

Mernyei Ákos Péter

„A belépés joga” – A nemzeti politikai pártok tagságának esete az Európai Bírósággal

Aktívan formálja az Európai Bíróság a tagállamok politikai pártjaira vonatkozó szabályozást. A közelmúltban Csehországgal szemben hozott ítéletében¹ kimondta, hogy az uniós jogból következik, hogy minden olyan uniós polgárt, aki valamely tagállamban lakóhellyel rendelkezik, megillet az a jog, hogy a lakóhelye szerinti tagállam politikai pártjaiba belépjen, akkor is, ha nem állampolgára az érintett tagállamnak.

Közismert, hogy mindazok az uniós polgárok, akik az állampolgárságuktól eltérő tagállamban laknak, aktív és passzív választójoggal is rendelkeznek a lakóhelyük szerinti ország helyhatósági, illetve európai parlamenti választásain – azaz választani jogosultak, illetve ők maguk is választhatók ezeken a választásokon. Minderről egyértelműen szól az uniós elsődleges jog: az EUMSz 20. és 22. cikke világosan fogalmaz e tekintetben. A rendelkezés mögött meghúzódó alapgondolat az, hogy a helyi közügyekben mindenki ott vegyen/vehessen részt, ahol lakik, ami teljesen logikusnak is tűnik. Nem ilyen egyértelmű a kapcsolat az európai parlamenti választások tekintetében, de az uniós jog ott is erősebbnek ítéli a lakóhelyalapú kapcsolatot az állampolgárságnál: mindenki annak az országnak az uniós képviselőjébe tud beleszólni, ahol lakik, s nem azéba, amelynek állampolgára.

Felmerül azonban, hogy milyen „segédjogosítványok” társulnak mindehhez, így különösen az, hogy adott tagállami állampolgárság hiányában megillet-e az a jog bárkit, hogy tagja legyen valamely, a lakóhelye szerinti politikai pártnak. Ez a jogosítvány természetesen nagyon fontos: a párttagság és azon keresztül egy-egy párt támogatása önmagában is meghatározó lehet a passzív választójog sikerre vitele tekintetében. Ez a minőség azonban ettől függetlenül is jelentős: ha valaki a szűkebb vagy tágabb politikai közösségében tevékeny szeretne lenni, a politikai véleményt alakítani kívánja, természetesen adja magát a kérdés, hogy milyen hivatalos minőségben tudja ezt megtenni, s így elsősorban hogy (tevékeny) tagja lehet-e a közéleti nézeteit, érdeklődését képviselő politikai pártnak, vagy őt a nemzeti jogalkotó – éppen az érintett állammal való tradicionális kapcsolat (tudniillik az állampolgárság) hiánya miatt – ettől távol tudja tartani.

¹ Európai Bíróság 2024.

A kérdés nem pusztán elméleti. A cseh jog ezt a jogosítványt ugyanis hagyományosan kizárólag saját állampolgárainak tartotta fenn, ami miatt a Bizottság vizsgálatot, majd kötelezettségszegési eljárást indított a Cseh Köztársasággal szemben: 2010-ben először az úgynevezett „EU Pilot”² rendszeren keresztül érdeklődött, majd 2012-ben hivatalos felszólítást (*letter of formal notice*), 2014-ben indokolással ellátott véleményt (*reasoned opinion*) küldött Csehországnak, amelyben állította, hogy Csehország megsértette az uniós jogot azzal, hogy cseh politikai pártokba kizárólag csehek számára teszi lehetővé a belépést. A Cseh Köztársaság 2014 nyarán adott válaszában közölte, hogy uniós jogi szempontból megfelelőnek tartja a nemzeti szabályozást. Kissé meglepőnek tűnhet, de ezt követően több mint hat teljes évig (!) állt az eljárás (tudniillik a Bizottságot nem köti határidő, ami vet fel kérdéseket a kiszámíthatóság és így a jogbiztonság tekintetében), s a Bizottság csak 2020 decemberében vette fel újra a fonalat, és indított keresetet az Európai Bíróság előtt. A peres eljárásba egyedül Lengyelország avatkozott be, éspedig Csehország oldalán.

A Bizottság szerint az EUMSz 22. cikke rögzíti a diszkrimináció tilalmát, s ez magában foglalja minden olyan akadály eltörlésének a követelményét, amely „alkalmas lehet” arra, hogy a nem tagállami állampolgársággal rendelkező uniós polgárok passzív választójogukat ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhassák, mint az adott állam honosai. Márpedig a Bizottság szerint a független jelölteknek, még ha valamely párt támogatja is őket, kedvezőtlenebb a helyzetük, mint azoknak, akik tagjai valamely pártnak. Csehország ezzel szemben arra hivatkozott, hogy az EUMSz 22. cikke nem szól a politikai párt tagjává válásról, ezért a szabályból nem következik, hogy a passzív választójog gyakorlásához hozzátartozna ez a jogosítvány. Előadta továbbá, hogy a pártok működésének szabályozása a tagállami alkotmányos és politikai berendezkedés meghatározó eleme, így az EUMSz fent hivatkozott cikke nem értelmezhető kiterjesztőn. Védekezésékként hozta fel továbbá, hogy a párttagság nem feltétele annak, hogy valaki az érintett választásokon jelöltethesse magát, s statisztikai adatokat mutatott be arra, hogy Csehország minden európai parlamenti választásán a pártlistákon induló jelöltek több mint 30%-a egyébként nem volt tagja az őt támogató pártnak. Végül azzal védekezett, hogy önmagában az, hogy valaki egy politikai pártnak tagja lehet, semmilyen garanciát nem jelent arra nézve, hogy a párt színeiben jelöltként el is fog/el is tud indulni a választásokon. Mindemellett Csehország felhozta, hogy azon cseh szabályozás, amely a párttagsághoz

² EU Pilot Dialogue [é. n.].

feltételként kívánja meg a cseh állampolgárságot, a cseh alkotmányos és politikai rendszert védi, s „a nemzeti identitás tiszteletben tartására irányul”.

A Bíróság értelmezése szerint az EUMSz 22. cikke az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó különös szabályt jelent – tudniillik amely kifejezetten az aktív és passzív választójog gyakorlására alkalmazandó. Az EuB akként foglalt állást, hogy az uniós polgárság, bár nem lép a Szerződések szerint a nemzeti állampolgárság helyébe, az uniós állampolgárok alapvető jogállását jelenti. A Bíróság továbbá felhívta a Charta 12. cikk (1) bekezdését, amely rögzíti az egyesülés szabadságát. Előadta, hogy a politikai pártok egyik legfontosabb feladata, hogy a választásokon jelölteket állítsanak – s ennek következtében alapvető szerepet töltenek be a képviseleti demokrácia rendszerében. Köztes következtetésként rögzítette, hogy a pártban való tagság mindezek miatt jelentősen hozzájárul a passzív választójog gyakorlásához – ami, lássuk be, nem jogi következtetés, hanem szociológiai trivialitás.³ Ezt követően a Bíróság akként érvelt, hogy a személyek szabad mozgásának biztosítása és az aktív-passzív választójog gyakorlása közötti kapcsolatból következik, hogy ezen utóbbinak a végső célja „a fogadó állam társadalmába való fokozatos beilleszkedés elősegítése”, így arra a következtetésre jutott, hogy e személyeknek egyenlő hozzáférést kell biztosítani mindazon eszközökhöz (így a párttagsághoz is), amelyek az érintett tagállam saját állampolgárai számára nyitva állnak ahhoz, hogy választójogaikat gyakorolják. A Bíróság szerint a párttagság állampolgárok részére való fenntartása – noha a függetlenek is indulhatnak a párt támogatásával – korlátozza az indulni kívánó jelölt jogait a párt döntéshozatalára...

Jól megfigyelhető az érvelésben a *sein-sollen* probléma: a Bíróság a vágyott állapotból, tudniillik a minél teljesebb körű társadalmi integráció követelményéből vezeti le a jogszabály tartalmát. Csakhogy a teleologikus értelmezés a jogszabályok tartalma felfejtésének csak az egyik, korántsem kizárólagos, ám felettébb bizonytalan eszköze. Arról van szó tudniillik, hogy a jogbiztonságot csak az tudja garantálni, ha a tárgyi jog megismerésével az azt olvasó számára világosan kitűnik annak tartalma. Az a megközelítés, amely valamilyen távoli, elérendő, végső célból vezeti le – a nyelvtani értelmezést messze túlhaladva – egy jogszabály jelentését, könnyen összemossa a jogalkotói és jogértelmezői szerepeket, s igen vitatható, hogy megfelel-e ennek a jogbiztonsági követelménynek.

³ A szerző megjegyzése.

Külön figyelmet érdemel az Európai Bíróság okfejtése, amellyel Csehországnak a „nemzeti identitás” tiszteletben tartásával kapcsolatos érveit (EUSz 4. cikk (2) bekezdése) utasította el. A Bíróság megítélése szerint ugyanis a tagállam – lévén a nemzeti választásokon való részvételre való jogosultságot nem írja elő az uniós jog – előírhat olyan szabályozást, amely a tagállam állampolgárságával nem rendelkező személyek számára más elbánást rendel a politikai pártban való aktivitásra, mint az állampolgárok számára. A Bíróság arra gondol, hogy előírható, hogy az uniós állampolgár párttagok a párt bizonyos tevékenységeiben, így különösen a nemzeti választásokon való jelöltállítással kapcsolatos kérdésekben nem vehetnek részt. Az igazi kérdés azonban nem ez, hanem az érdemi-tartalmi, a nemzeti politika alakításában való részvétel. Márpedig az könnyen belátható, hogy illuzórikus azt gondolni, hogy a nem állampolgár párttagok hermetikusan elszigetelhetők minden olyan kérdésben való részvételtől, amely a pártban nem közvetlenül az európai parlamenti választásokkal kapcsolatos jelöltállításhoz kapcsolódik. A valóság az, hogy a párttagok számtalan információhoz hozzájutnak, rengeteg kérdésben véleményt tudnak nyilvánítani, s mindezzel aktívan tudják befolyásolni egy nemzeti párt életének és politikájának európai uniós kérdésektől független aspektusait is. Ítéletében a Bíróság akként döntött azonban, hogy nem sértheti egyetlen tagállam nemzeti identitását sem annak a jognak az uniós jog általi biztosítása, hogy adott nemzeti pártokba a tagállam állampolgárain kívül mások is beléphetnek.

Észszerűen adja magát a kérdés, hogy a magyar jog miként rendezi ezt a témakört. Nos, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény kifejezetten a párttagságról nem szól, azonban 2. §-ának (3) bekezdése szerint: „[P]árt alapítója és tisztségviselője csak olyan személy lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán vagy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható.” Mint többen a kevesebb, a tisztségviselői minőség magában foglalja a tagsági jogviszony létesítését is. A magyar jog jól láthatóan megfelel az Európai Bíróság most meghozott ítéletének, sőt annál tovább is megy: nem pusztán az egyszerű párttagságot, hanem a pártalapítást és a pártban való tisztségviselést is lehetővé teszi a helyhatósági választásokon passzív választójoggal rendelkező személyek számára. Következésképpen a magyar jog az európai uniós követelményeket e ponton nem pusztán kielégíti, hanem azokat felülteljesíti.

2024. december 10.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Bíróság Ítélete a Bizottság kontra Cseh Köztársaság-ügyben, C-808/21., 2024. november 19. Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf%253Bjsessionid=A7F1D400657426062D262F7D36BEC42B?text=&docid=292411&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=144609>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%25253A12016ME%25252FTXT>
- EU Pilot Dialogue [é. n.]. *Single Market and Competitiveness Scoreboard*. Online: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/eu-pilot_en