítse. A legfontosabb párton belüli döntési körök: az alapszabály megalkotása/módosítása, a tagfelvétel és -kizárás, a pártvezér megválasztása, a párt képviselőjelöltjeinek kiválasztása és a pártprogram meghatározása. A gyakorlati tapasztalatok fényében megállapít-

ható, hogy ezekben a kérdésekben is általában vagy végső soron a pártvezetés döntő befolyása érvényesül a párttagsággal szemben (Enyedi–Körösényi, 2004: 130–135).

A külső parlamenti jog szabályai közül megemlíthetőek azon választási rendszerek normái, amelyek a pártlistán szereplő jelöltek sorrendjét illetően módosítási lehetőséget biztosítanak a választók számára. Ez az egyéni preferenciákat megjelenítő rendszer nyilvánvalóan a pártoligarchiák demokratikus ellensúlyozását, gyöngítését célozza meg (Enyedi–Körösényi, 2004: 245–247).

A tagok szólásszabadsága és jogorvoslati joga. A tagok szólásszabadsága a pártfórumokon való aktív részvétel útján érvényesülhet, amelyet a magyar egyesülési törvény 9-10. §-ai sajátosan garantálnak, akárcsak a többségi döntéssel szembeni (igaz, csak törvénysértésen alapuló) jogorvoslat lehetőségét. Így a társadalmi szervezet tagja részt vehet a társadalmi szervezet tevékenységében és rendezvényein, választhat és választható a társadalmi szervezet szerveibe. A társadalmi szervezet valamely szervének törvénysértő határozatát bármely tag a bíróság előtt megtámadhatja.

A POLITIKAI KÜZDELMET ÉS A PLURALIZMUST ÉRINTŐ KIHÍVÁSOK

Zárásul fel kell hívni a figyelmet azokra a pártrendszereket meghatározó további tényezőkre is, amelyek a többpártrendszer működését, jellegzetességeit befolyásolják. Ezek a tényezők, noha a demokratikus és plurális többpártrendszer keretein belül érvényesülnek, jelentős mértékben képesek befolyásolni a pártversenyt, a parlamenten kívüli (ellenzéki) pártok esélyeit, és ily módon két-, több- vagy sokpártrendszert eredményeznek. A politikai pluralizmust támogató alkotmányos szabályok működését ezen tényezők figyelembe vételével lehet csak teljességükben vizsgálni. Ezek a tényezők a következők.

Választási rendszerek – Douglas W. Rae megállapítása szerint míg a többségi választási rendszerek általában az első, legsikeresebb pártot favorizálják, az arányos választási rendszerek, kerület-nagyságtól és matematikai formulától függően, kedvezményezhetik a legnagyobb, a nagy, a közepes vagy akár a kisebb pártokat is (Enyedi–Körösényi, 2004: 259). A vizsgált három állam mindegyike a vegyes (vagy kombinált) rendszert alkalmazza, amellyel a két alaptípus előnyeit igyekeznek ötvözni. Mégis, az orosz – a többpártrendszer hagyományait nélkülöző – politikai rendszerben az arányos szisztéma bevezetésének sajátos céljai és hatásai voltak. *Ryabov* megállapítása szerint az arányosított választások pozitív szerepet játszottak a pártok és mozgalmak fejlődésében, hozzájárulva az orosz többpártrendszer kialakításához. Ezen cél elérése érdekében az orosz parlamenti jog további, a pártfrakcióknak nyújtott kedvezményekkel igyekszik a képviselőket fegyelmelni és az embrionális pártokat 'parlamentarizálni' (Sakwa, 2002: 126, 166–167). A nehézségek jó-

részt a végrehajtó hatalom túlsúlyából, és ezzel összefüggésben a parlamenti frakciók közötti kormány–ellenzék konfrontáció parlamentáris rendszerektől eltérő jellegéből is adódnak.

A többségi választási szisztémákat a kétpártrendszerekhez köthetjük, mégis, a magyar pártrendszer kétpólusúvá válása szembeötlő: 2002-ben és 2006-ban a két legnagyobb párt a szavazatok mintegy 90%-át megszerezte. Ennek oka azonban – noha a szisztéma a hatékonyságot is szolgálja a kormányképes parlamenti többség kialakításának céljával – inkább a választói magatartásban kell keresni, semmint a normatív keretekben.

Parlamenti küszöbök – Az arányos választási rendszerekben a pártrendszer és a parlament fragmentációjának elkerülése végett vezetnek be a parlamenti küszöböt. Ennek hatásait a lengyel politikai rendszer alapján tökéletesen nyomon lehet követni, ahol az 1993-as reformot követően drasztikusan csökkent a parlamenti pártok száma (Piotrowski, 1999: 12–18).

A parlamenti küszöbvel kapcsolatos fenntartások a pártok esélyegyenlősége kapcsán fogalmazhatóak meg. Általa ugyanis bizonyos, tényleges társadalmi relevanciával rendelkező csoportok esnek el a parlamenti képvisellettől, így pedig meghatározott ellenzéki vélemények vagy alternatívák olyan távol kerülnek az állami döntéshozattól, hogy esélytelenné válnak arra, hogy az állami akaratképzésre befolyással legyenek. A hatékonyság elvével igazolt jelenség veszélyeit *Haberland* hasonló mértékűnek ítéli, mint a tiszta és korlátozás nélküli arányos választási rendszer azon veszélyét, amely a parlament működőképességét fenyegeti (Haberland, 1995: 50, 56–57).

Ez a rendszer nemcsak annak elkerülésére alkalmas, hogy kicsi, felelőtlen töredékpártok uralják a törvényhozást, vö. a weimari köztársaság szolgáltatta negatív példa (Szente, 2006: 219), hanem teljesen új formációk parlamentbe jutását is rendkívül megnehezíti, különösen, ha erre épülve a pártfinanszírozás tovább gyengíti a kis pártok pozícióit. *Sólyom* szerint a küszöb megtöri a pártok egyenlő kezelésének elvét, hiszen „hiába tűnik objektívnek a parlamentbe jutás százalékosan megvont határa, nem lehet általában igazolni, hogy a hatékony működés fenntartásához éppen 4, 5 vagy más mennyi százalékos eredmény elegendő” (Sólyom, 2004: 114).

A német szövetségi alkotmánybíróság 1952-ben Schleswig-Holstein tartomány választási törvénye kapcsán az 5%-os bejutási küszöböt (*Sperrklausel*) nem találta alkotmányellenesnek, kifejtve, hogy a küszöb önmagában elfogadható, ugyanakkor annak felemelése egy általános mérték fölé – kényszerítő ok híján – érvénytelen. A mérlegelés tárgya ilyenkor a demokratikus képviselet és a képviseleti szerv hatékony működése elveinek egyensúlya, ugyanis a töredékpártok elszaporodása az alkotmánybíróság szerint magát a demokráciát fenyegetné (BVerfGE 1, 208, valamint Szente, 2006: 243).

Pokol Béla pedig már idejekorán felhívta arra a figyelmet, hogy a választási küszöbök elkényelmesítik a parlamentbe már bejutott, és a közvélemény előtt

bejártott pártokat, nagy mértékben korlátozva ezzel a pártrendszer megújulását (Pokol, 1994: 44).

Pártfinanszírozás – A pártfinanszírozás problémakörét fentebb már körüljártam, most az előbbi tényezőket felerősítő, az aktuális politikai elitet védő hatását kell megemlíteni. A pártok állami finanszírozása a hatékonyság elvén és az előző választási eredményeken alapszik. A nagy és kis pártok közötti különbségek ezzel tovább nőnek, sőt, ha a parlamenti pártok magyarországihoz hasonló – alkotmányellenesnek is minősíthető – kiterjedt előnyöket élveznek, az a kis pártok felemelkedését szinte ellehetetleníti. Ennek alátámasztására szolgálhat a 2006-os magyar országgyűlési választások eredménye: az azt megelőző ciklusban is parlamentben levő pártok a szavazatok 97%-át megszerezve, mindössze egyetlen további pártnak „tették lehetővé” a finanszírozás 1%-os küszöbének átlépését, új szereplő pedig csak a Fidesz–KDNP együttműködés révén kerülhetett az országgyűlésbe.

JEGYZETEK

- 1 Vö. az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntését a *Vogt vs. Germany* (1995) ügyben: A bíróság elismeri Németországnak a weimari köztársaságban és az azt követő időszakban szerzett szomorú tapasztalatait, és hogy az 1949-ben létrehozott alkotmányos rendszer ezen történeti tapasztalatok megismétlődésének elkerülése érdekében olyan demokráciát kívánt megteremteni, amely képes megvédeni önmagát (Par. 59).
- 2 Az említett országok kiválasztásának önkényességét múltjuk hasonlósága és a pártrendszerek különbözősége talán képes enyhíteni vagy indokolni. A pártjogi szabályozás elemzésének szerkezetét ld.: Halmi, 2002: 236–246.
- 3 Az orosz párttörvény egyébként csak 2001-ben született meg!
- 4 Súlyom szerint a magyarországi kodifikáció története figyelmeztet arra, hogy *omnis definitio periculosa est*. Ld.: Súlyom, 2004: 27.
- 5 Magyar párttörvény 3. § (1) bek. d. pont; lengyel párttörvény 42-45. §; orosz párttörvény 41-42. §
- 6 Lengyel párttörvény 11. §; orosz párttörvény 20. § (5) bek.
- 7 *Judgement of 25. May 1998 in the case of Socialist Party and others v. Turkey*, par. 45.
- 8 *Judgement of 8. December 1999 in the case of Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey*, par. 41.
- 9 Magyar alkotmány 32/A § (5) bek., 50. § (3) bek.; Lengyel alkotmány 178. § (3) bek., 195. § (3) bek.
- 10 *Judgement of 20 May 1999 in the case Rekvényi vs. Hungary*, 57., az ítélet magyar fordítását és kommentárjait ld. a *Fundamentum* 1999/3. számában.
- 11 Magyar párttörvény 5. § (2) bek.; lengyel párttörvény 28. § (1) bek.; orosz párttörvény 33. § (5) bek.
- 12 2003. január 1. előtt az arány 25–50% volt, a különbség tehát nőtt.

- 13 Forrás: a pártok interneten közzétett pénzügyi beszámolóí
- 14 Vö. még a portugál alkotmány 10. § (2) bek., a spanyol 6. §, és az olasz alkotmány 49. §.
- 15 A lengyel alkotmánybíróság ítélete: 2000.03.08. hat., Pp 1/99.
- 16 Lengyel párttörvény 34. §, a magyar párttörvény 9. §, az orosz párttörvény 35. §.
- 17 Lengyel párttörvény 15. és 18. cikkei.
- 18 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, III. 2-3. pont.
- 19 Pl. lengyel párttörvény 9. § (1) bek. 2. pont; orosz párttörvény 21. § (2) bek. c.
- 20 Ld. ezzel szemben az orosz párttörvény 24-25. §-át, vagy a lengyel párttörvény már említett 8. §-át.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Chmaj, Marek (2001): The freedom of creating and functioning of political parties in Poland. In *Polish Political Science*.
- Enyedi Zsolt – Körösenyi András (2004): *Pártok és pártrendszerek*. Bp., Osiris.
- Garlicki, Leszek (1999): The principles of the system of government in the Republic of Poland. In *The principles of basic institutions of of the system of government in Poland*. Warsaw, Sejm Publishing Office.
- Haberland, Stephan (1995): *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Berlin, Duncker & Humblot.
- Halmaj Gábor (1990): *Az egyesülés szabadsága*. Bp., Atlantisz.
- Halmaj Gábor (2002): *Kommunikációs jogok*. Bp., Új Mandátum - Membrán könyvek.
- Ipsen, Jörn (2003): A politikai pártok [helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban]. In Takács Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből*. Bp., Szent István Társulat.
- Piotrowski, Ryszard (1999): *Sejm of the Republic of Poland*. Warszawa, Chancellery of the Sejm.
- Pokol Béla (1994): *A magyar parlamentarizmus*. Cserépfalvi.
- Sajó András (1995): *Az önkorlátozó hatalom*. Bp., KJK.
- Sakwa, Richard (2002): *Russian politics and society*. 3. ed. New York.
- Sólyom László (2004): *Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban*. Bp., Rejtjel.
- Szente Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Bp., Osiris.
- Szmyt, Andrzej (1999): Representation – elections – democracy. In P. Sarnecki et al. (eds.): *The principles of basic institutions of of the system of government in Poland*. Warsaw, Sejm Publishing Office.