

Dr. Csalótzky György:
A választási kampányok finanszírozásának szabályozása és gyakorlata
Németországban

1. Bevezetés

A munka-tanulmány - melyet szerzője a mellékletben felsorolt néhány magyar munka, valamint német szövetségi, tartományi törvény és szakirodalmi feldolgozás tanulmányozásán túlmenően rövid németországi tanulmányútja során a Ludwigsburgi (Baden-Württemberg Tartomány) Államigazgatási Főiskola alkotmányjogász és politológus professzoraival, valamint a Berlinben a Szövetségi Gyűlés (Bundestag) Elnöki Hivatalának és két pártfrakciójának vezető beosztású munkatársaival folytatott beszélgetései alapján állított össze - az alábbi néhány bevezető megállapítást általánosan elfogadottnak tekinti és ezért bővebb kifejtésüket mellőzi:

1.1. A jelenkori demokratikus jogállamokban a képviselő testületeknek az általános, egyenlő és közvetlen választáson, valamint titkos szavazáson alapuló és ciklikusan ismétlődő létrehozása a hatalomgyakorlás integráns része. A személyek és pártok szabad versengésén alapuló választások a konstruktív, illetve legitimációs funkción kívül fontos szerepet játszanak a kormányzati hatalom szabályozott, békés úton végbemenő cseréjében.

1.2. A köz- és a civil szférában széles körben tartott sokféle választás közül kiemelkedő jelentőségűek és sajátos vonásokat mutatnak a képviselői törvényhozó testületek létrehozását eredményező választások.

1.3. A választások fent említett funkcióinak teljes mértékű teljesedéséhez elengedhetetlen a fair választási kampány, amelynek során a jelöltek szabadon kifejezhetik nézeteiket és ismertté válhatnak a választók előtt.

1.4. A választási kampányok a jelöltek és az őket támogató szervezetek rátermettségén, áldozatkész és ügyes szervező, felvilágosító munkáján kívül jelentős anyagi ráfordításokat is igényelnek. Ezek pénzügyi forrásairól, lehetséges mértékéről, felhasználásának és elszámolásának rendjéről stb. minden állam törvényalkotásának alkotmányi (törvényi) szintű, minden jelölt, támogató szervezet és választópolgár által teljes egészében áttekinthető és megismerhető szabályozást kell alkotnia.

1.5. A kampányfinanszírozás szabályozása során egyaránt tekintettel kell lenni e jogintézmény mindkét alkotóelemére: a direkt és az indirekt kampányfinanszírozásra. Az indirekt jellegűt kétfajta értelemben értjük:

- ⇒ egyrészt nemcsak az jelenti a választási kampány pénzügyi támogatását, ha például egy párt választási kampányköltségeinek egy részét az állam megtéríti, vagy ha valamely természetes vagy jogi személy meghatározott pénzösszeget az adott párt választási kampányának céljaira átutal, hanem az is, ha választási kampány céljára helyiségeket térítésmentesen rendelkezésre bocsátanak, avagy írott vagy elektronikus sajtóban a pártot ingyenesen népszerűsítik, és így tovább. Az is jelentős mértékű pénzügyi támogatást eredményezhet, ha például egy párt valakitől kamatmentesen, vagy az üzleti életben szokásosnál lényegesen alacsonyabb mértékű kamattal kölcsönt kap választási kampány céljára;
- ⇒ indirekt választási kampányfinanszírozásnak tekinthető az is ha valamely személy vagy szervezet az államnak egyébként fizetendő adójának alapjából vagy adóösszegéből az általa támogatott párt részére fizetett adomány összegét részben, vagy teljes egészében levonhatja.

1.6. Miután a jelenkori viszonyok között a különféle politikai szervezetek, polgári csoportosulások közül a politikai pártok azok, amelyek a választópolgárok politikai akarátának formálásában a legnagyobb szerepet játsszák, a választási kampányok finanszírozásának és a politikai pártok közpénzekből történő támogatásának kérdéskomplexuma egymással a legszorosabb kapcsolatban van és reálisan csak együtt értékelhetők. Ez természetesen nem jelentheti azt, hogy a kampányfinanszírozást és a pártfinanszírozást azonos fogalmaknak tekintsék és így például a polgárok jelölteként állító nem-pártjellegű csoportosulásait, valamint az egyéni jelölteként ab ovo kizárják a kampányfinanszírozás lehetőségéből

1.7. Utolsó megállapításként említjük, hogy egy adott országban meglévő politikai, illetőleg jogi intézmény értékelésénél nem korlátozódhatunk a jelenlegi helyzet állókép-szerű bemutatására, hanem egyrészt indokolt röviden bemutatni annak előtörténetét, korábbi fázisait is, másrészt említést érdemel néhány olyan kritikai észrevétel, illetőleg reform-gondolat is, amelyeknek az adott intézmény észlelt hiányosságainak kiküszöbölésénél, továbbfejlesztésénél az érintett ország politikusai, jogi közírói, illetőleg a közvélemény hangját tolmácsoló sajtó véleménye szerint a jogi szabályozásban, illetőleg a gyakorlatban érvényre kellene, hogy jussanak. Ezt vizsgálódásunk tárgya- a németországi kampányfinanszírozás - szempontjából azért is különösen fontosnak tartjuk, mert a magyarországi és a más közép- és kelet-európai országokbeli kampányfinanszírozás szabályozásának továbbfejlesztéséhez mint a németországi kampányfinanszírozás több évtizedre visszanyúló előtörténetéből, mind

pedig a jelenlegi helyzet kritikájából számos megszívlelendő gondolatot meríthető.

2. A választási kampányfinanszírozás a Német Szövetségi Köztársaságban az 1993. év végéig

Ezt a Németországi Szövetségi Köztársaság létrejöttétől, illetőleg a Szövetségi Alkotmány (Grundgesetz - a továbbiakban: Sz. Alk.) 1949. május 23-án történt megalkotásától számítható időszakot a tanulmány tárgya szempontjából a következőkkel jellemezhetjük:

2.1. A németországi politikai pártok 1848-tól számítható történetében idegenkedés volt tapasztalható a pártpolitikai csoportosulások, a pártok iránt. Ezt a német jogi közírók két tényvel hozzák összefüggésbe. Az egyik a tisztelet és bizalom a pártok felett állónak tartott „felsőbbbségi állam (Obrigkeitsstaat) iránt. A másik viszont a pártoknak az első világháborút követő időszak Weimari Köztársaságában bekövetkezett rendkívüli szétaprózódásának az emléke, melynek következtében az állam lényegében kormányozhatatlanná vált és a totális állam örvényébe hullott.

2.2. A Sz. Alk. 1949-ben megalkotott és félévszázada változatlan formában érvényes cikkelyei tették a pártokat elsősorban „szalonképessé”, az alkotmányos rendszer - de természetesen nem az állam - részéivé. A 21. cikkely rendelkezik

- ◆ a pártok közreműködéséről a nép politikai akaratának formálásában;
- ◆ a szabad pártalapításról;
- ◆ arról, hogy a pártok belső rendjének meg kell felelnie a demokratikus alapelveknek;
- ◆ arról, hogy a pártoknak pénzeszközeik úgyszintén vagyonuk eredetéről és felhasználásáról a nyilvánosság előtt számot kell adniuk;
- ◆ arról, hogy azok a pártok, amelyeknek célkitűzései avagy tagjaik magatartása arra irányul, hogy az alapvető szabad és demokratikus államrendet befolyásolják vagy megsemmisítsék, alkotmányellenesek. Az alkotmányellenesség kérdésében a Szövetségi Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht - a továbbiakban: Abir.) dönt; végül
- ◆ a pártokra vonatkozó további részletes szabályokat más szövetségi törvények szabályozási körbe utalja.

2.3. 1949 és 1967 - a napjainkig hét ízben módosított, illetőleg kiegészített párttörvény (Parteigesetz - a továbbiakban: Ptv.) megalkotása közötti időszakban néhány szövetségi választójogi, valamint adójogi rendelkezésen kívül az Abir. két ítélete - az un. különkiadások-ítélet (Sonderausgaben-Urteil) 1958-ban és az un. pártfinanszírozási ítélet (Parteifinanzierungs-

Urteil) 1966-ban foglalkozott a kampányfinanszírozást is érintő kérdésekkel.

2.4. Az 1967-ben megalkotott és hatályba lépett Ptv. a pártok törvényi fogalmának meghatározásával nemcsak általában a pártok szerepének és működési kereteinek tisztaságához adott támpontot, hanem a választási kampányfinanszírozás egyértelmű jogi környezetének meghatározása és törvényi

korlátok közé szorított gyakorlata szempontjából is elengedhetetlen volt. Ezt két ténnyel tudjuk alátámasztani. Az egyik az, hogy ebben az időszakban a választási kampányfinanszírozás közpénzekből csak pártok számára volt elérhető. A másik, hogy a pártok állami támogatást - az akkor hatályos jogi szabályozás és az Abir. egészen 1993 végéig követett gyakorlata értelmében - kizárólag választási költségekhez nyújtott hozzájárulás címén kaphattak.

A Ptv. „Általános rendelkezések” címet viselő I. Fejezetének a pártok fogalmára, alkotmányjogi helyzetére és feladataira, aktív és passzív legitimációjúra, megnevezésére és esélyegyenlőségére vonatkozó rendelkezései közül csupán a kampányfinanszírozás szempontjából legjelentősebbeket említjük:

- ◆ a pártok tagjai csak természetes személyek lehetnek
- ◆ a pártoknak tartósan és számottevő mértékben kell befolyást gyakorolniuk a nép politikai akaratának formálására,
- ◆ e befolyásgyakorlás eszközeként saját listák állítása útján részt kell venniük a szövetségi parlamenti és/vagy a tartományi parlamenti választásokon (az európai parlamenti választásokon való lista-állításról, mint kötelezettségről a Ptv. nem szól);
- ◆ tagjaik száma - abszolút taglétszám-minimum nem szerepel a törvényben -, szervezetük stabilitása és terjedelme, és közéleti szereplése által kell a pártnak tanúsítania meghirdetett programjának komolyságát;
- ◆ érvényesülnie kell a szabadságnak a pártalapítás, a jogi forma megválasztása, a tagfelvétel, a névválasztás, a pártprogram kialakítása, a pártszerű tevékenység eszközeinek megválasztása terén;
- ◆ a pártok számára esélyegyenlőséget kell biztosítani.

2. 5. Az ezután következő negyedszázad a tv. módosítására - részben az Abir. konstruktív határozatai nyomán, részben a Sz. Par. saját kezdeményezése nyomán - öt esetben került sor. E módosítások legtöbb esetben a pártfinanszírozásra, a pártok pénzügyi tevékenységére vonatkozó szakaszokat érintették. A Ptv.-t módosító szövetségi törvényekben minden esetben más jogszabályok (választási törvények, adótörvények stb.) változtatására is sor került. Terjedelmi okokból a

tanulmány nem vállalkozik ezeknek a módosításoknak az időrendi és részletes ismertetésére, annál is inkább nem, mert ez a szerző véleménye szerint a jelenlegi jogi helyzet és gyakorlat egyértelmű bemutatását akadályozhatná. Csupán annak jelzésére szorítkozunk, hogy az akkori időszak felfogását tükrözve:

- ⇒ a törvényalkotó és az Abir. egybecsengő álláspontja szerint a politikai pártok alkotmányos helyzete, társadalmi küldetése a Sz. Alk.-ban lerögzített saroktételeinek nem a politikai pártok általános tevékenységének teljes vagy részbeni állami finanszírozása, hanem a reális parlamenti választási kampányköltségeknek a megtérítése felelt meg;
- ⇒ a törvényalkotó különböző jogintézmények (választási költségátalány folyósítása, adókedvezmények a pártoknak juttatott adományok után, az un. esélykiegyenlítő támogatás /Chancengleichheit/ bevezetése stb.) segítségével egyszerre több elvárásnak óhajtott eleget tenni, így a kampányfinanszírozás átláthatósága, az esélyegyenlőség biztosítása a választásokon a szavazók és pártjaik számára, a párttámogatások mértékének az egyes pártok társadalmi súlyához való igazítása, tőkeerős gazdasági csoportosulások indokolatlan politikai befolyásának visszaszorítása kívánalmainak;
- ⇒ a választási költségfinanszírozási rendszer, melyen a Abir. állásfoglalásai nyomán született módosító törvények többször hajtott végre kisebb igazításokat, elfogadhatóan működött. Mindamelllett az időnként kipattant pártfinanszírozási botrányok és jelentős társadalmi igazságtalanságokra utaló egyéb jelek előrevetítették a pártok közpénzekből történő támogatása és általában pénzügyi gazdálkodása szabályozása új alapokra helyezésének szükségességét.

2.6. Az Abir. 1991-ben és 1992-ben - a „Zöldek” szövetségi szintű párt beadványa alapján - konkrét alkotmány-értelmezési eljárás (Organstreitigkeit) keretében ismét áttekintette a választási kampányfinanszírozás/pártfinanszírozás egyes kérdéseit és 1992. április 9-én hozott, de már 1992. január 1-től hatályos BVerfGE 85,264 számú ítéletével:

- ⇒ a Sz. Alk-nak a törvény előtti egyenlőségéről rendelkező 3. cikkelyével, illetőleg a pártokról szóló 21. Cikkelyével ellentétben állónak nyilvánította a Ptv. 1998. évi módosításban foglalt négy rendelkezést /az un. esélykiegyenlítés (Chancengausgleich) elkülönített számítását; a párt részére folyósított adományok és a tagdíjak szerint; egy un. alaptámogatás (Sockelbetrag) bevezetését, amelyet a pártok arra való tekintet nélkül kaptak, hogy tevékenységüket az egész szövetség szintjén fejtették-e ki, vagy sem; az adományok nyilvánosságra hozatali összeghatárának (Publizitätsgrenze) 40.000 német márkára való

felemelését, valamint a politikai pártok részére folyósított adományok után járó adókedvezmény 60.000 német márkára, illetőleg együttadózó házastársak esetén 120.000 német márkára történt felemelést); ezen túlmenően

⇒olyan, saját korábbi gyakorlatától sok tekintetben lényegesen eltérő elvi megállapításokat is leszögezett (pl., hogy összeegyeztethető a Sz.Alk.-al a politikai pártok alkotmány szerinti egész tevékenységének részbeni állami finanszírozása; a pártoknak a választók tekintetében elért sikere, tagdíjbevételeik és a részükre folyósított adományok összege együtt kell, hogy mértéke legyen az összes párt részére nyújtott állami támogatás az egyes pártok között történő felosztásának, és így tovább) melyek a pártfinanszírozás csaknem teljes körű újraszabályozásának lettek indokai és tartalmi meghatározói.

3. A pártok finanszírozásának 1994. január 1-től érvényes jelenlegi rendszere

3.1. A pártfinanszírozás alapelvei, alaptípusai

3.1.1. A jelenlegi pártfinanszírozás alapvető fontosságú, az Abir. 1994 előtti joggyakorlatától és az azzal összhangban született törvényi rendelkezésektől merőben eltérő elve, hogy a pártok állami támogatásként nem csupán méltányos választási kampányköltségeik megtérítésére, hanem a Sz. Alk-ban számukra általános érvénnyel meghatározott bármely típusú feladat teljesítésének pénzügyi fedezetére tarthatnak igényt. A választási kampány ugyanis bár fontos, de nem egyedül részterülete a pártok választással kapcsolatos tevékenységének (ide tartozik például a választási programok kialakítása, a párt képviselőjelöltjeinek kiválasztása stb. is), még kevésbé jelenti politikai tevékenységük teljességét. A pártok tevékenysége a választások közötti időszakban is tulajdonképpen „választási előkészület”, ebben az időszakban is törekszenek politikai céljaiknak a választókkal való megismertetésére, minél több polgár rokonszenvének, támogatásának az elnyerésére. Nem utolsó sorban a választások közötti időszakokban a választópolgárok leginkább a pártok útján tudnak befolyást gyakorolni a választott népképviselői szervek döntéseire. Mindez indokolja, hogy a pártok szabadon, önállóan választhassák meg alkotmányos funkcióik teljesítéséhez alkalmazott eszközeiket, következésképpen szabadon felhasználható pénzeszközökkel is kell rendelkezniük.

3.1.2. A pártok részére nyújtott állami pénzügyi támogatás csak részfinanszírozás lehet; nem eredményezheti a párt tevékenysége teljes

költségének az állam által történő viselését. A pártok ugyanis a német jogfelfogás szerint ugyan alkotmányi szervek (Verfassungsorgane), de nem állami szervek (Staatsorgane). Teljeskörű állami finanszírozásuk tehát egyrészt gyakorlatilag megszüntetné társadalmi szervezet jellegüket, sértené önállóságukat és szabadságukat. Nem ösztönözné ugyanakkor a pártokat arra, hogy állandóan fenntartsák sőt erősítsék kapcsolatukat a polgárokkal, minél pontosabban megismerjék gondjaikat, kívánságaikat, folyamatosan törekedjenek tagságuk számának növelésére, szervezeteik erősítésére. A teljes körű állami finanszírozás tehát a pártoknak a néptől való elidegenítését, elbürokratizálását, „elkényelmesedését” eredményezné.

3.1.3. A pártok állami rész-finanszírozásának olyan rendszerben kell működnie, amely egyidejűleg és arányosan érvényesít két alapvető elvet: az esélyegyenlőséget és az adott párt társadalmi súlyának, támogatottságának, szervezeti erejének a figyelembevételét. A pártfinanszírozásra vonatkozó jogszabályoknak azon keresztül, hogy egyenlő indulási esélyt, mindenkire egyformán érvényes „start-szabályokat” biztosítanak a pártok részére, az egyes választópolgárok számára is - tekintet nélkül társadalmi pozíciójukra és vagyoni helyzetükre - egyenlő esélyt kell biztosítaniuk a politikai akaratnyilvánításban, így például az aktív és passzív választójognak az egyenlőség elve szerinti gyakorlásban. Ugyanakkor egy adott párt pénzügyi támogatása konkrét összegének megállapításánál figyelemmel kell lenni - miként azt a német szakirodalomban megfogalmazzák- „társadalmi beépültségének fokára”. Ezt az egyébként nehezen számszerűsíthető mértéket a jelenleg érvényes német pártfinanszírozási szabályozás az Európa-Parlament-i, szövetségi parlamenti és tartományi parlamenti választásokon elnyert érvényes listás szavazatok számához, valamint a párttagdíjak és adományok befolyt összegéhez kapcsolja.

3.1.4. További fontos alapelv, amelynek még következetesebb érvényre juttatására törekedett a pártfinanszírozásra vonatkozó új jogi szabályozás, a pártfinanszírozás szabályainak és tényleges gyakorlatának, ezen túlmenően a pártok egész pénzügyi gazdálkodásának az átláthatósága, ellenőrizhetősége. Ennek érdekében szigorította az új szabályozás az adományok nyilvánosságra hozatali értékhatárát és finomította, a korábbi évek gyakorlatában felmerült sajátos körülményekhez igazította a pártok pénzügyi beszámolási kötelezettségét. E szabályozás ugyanakkor arra törekedett, hogy ne avatkozzék be indokolatlan mértékben a pártok belső demokráciájába, gazdasági önállóságába és tekintettel legyen a természetes és jogi személyeknek úgyszintén garanciális jellegű adatvédelmi jogaira.

3.1.5. A jelenlegi német pártfinanszírozási rendszer két alapvető részre tagozódik:

- ◆ a szövetségi költségvetésből teljesített átutalások formájában megtestesülő közvetlen pártfinanszírozásra, valamint
- ◆ a magánszemélyek párttagdíjait és adományait adózási szempontból figyelembe vevő közvetett pártfinanszírozásra

3.2. A közvetlen pártfinanszírozás

3.2.1. A Ptv. összességében meghatározza az összes párt részére évente kifizethető párttámogatás maximumát, az ún. Abszolút felső határt.(absolute Obergrenze). Az abszolút felső határ bevezetésének - a közpénznek takarékos felhasználásának örökzöld tétele mellett - az is indoka volt, hogy ne következhesse be a pártok „túlfinanszírozása”, amely a rész-finanszírozás intézményének ösztönző erejét gyengítené. Összege - az 1994-ben történt első ízbeni szabályozásnál 230 millió német márka - megegyezett azon összes párttámogatás éves átlagával, amelyet a németországi pártok az 1989-től 1992-ig terjedő időszakban az akkor érvényes szabályozás szerinti esély-kiegyenlítés és választási kampány-költségtérítés címén együttesen kaptak. Vitatható az a nem gyakorlatias kodifikációs megoldás, hogy a párttámogatás felső határának megváltoztatásához szövetségi törvényt kell módosítani -erre 1994 óta egy ízben már sor is került; a jelenleg érvényes összeghatár: 245 millió német márka. Német alkotmányjogászok szerint ez a megoldás óv a megalapozatlan támogatás-emelésektől és esetleges ilyen irányú törvényjavaslat előkészítése, vitája jó alkalom a pártfinanszírozási rendszer funkcionálásának áttekintésére.

3.2.2. Az összes pártra összesen évente fordítható állami támogatási keretnek az egyes pártok között történő felosztása kétféle mutató alapján történik:

3.2.2.1. Az adott párt által a különböző parlamenti választásokon megszerzett_listás szavazatok száma: Ehhez egybeszámítják az Európa Parlament-i, szövetségi parlamenti és tartományi választások során leadott érvényes szavazatokat. Egy adott pártot az általa megszerzett szavazatokért 5 millió szavazatszámig szavazatonként 1.30 német márka, az e határon felül megszerzett szavazatokért szavazatonként 1,00 német márka állami támogatás illeti meg.

3.2.2.2. Az adott párt részére természetes személyek által fizetett adományok_összege:

Az adott párt részére befizetett tagdíjak és adományok minden egyes márkája után - maximálisan befizető természetes személyenként 6000

márka tagdíj, illetőleg adományhatárig - 0,50 márka állami támogatás illeti meg a pártot. A tagdíj törvényi definíciója a Ptv.-nek a párt egyes bevételi forrásaira vonatkozó rendelkezései között található. Eszerint tagdíjak azok a

- * rendszeresen teljesített,
- * pénzbeli szolgáltatások, amelyeket
- * a párt tagja (tehát természetes személy)
- * az Alapszabály rendelkezéseinek megfelelően

folyósít. Adománynak tekintendők ezzel szemben a párt tagjai által az említetteken túlmenően teljesített befizetések, így különösen a tagfelvételi díjak, redkívuili átutalások, úgyszintén minden egyéb pénzben kifejezhető értékű teljesítés, kivéve a tagok által szokásosan ingyenesen teljesített nem üzleti jellegű szívességi szolgáltatásokat.

A pártok jogosultak adományok elfogadására, de egyes adomány-típusok elfogadását a törvény tiltja. Így például nem fogadhatnak el adományt politikai alapítványoktól, parlamenti frakcióktól, kizárólag és közvetlenül közösségi, jótékonyági vagy egyházi célú társaságoktól, személyi egyesülésektől. Nem fogadható el olyan esetenként 1000 német márka összeget meghaladó adomány sem, melynek adományozója nem állapítható meg, avagy amelynek esetében felismerhető módon meg nem nevezett harmadik személy adományának továbbadásáról van szó. Ugyancsak nem fogadható el olyan adomány, amelyet felismerhető módon meghatározott gazdasági vagy politikai előny reményében nyújtottak.

Azokat a valamely párt avagy a párt egy vagy több területi szerve részére teljesített adományokat, amelyek összértéke egy naptári éven belül a 20.000 német márka értéket meghaladja, a pártnak - az adományozó nevének, címének és az adomány összegének megjelölésével - az éves beszámoló jelentésében közzé kell tennie.

Ha a párt adományt jogellenesen szerez meg vagy a Ptv. előírásai szerint beszámoló jelentésében nem tesz közzé, kettős szankció sújtja. Egyrészt az ilyen adományt át kell utalnia a Szövetségi Parlament Elnökségének (amely azt valamely közérdekű tevékenységet folytató szervezetnek adja tovább), másrészt az ilyen adomány értékének kétszeres összege erejéig elveszti az állami támogatásra egyébként fennálló igényét.

3.2.2.3. A párttámogatási rendszer - az állami párttámogatás túlzott mértékű elaprózódásának, igen kis társadalmi támogatású pártok támogatásának megakadályozása végett - tartalmazza azt a kizáró feltételt, mely szerint állami pénzeszközökből folyósítandó párttámogatásra nem tarthat igényt az a párt, amelyik Európa-Parlamenti választásoknál és szövetségi parlamenti választásoknál az érvényes listás szavazatok 0,5 %-

át, tartományi parlamenti választások esetében 1 %-át nem tudta megszerezni. (E küszöb nem vonatkozik a nemzetiségi pártokra.)

3.2.2.4. Más célt hivatott szolgálni a Ptv.-nek az állami párttámogatás un. relatív felső határáról (relative Obergrenze) szóló szakasza. Ennek megfelelően az állami támogatás összege nem haladhatja meg az adott párt egyéb forrásokból származó bevételeinek összegét. Ez, a már a korábbi párttámogatási rendszerben is meglévő szabály célja, hogy megmaradjon a pártok önfinanszírozásának elsődleges volta és megakadályozható legyen egy állami túlfinanszírozás például a kormányon lévő pártok javára.

3.2.3. A párt részére az állami támogatás éves összegét a Szövetségi Parlament Elnöke állapítja meg, folyó év decemberének első napjáig.

3.2.4. Az állami támogatás megállapítását és kifizetését a pártnak a folyó év szeptember 30-ig kell a Szövetségi Parlament elnökétől igényelnie; a határidő jogvesztő. Az állami támogatás pártonkénti összegének kiszámításához számításba jövő parlamenti választási szavazatok számát a Szövetségi Parlament elnöke hivatalból állapítja meg, de a megállapításhoz a támogatást igénylő pártnak saját magának kell pénzügyi beszámoló jelentésében kimutatnia a hozzá az előző évben beérkezett adományok és tagdíjak összegét. Ha ez utóbbi beszámoló késik, ideiglenesen a két év előtti év beszámolóját veszik a számításnál alapul, de ha december 31-ig sem készíti el a párt a beszámolóját, az állami támogatás összegének megállapításánál a tagdíjbefizetéseket és adományokat figyelmen kívül hagyják.

3.2.5. Miután az egyes pártok részére jutó állami támogatást csak az év utolsó negyedében állapítják meg, a Ptv. lehetőséget biztosít arra, hogy a pártok - külön igénylésük alapján- az év folyamán három alkalommal (február 15-én, május 15-én és augusztus 15-én) az előző évi állami támogatás 25 %-át kitevő mértékben támogatási előlegben részesüljenek. Egyidejűleg többszöri előleg-folyósítás is igényelhető. Az év folyamán folyósított előlegeket az éves támogatási összeg megállapítása kapcsán elszámolják, illetőleg azt utólag vissza kell fizetni, ha a megállapított összeget meghaladta, vagy állami támogatás megállapítására egyáltalán nem került sor.

3.2.6. Az állami párttámogatások közül a tartományi parlamenti választásokon szerzett listás szavazatok után a tartományi parlamentek folyósítják az adott párt tartományi szervezetének, minden más esetben a Szövetség - a Szövetségi Parlament elnöke útján - a párt szövetségi szervezetének. A Szövetségi Parlament elnöke kötelező erővel

meghatározza a tartományok számára a pártok tartományi szervezeteire eső támogatási összegeket. Miután az említett intézkedések egymagukban nem jelentik az állami támogatásoknak a pártok különböző szintű szervei közötti arányos elosztását, a Ptv. külön is felhívja a pártok szövetségi szintű szerveit, hogy gondoskodjanak a méltányos pénzügyi kiegyenlítésről tartományi szervezeteik között.

3.2.7. Annak az ellenőrzését, hogy a Szövetségi Parlament elnöke a Pártok állami támogatását szolgáló pénzeszközöket előírászerűen állapítja-e meg és fizeti-e ki, a Ptv. a Szövetségi Számvevőszék (Bundesrechnungshof) hatáskörébe utalja.

3.2.8. A Ptv.-nek a pártok számadási kötelezettségére vonatkozó általános előírása, hogy minden pártnak könyvelést kell vezetnie a vagyonáról, valamint azokról a bevételeiről és kiadásairól, amelyek számadási kötelezettségek alá tartoznak. Ennek teljesítése során a szabályszerű könyvvezetés alapelveit és a Ptv.-ben rögzített célkitűzéseket egymással összhangban kell figyelembe venni. A párt elnökségének a könyvelési adatokra támaszkodva naptári évenként beszámoló jelentést kell készítenie és a Szövetségi Parlament elnökéhez benyújtania a párthoz az év folyamán befolyt bevételekről és a teljesített kiadásokról, valamint a vagyongazdálkodásról. A pártoktól beérkezett beszámoló jelentéseket a Szövetségi Parlament elnöke parlamenti nyomtatvány formájában közzéteszi, ezen túlmenően évente beszámolót terjeszt a parlament elé a pártfinanszírozás alakulásáról és a pártok beszámoló jelentéséről.

3.2.9. A Ptv. számos részletszabályt tartalmaz a pártok éves beszámoló jelentéseivel kapcsolatban, így például:

3.2.9.1. Meghatározza a beszámoló jelentések kötelező tartalmát. A beszámoló jelentésben - mind az országos összesítésben, mind pedig a párt területi felépítése szerinti bontásban - külön tételekként kell szerepeltetni a bevételi oldalon a tagdíjakat és hasonló jellegű tagi befizetéseket, a természetes személyek által folyósított adományokat, a jogi személyek által folyósított adományokat, valamint a kapott állami támogatás összegét, kiadási oldalon pedig a választási kampányköltségek fedezetére fordított összegeket.

3.2.9.2. Előírja, hogy a beszámoló jelentésben a természetes személyek által teljesített befizetéseket személyenként 6000 német márka éves értékhatárig együttesen, 6000 német márka felett pedig személyek szerinti bontásban - névvel és laccímmel - ki kell mutatni;

3.2.9.3. A beszámoló jelentés benyújtásának jogérvényességét annak hites könyvszakértő vagy hites könyvszakértői társaság által történő felülvizsgálatához köti. A vizsgálat eredményéről a könyvszakértő írásbeli vizsgálati jelentést ad az érintett párt vezetőségének. Amennyiben a vezetőség a vizsgálati jelentésben foglaltakkal egyetért, a könyvszakértő a párt beszámoló jelentését ellenjegyző záradékkal látja el;

3.2.9.4. A Ptv. előírja, hogy a fent említett vizsgálatot csak az adott pártoktól független könyvszakértő végezheti; a könyvvizsgáló, az őt segítő személy valamint a vizsgálatnál közreműködő könyvelési társaság képviselői kötelezve vannak feladataik lelkiismeretes és a pártatlan teljesítésére, úgyszintén terheli őket a titoktartás kötelezettsége.

3.2.9.5. Jelen tanulmány mellékleteként kivonatokat adunk közre a a német Szövetségi Parlament Elnökének a 14. választási ciklusban kiadott 14/2508 számú Tájékoztatójából, nevezetesen szószerint idézzük annak bevezetőjét, felvázoljuk a beszámoló jelentések szerkezetét, valamint a hat parlamenti párt közül két párt 1998. évről készített beszámoló jelentésének egymással párhuzamba állított összefoglaló adatait. Úgy gondoljuk, hogy közgazdasági-számvetési ismeretek, valamint a német politikai élet alaposabb ismerete nélkül is levonható belőle néhány következtetés. A bemutatáshoz egy nagyobb , a Szövetségi Parlament mandátumainak több, mint egynegyedét birtokló és a kormányban domináns szerepet játszó, 775.036 tagot számláló pártot-Németország Szociáldemokrata Pártját (SPD), valamint egy kisebb, 67.897 fős tagsággal rendelkező, a szövetségi parlamenti mandátumoknak csupán mintegy egytizedét megszerzett, ellenzékben politizáló pártot - a Szabad Demokrata Pártot (FDP)választottuk ki. Következtetéseink az alábbiak:

a) A parlamenti pártok törekednek a beszámoló jelentés a Ptv.-ben meghatározott

tartalmi és formai követelményeinek eleget tenni. Tény azonban, hogy e jelentések csak a naptári év vége után tíz hónappal készülnek el és tizenhárom hónappal kerülnek a Szövetségi Parlament elé.

b) A Szövetségi Parlament elnökének közleményéből is kitűnik, hogy valamely párt beszámoló jelentésének közzététele még nem jelenti annak elismerését, hogy a jelentés tartalmilag is hiteles.

c) Az SPD és az FDP adatainak összehasonlítása mutatja a két párt anyagi ereje, pénzügyi helyzete közötti nagy különbséget (ez a folyó költségvetést illetően mintegy hatszoros, a vagyoni helyzetet illetően mintegy ötszörös).

d) Mindkét párt bevételeinek jelenős hányada (az SPD-nél 31,81 százaléka, az FDP-nél 26,71 százaléka az állami támogatásból származik és e téren korántsincs akkora aránybeli különbség közöttük, amint azt anyagi helyzetük esetében tapasztalhattuk. Az SPD 1988-ban 27.585.220 német

márkával többet fordított választási kampánycélokra, mint amennyi éves állami támogatásban részesült, az FDP viszont csupán 7.880.170 márkával többet, de százalékos arányban az SPD-nek ez az összebevétel 9 %-át, az FDP esetében viszont 16 %-át teszi ki.

e) Már jóval nagyobb az eltérés tekintetben, hogy természetes és jogi személyek adományaiból az SPD bevételeinek csupán 12,10 százaléka, az FDP bevételeinek viszont közel fele, 43,32 százaléka származik. A tagdíjak esetében viszont az arány éppen fordított, ez a tétel az SPD esetében több, mint a bevétel fele, 51,84 %, a FDP esetében pedig csupán 21,14 %.

f) A választási kampánykiadások mértéke összességében természetesen nem, de százalékarányát tekintve nagyon közelit egymáshoz (SPD 35,01 %, FDP 35,65 %)

g) Mindkét párt folyó éves költségvetése deficittel zárult (az SPD esetében 16,69 százalékos, az FDP esetében pedig 19,60 százalékos a hiány).

3.3. A közvetett pártfinanszírozás

3.3.1. A közvetett - az adójog, illetőleg az adóztatás útján történő - pártfinanszírozásnak a már többször idézett 1994. évi Abir. ítélet nyomán számottevően megváltozott szabályait általános jelleggel a következőkkel jellemezhetők:

- a törvényalkotó a közvetlen állami juttatások mellett, azok kiegészítéseként - megtartotta, sőt továbbfejlesztette a közvetett pártfinanszírozás rendszerét. Németországban ugyanis a politikusok és a közvélemény többsége a pártok részére történő a törvényeknek megfelelő és átlátható adományokat jó eszköznek vélik (tekintik) a politikai élet iránti közérdeklődés ébren tartásához, ami a társadalom demokratikus működéséhez, a polgárok és a politikai elit közötti elidegenedés megakadályozásához nélkülözhetetlen;
- a változtatások azt kívánták szolgálni, hogy a természetes személyek - a választópolgárok - a pártoknak szánt adományait részesítsék adókedvezményben és nem a jogi személyek - köztisztviselők, szakmai szövetségek, polgári jogi társaságok - adományait. Ez utóbbi adományok tényleges indokai, forrásai nehezebben követhetők nyomon és indokolatlan politikai befolyásszerzés irányában hathatnak;
- a jogszabály módosítások végül a természetes személyek, polgárok adományai után járó jövedelemadó-kedvezmények „demokratizálására” törekedtek. Olyan mértékeket állapítottak meg ugyanis az adóból történő levonáshoz, amelyek az átlagos életszínvonalú adózók pénzügyi helyzetéhez igazodnak és nem a nagyobb jólétben élőket segítik politikai befolyásuk erősítésében.

3.3.2. A hatályos szövetségi adóügyi rendelkezések értelmében a politikai pártoknak juttatott párttagdíjak és adományok összegének 50 %-át az adózó magánszemély saját adójából levonhatja, maximálisa 3000 német márka - együttadózó házastársak esetében 6000 német márka összegű éves juttatás figyelembevételével. Miután ez az értékhatár a korábban érvényes szabályok szerint 1200 német márka - együttadózó házastársak esetében 2400 német márka volt, e téren az új törvény bővítette az adókedvezmény érvényesülési körét.

3.3.3. Ellentétes irányban változott viszont - még hozzá jelentősen - az az összeghatár, ameddig terjedően párttagdíjakat és pártnak juttatott adományokat a jövedelemadóból különkiadás címén le lehet vonni: ez a határ jelenleg 3000 német márka - együttadózó házastársak esetén 6000 német márka -, míg a korábbi értékhatár 60.000 német márka - együttadózó házastársak esetén 120.000 német márka volt.

3.3.4. Sem a jogi szabályozás, sem pedig a gyakorlat nem tud mit kezdeni a közvetett pártfinanszírozásnak az adókedvezményeken túlmenő formáival. Különösen a kisebb, a kormányzásban részt nem vevő szövetségi pártok és más politikai, társadalmi szervezetek teszik mindinkább szóvá, hogy a nagy pártoknak nemcsak a politikai befolyása, hanem éppenséggel a tulajdonosi mivolta is fokozódik az írott és az elektronikus sajtóban. Ez a növekedés azonban nem látható át, miután csaknem teljes mértékben az üzleti titok fátyla alatt marad. A közvetett pártfinanszírozásnak az a megnyilvánulási formája is csupán gyanítható, hogy természetes vagy jogi személyek nem effektív pénzbeli, hanem más formájú, de végső soron a legtöbb esetben anyagi előnyt is eredményező módon támogatnak pártot (pl. az aktuális üzleti kamatnál jóval alacsonyabb kamatú, vagy rendkívül hosszú lejáratú kölcsönök, járművek vagy tanácskozó helyiségek térítésmentes vagy rendkívül kis térítés ellenében történő rendelkezésre bocsátása).

4. A választási kampányfinanszírozás szabályozásának és gyakorlatának néhány további kérdése

4.1. A Ptv. szerint a pártokat a tartományi parlamenti választásokon megszerzett szavazatok alapján a tartományi parlament elnöke folyósítja az adott párt tartományi szervezetének. Az ehhez szükséges összeget a tartományi parlament költségvetésében kell előirányozni. A tartományi Számvevőszék hatáskörébe tartozik annak ellenőrzése, hogy a tartományi parlament elnöke, mint közreműködő hatóság az állami támogatást a Ptv. rendelkezéseinek megfelelően folyósítja-e.

4.2. A német politikai és szaksajtó már évek óta kétségeit fejezte ki tekintetben, hogy a pártfinanszírozásra vonatkozó jogi szabályozás és a pártok gazdálkodását általában és a párttámogatási pénzeszközök jogszerű folyósítását különösen ellenőrizni hivatott szervek működése milyen mértékben tudja ténylegesen biztosítani a törvényes, korrekt és átlátható pártfinanszírozást és általa a kampányfinanszírozást. Felerősödött és megalapozottnak bizonyult ez az aggodalom az utóbbi esztendőben kiobbant és több tízmillió márka nagyságrendű pártadomány botránysorozat kapcsán. Az ügyek egyes jogkövetkezményei (pl. állami támogatások büntetőkamattal történő visszafizetése) már bekövetkeztek, esetleges büntetőjogi konzekvenciák és főként a jogalkotók által levonandó és jogszabály-változtatásokban testet öltő következtetések még előttünk állnak.

4.3. A választók csoportosulásai (a német szóhasználat szerint: a városházi pártok) nem tekinthetők a Ptv. szerinti politikai pártoknak, miután csupán önkormányzati síkon tevékenykednek és nem a Szövetség, vagy valamelyik tartomány szintjén. Ebből kifolyólag közvetlen párttámogatásként állami pénzeszközökre nem lehet igényük. Ami a közvetett választási kampánytámogatást illeti, a jog az e választói csoportosulások számára teljesített tagdíjak és adományok tekintetében - a Szövetségi Alkotmány önkormányzati garanciájából levezethető módon-esélyegyenlőség biztosítása végett adókedvezményt biztosít.

Német Szövetségi Parlament

1. sz. melléklet

14/2508 sz. Ügyirat

2000. Január 14

112 sz. ügykör

A Német Szövetségi Parlament Elnökének Tájékoztatója

A politikai pártok beszámoló jelentése az 1998. naptári évről (1. Rész - A Szövetségi Parlament pártjai)

Az 1994 január 31.-én (BGBl. I.S 146/ közzétett szövegű, legutoljára az 1999 február 17-i Hetedik Módosító Törvény /BGBl. I.S.146/ 1. szakaszával módosított Párttörvény 23. szakaszának 2. bekezdése értelmében a Szövetségi Parlament pártjainak beszámoló jelentései a szavazási listaszámok (Párttörvény 19.szakasz. 3. bekezdés) sorrendjében kerülnek közzétételre. A többi párt beszámoló jelentései külön kerülnek közzétételre.

Szövetségi parlamenti pártok:

■ Németország Szociáldemokrata Pártja	SPD
■ Németország Keresztény Demokrata Uniója	CDU
■ Keresztény Szociális Unió (Bajorország)	CSU
■ Szövetség 90/A Zöldek	GRÜNE
■ A Demokratikus Szocializmus Pártja	PDS
■ Szabad Demokrata Párt	FDP

A pártok beszámoló jelentései a Párttörvény 23.szakaszának 2. bekezdése szerint a Szövetségi Parlament ügyirataként kerülnek közzétételre. A közzététel nem tanúsítja azt, hogy azok megfelelnek-e a Párttörvény által előírt beszámolási kötelezettségnek. Ezt a Párttörvény 23. szakaszának 3. bekezdése szerint külön meg kell vizsgálni; e vizsgálat eredményét a Párttörvény 23. szakaszának 5.bekezdése szerinti, a pártfinanszírozásról és a pártok beszámoló jelentéseiről készítendő jelentésembe beépítem.

Berlin, 2000. január 14

Wolfgang Thierse