

## **Bevezető**

A Választási Füzetek sorában új sorozatot indítunk „Választási eljárási kérdések” címmel.

Az új sorozat keretében a választási eljárás egyes kérdéseinek vizsgálatát, egyes részterületek jogi szabályozásának bemutatását tervezzük nemzetközi összehasonlításban, esettanulmányok, összefoglaló, összehasonlító elemzések formájában.

Az első kötet a kampányfinanszírozás témakörében készült.

A választások, népszavazások lebonyolításával kapcsolatban a közvéleményt élénken foglalkoztatja, hogy a jelölteket indító, illetőleg a népszavazási kérdést támogató vagy ellenző pártok, társadalmi szervezetek, független személyek a kampány során mennyi, milyen forrásból származó (magán vagy közpénzek) pénzt használt fel. Az érdeklődés homlokterében főként a kampányra fordított pénzösszegek eredete áll.

Magyarországon a kampányfinanszírozás kérdésében 1997, a választási eljárási törvény megalkotása óta nem történt változás. Az idő múlásával azonban nő a társadalmi igény az iránt, hogy a közpénzek felhasználása e területen is kimunkáltabb átláthatóbb törvényi szabályozás alapján történjék.

A kiadvány több ország – Kanada, Nagy Britannia, Németország, Olaszország és az Orosz Föderáció – kampányfinanszírozási gyakorlatának bemutatásával és a lehetséges szabályozási irányok felvázolásával ehhez kíván segítséget nyújtani.

Reményeink szerint hiánypótló kiadványunkat nem csak választásokkal hivatásszerűen foglalkozó szakemberek, de a társtudományok művelői – politológusok, szociológusok, történészek – és mindenki aki a téma iránt érdeklődik haszonnal forgathatja.



**Dr. Zsuffa István:**  
**A választási kampányok finanszírozásának nemzetközi tapasztalatai**  
**(összefoglaló tanulmány)**

**Bevezetés**

A Közép- és Kelet-Európai Választási Szakértők Egyesülete (ACEEEO) folyamatosan figyelemmel kíséri a térség országaiban tartott választások tapasztalatait, s tanácskozásain rendszeresen napirendre tűzi az aktuális problémákat. Az Egyesület szakértői e problémákat elemezve jutottak arra a következtetésre, hogy a választási kampányok finanszírozása gyakorlatilag minden országban ellentmondásokkal és feszültségekkel terhes. A választásokon versengő politikai pártok vezetőinek és szakértőinek meggyőződése, hogy csak akkor tudnak jó eredményt elérni, ha igen hatásos és sokrétű kampányt folytatnak, és maximálisan kihasználják a reklámpiac által kínált – egyre sokrétűbb és egyre költségesebb – lehetőségeket. Ez a versengés minden résztvevőt arra kényszerít, hogy mind többet és többet költsön a kampányra, és ez a folyamat mindinkább kezd a visszájára fordulni. A pártok túlköltekeznek és eladósodnak, esetenként gyanús eredetű pénzeszközöket használnak fel, elvtelen kapcsolatokra kényszerülnek. Az e folyamattal együtt járó gyanúsítgatások és botránnyok egyre erőteljesebb ellenérzéseket ébresztenek a választópolgároknak, s csökkentik a bizalmat a politika összes szereplője iránt.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy ez a kedvezőtlen tendencia a pártok magatartásában is fokozatos változásokat eredményezett. Korábban a pártok nem tartották szükségesnek, sőt egyenesen elleneztek, hogy az állam bármilyen formában beavatkozzon ebbe a folyamatba, azaz szabályozza és ellenőrizze a választási kampányok finanszírozását. A szabályozás ugyanis óhatatlanul korlátozásokat (is) jelent, továbbá nyilvánossá tehet olyan tranzakciókat, amelyeket az érdekeltek szívesebben tartanának titokban. A választópolgárok részéről viszont egyre erőteljesebben fogalmazódott meg az igény az áttekinthető finanszírozás iránt, a választók ugyanis tudni akarták, hogy kik állnak az egyes pártok mögött, milyen érdekcsoportok befolyásolhatják a pártok programját és magatartását. A szabályozás iránti igényt erősítették azok a „szegény” pártok is, amelyek nem tudtak lépést tartani „gazdag” riválisaikkal a bevételek növelése terén, s ezért joggal kifogásolták, hogy nem rendelkeznek egyenlő eséllyel a választók szavazataiért folytatott versenyben. Az állami beavatkozást sürgette (legalábbis Európában) az a tény is, hogy fokozatosan gyakorlattá vált a

pártok (különösen a választási kampányok) állami költségvetési eszközökből történő részleges finanszírozása, hiszen egy jogállamban nem vitatható, hogy a közpénzeket ellenőrizhetően és nyíltan szabad csak felhasználni.

Mindez napjainkra oda vezetett, hogy a fejlett államokban egyre részletesebb normák születtek a pártok gazdálkodására vonatkozóan, ezen belül pedig különösen a választási kampányok finanszírozására hoztak sok országban aprólékos, részletekbe menő szabályokat. A magyarországi tételes jogot és a gyakorlatot a legfejlettebb országok megoldásaival összevetve megállapítható, hogy jelentős lemaradásban vagyunk: a hazai szabályozás - tartalmát és részletezettségét tekintve – meg sem közelíti a példaként figyelembe vehető országokét. Ugyanakkor nálunk is tapasztalhatók azok a – fent jelzett – kedvezőtlen tendenciák, amelyek a hatályos törvények felülvizsgálatát sürgetik. Ezek felismerése vezette a Belügyminisztérium Központi Adatfeldolgozó, Nyilvántartó és Választási Hivatalát, amikor azzal bízta meg az ACEEEO-t, hogy vizsgálja meg néhány fejlett demokrácia és térségünkhöz tartozó ország kampányfinanszírozásra vonatkozó szabályozását és gyakorlatát, elemezze a hazai helyzetet, s ezekre alapozva tegyen javaslatot a hatályos jog továbbfejlesztésére.

A megbízás alapján, a kapott pénzügyi forrásokat felhasználva szakértőink – részben helyszíni tapasztalatszerzés útján, részben az elérhető dokumentumok elemzése alapján – tanulmányokban foglalták össze a Kanada, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország és Oroszország által követett megoldásokat, ezen kívül külön tanulmány született a hazai helyzet elemzéséről.<sup>1</sup> A jelen tanulmány döntő részben e munkák felhasználásával készült, azonban nem ismétli meg az ezekben ismertetett valamennyi tényközlést és véleményt, csupán ezek rövid szintézisére, különösen az általánosítható tapasztalatok bemutatására törekszik. (Ennek megfelelően a jelzett tanulmányokból átvett részeket, idézeteket külön-külön nem jelzi.) A tanulmány ugyancsak hasznosítani törekszik az Egyesült Államok múlt évi elnökválasztásának megfigyelése során összegyűjtött információkat, továbbá annak a vitának a tanulságait, amit az ACEEEO Titkársága szervezett a fenti dolgozatok legfontosabb megállapításait összefoglaló tézisekről. Bízunk abban, hogy az

---

<sup>1</sup> Dezső Márta: A választási kampány finanszírozásának szabályai Kanadában,  
Havas Péter: A választási kampányok költségeinek szabályozása Nagy-Britanniában  
Csalótzky György: A választási kampányok finanszírozásának szabályozása és gyakorlata a Németországi Szövetségi Köztársaságban  
Kalmár György: A választási kampányok finanszírozása Olaszországban  
Katona László - Kovács Edit: A választási kampányok finanszírozása az Orosz Föderációban  
Táll Éva: A pártok parlamenti választási kampányainak finanszírozása

összegejtött és most bemutatott ismeretek hozzájárulhatnak valamennyi ACEEEO tagország kampányfinanszírozási szabályozásának továbbfejlesztéséhez.

### **Elvek és követelmények**

A konkrét megoldások áttekintése előtt érdemes röviden megvizsgálni, hogy milyen elvek és követelmények alapozzák meg a vizsgált országokban a pártok gazdálkodásának, ezen belül a választási kampányok finanszírozásának szabályozását.

- Alapvető elv minden demokráciában, hogy **a pártok nem lehetnek a törvények felett álló szervezetek.** Egyfelől igaz, hogy a pártok sajátos és kiemelt szerepet töltenek be a modern társadalmakban, hiszen alapvető céljuk és rendeltetésük az államhatalom megszerzése, illetve megtartása. A hatalom gyakorlása ugyan csak közvetett módon (a parlament, a kormányzati szervek és az önkormányzatok útján) valósul meg, mégis vitán felül áll, hogy a pártok szerepe meghatározó ebben a folyamatban. Ez azonban nem mentheti fel őket az alól, hogy rájuk is érvényesek legyenek mindazok a törvények és más jogszabályok, amelyek a társadalmi szervekre általában vonatkoznak. (Például nem lehet vitás, hogy pénzgazdálkodásuk során nem tekinthetnek el a számviteli szabályok alkalmazásától.) Más kérdés, hogy egyes országokban (pl. Nagy-Britanniában) nincs olyan törvény, ami kifejezetten a pártok működését szabályozná, ez a körülmény azonban nem jelent kivételt a fenti tétel alól.
- A hasonlóságok ellenére a pártoknak a politikai hatalmi szférában betöltött szerepe meg is különbözteti őket a tipikus társadalmi szervektől. Tevékenységüket **a köz érdekében** kell kifejtteniük (még ha – mint latin eredetű nevük is kifejezi – részérdekeket képviselnek), ehhez jelentős állami támogatást kapnak, azaz státusuk talán leginkább a közhasznú szervezetekkel mutat hasonlóságot. E szervek pedig – éppen közhasznúságuk miatt, s annak bizonyítására, hogy a rájuk bízott közpénzeket rendeltetésüknek megfelelően használják fel – kötelesek gazdálkodásukról számot adni. E számadással szemben a minimális követelmény az, hogy teljes körű legyen az ellenőrzésre felhatalmazott állami szerv (hatóság) felé, a maximális követelmény pedig a nyilvánosság előtti elszámolás. A jogi szabályozást meghatározó

általános elvek tehát megkövetelik, hogy **a pártok gazdálkodása törvények által szabályozott és áttekinthető, ellenőrizhető legyen.**

- Hasonló következtetésre juthatunk, ha politikai-szociológiai szempontból közelítjük ezt a kérdést. A pártoknak a társadalomban betöltött szerepe **bizalmi viszonyt** fejez ki köztük és a választópolgárok között. Az általuk delegált (jelölt) képviselők válnak választás útján a törvényhozó hatalom birtokosaivá, ők alkotják azokat a törvényeket, amelyek – többek között – szabályozzák a közpénzek felhasználását, az állampolgárok és a jogi személyek közkiadásokhoz való hozzájárulásának rendszerét. A közbizalom megköveteli, hogy ilyen döntéseket csakis olyan szervezetek tagjai (képviselői) hozzanak, amelyek maguk is e szabályoknak alávetve működnek, tevékenységük nyilvános és áttekinthető. A közbizalmat gyengítő jelenségek, visszaélések minden országban előfordulnak (lásd például az olasz politikai életet évtizedeken át szinte megbénító válságokat, vagy az elmúlt esztendő németországi történéseit), nem mindegy tehát, hogy ezeket a jog „bocsánatos bűnnek” tekinti, avagy ezek megelőzésére és szigorú szankcionálására törekszik.
- Az eddig elmondottak általánosságban vonatkoznak a pártok gazdálkodására, azonban a választási **kampány finanszírozásával szemben** további és **szigorúbb követelmények** is támaszthatók. Egyrészt ugyanis a pártok pénzeszközeik jelentős részét kampánycélokra fordítják, másrészt a kampány – mint a választási folyamat szerves része – a pártok tevékenységei közül a legszorosabb kapcsolatban áll a hatalom birtoklásáért folytatott küzdelemmel. Harmadsorban a pártok gazdálkodásának ez az a szelvénye, ami a leginkább érinti és érdekli a választópolgárokat. A kampányok pénzügyeinek áttekinthetősége iránt tehát még erőteljesebb az igény, mint általában a pártok pénzgazdálkodásának nyilvánosságával szemben.
- A pártfinanszírozás (kampányfinanszírozás) szabályozásával szemben támasztott legfontosabb követelmények nagyban-egészen azonosak a különböző államokban. Ezek közül is kiemelkedő a **finanszírozás átláthatósága és nyilvánossága**. Amint ezt a továbbiakban részletezzük, az elmúlt évek, illetve évtizedek reformtörekvéseinek fő mozgatója a pártfinanszírozás nyilvánosságának követelése volt. A választópolgár nemcsak azt kívánja látni, hogy a pártoknak juttatott közpénzeket hogyan használták fel, hanem azt is tudni akarja, hogy az egyes pártok kiktől kaptak támogatást, és ezeknek a támogatásoknak vajon mi az ára. Ha ezekre a kérdésekre a közvélemény nem kap

választ, elvesz a bizalom a politika és a politikusok iránt, s a választópolgárok ott is visszaélést sejtnek, ahol „csupán” az információk nyilvánosságra hozatala maradt el.

- A másik fontos követelmény a hatalommal való **visszaélés, az elvtelen összefonódások megakadályozása**. Nehezen lehet a közvéleményt meggyőzni arról, hogy egy párt kampányához nyújtott nagyösszegű adomány csupán önzetlen segítségnyújtás, s az adományozó nem igényel semmiféle „ellentételezést” a párt hatalomra jutása esetén. Tudomásunk szerint egyetlen demokratikus országban sem tiltott, hogy akár magánszemélyek, akár szervezetek anyagi eszközökkel támogassák a pártokat, azonban ezekben az országokban számos olyan jogi eszközt alkalmaznak, amelyekkel – legalábbis jelentős részben – kiküszöbölhetők az adományozással esetleg együtt járó visszaélések. Ilyen eszközök – mint azt alább részletezzük – az adományozók körének korlátozása, az adható összegek limitálása és nem utolsósorban az adományozók nevének és az adott támogatás összegének nyilvánosságra hozatala.
- További követelmény a **kampánykiadások egyre gyorsabb ütemű növekedésének megakadályozása**, vagy legalábbis lassítása. Bármelyik országot vesszük példaként, mindenütt azt tapasztalhatjuk, hogy a pártok egyre több pénzt fordítanak a kampányokra, s ezt a tendenciát önmérséklettel nem lehet megfordítani. Ennek sokrétű okai vannak, amelyek részletes elemzése meghaladja a jelen tanulmány kereteit, legalább három okot azonban könnyen fel lehet ismerni. Az egyik, hogy a reklámpiac egyre szélesebb lehetőségeket kínál, s e szolgáltatások ára egyre magasabb. A másik ok, hogy a pártok nem csupán a kampány egészét tekintik versenynek (ez természetesen az is), hanem az egyes reklámeszközök igénybevételénél külön-külön is versenyezni akarnak, azaz minden területen (írott sajtó, elektronikus média, óriásplakát, internet, tömeggyűlés stb.) túl akarják szárnyalni riválisaikat. A harmadik – ezzel is összefüggő – körülmény a pártok azon meggyőződése, hogy a választás eredményét a kampány (a reklámok) hatásossága fogja eldönteni. Számos felmérés és választási eredmény bizonyítja (Magyarországon is!), hogy az anyagi ráfordítás és az eredmény között valóban korrelációt lehet kimutatni, s ezek az adatok arra készítetik a pártokat, hogy minden lehetséges anyagi eszközt mozgósítsanak a kampány számára. Ezért vezették be számos országban, hogy vagy a bevételeket vagy inkább a kiadásokat limitálják annak érdekében, hogy lassítsák a költségek eskalálódását. (A tapasztalatok alapján inkább célszerű lassításról beszélni, mint a

növekedés megakadályozásáról, mert ezeket a limiteket rendszeresen emelni szokták, s többnyire az inflációnál nagyobb mértékben.)

- A fentiekén túl a jogi szabályozás célja még a **pártok közötti esélyegyenlőség előmozdítása**. Részben történelmi okok miatt, részben a pártok eltérő mértékű társadalmi támogatottságának következtében az egyes pártok anyagi lehetőségei között nagyságrendi eltérések tapasztalhatók minden országban. Ez egyrészt természetes, és jogi eszközökkel (állami beavatkozással) nem kell és nem is lehet ezen változtatni. (Nyilvánvaló például, hogy egy nagy taglétszámú párt sokkal több tagdíjat tud összegyűjteni, mint egy szűk társadalmi réteg érdekeit képviselő szervezet.) Másfelől azonban minden demokratikus választási rendszer egyik alapelve, hogy a választáson induló jelölteknek (pártoknak) egyenlő esélyeket kell biztosítani. Az egyenlő esélyek biztosítását elsősorban a jog előtti egyenlőség deklarálása és érvényesítése jelenti, ami gyakorlatilag minden modern választási törvényben és választási eljárás során megvalósul. A választási kampányhoz szükséges anyagi eszközök közötti óriási különbségek azonban ezt az egyenlőséget nem csupán formálissá, hanem egyenesen fiktívvé tehetik. Az állami „beavatkozás” egyik célja tehát, hogy részben a jogi szabályozás útján (pl. a kampányra fordítható összegek limitálásával), részben költségvetési támogatással mérsékeljék az anyagi lehetőségek terén fennálló különbségeket, s ezzel biztosítsák, hogy a „kis” pártok is eséllyel indulhassanak a választásokon.

### Általánosítható tapasztalatok

A fent ismertetett elvek és követelmények az egyes országok jogszabályaiban nem minden esetben kapnak explicit megfogalmazást, azonban a szabályozási megoldások háttérét megvilágító és megindokoló magyarázatokból ezek egyértelműen kiszűrhetők. Az elvek gyakorlatba való átültetése, azaz a konkrét jogszabályi megoldások természetesen már országonként jelentős eltéréseket mutatnak. Az eltérések mögött azonban felfedezhetők az azonos szándékok és azok az általánosítható (pozitív és negatív) tapasztalatok, amelyek – megítélésünk szerint – jól hasznosíthatók az ACEEEO tagországokban<sup>2</sup> is. Ezeket a tapasztalatokat az alábbiak szerint foglalhatjuk össze:

---

<sup>2</sup> Az ACEEEO-nak jelenleg a következő országok a tagjai: Albánia, Belorusszia, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Grúzia, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Magyarország, Moldova, Oroszország, Örményország, Románia, Szlovákia, Törökország, Ukrajna.



1. A legelső általánosítható megállapítás, hogy **minden demokratikus országban szabályozzák (korlátozzák) valamilyen módon a pártok és a választási kampányok finanszírozását.** A szabályozás konkrét formáit tekintve az „ahány ház, annyi szokás” elve érvényesül. Nagy-Britanniában külön törvényt alkottak a pártok és a választási kampány finanszírozásáról („Törvény a politikai pártokról, a választásokról és a népszavazásról”). A törvény címe félrevezető, ez ugyanis nem „párttörvény” és nem választási törvény, hanem alapvetően a címében felsorolt intézmények finanszírozásának szabályait foglalja össze. A választási eljárást – a kampányfinanszírozáson túl – annyiban érinti, hogy létrehozza a Választási Bizottságot, s e testületet széleskörű (a jogalkotási jogot is magában foglaló) jogosítványokkal ruházza fel. Németországban a pártokról szóló törvényben található a pártok és a kampány finanszírozására vonatkozó szabályok, míg Kanadában és Oroszországban a választási törvény foglalja magában a kampányfinanszírozás szabályait. A fentiekkel szemben Olaszországban nincs egységesen kodifikált szabályozás e tárgykörre vonatkozóan, hanem az adózásra, a választásokra, a pártok támogatására irányuló törvényekben, sőt egyéb jogszabályokban is szétszórtan található meg a – konzisztensnek egyáltalán nem nevezhető – jogi normák.

A különféle kodifikációs megoldások nem önkényes elhatározások eredményei, hanem az adott ország jogrendszerének sajátosságaiból fakadnak. Nagy-Britanniában hagyományosan nincs párttörvény, ebbe tehát nem lehetett az új szabályokat beilleszteni, ugyanakkor e szabályok a választójogi törvény kereteit is túllépik, hiszen a pártok gazdálkodásának, finanszírozásának egészéről szólnak. Ezzel szemben Németországban – a tragikus történelmi tapasztalatokra tekintettel – az alkotmány is és külön törvény is részletesen foglalkozik a politikai pártokkal, kézenfekvő volt tehát a gazdálkodás szabályait is az utóbbiba beilleszteni. Kanadában (az észak-amerikai hagyományoknak megfelelően) a választási kampány áll a szabályozás középpontjában, ezért építették be a szabályokat a választási kódexbe, míg az olasz szabályozás híven tükrözi az évtizedeken át válságról válságra bukácsoló belpolitikai életet.

2. Retrospektív vizsgálatot végezve az is megállapítható, hogy ez a **szabályozás egyre részletesebb,** a jogalkotók folyamatosan figyelemmel kísérik a gyakorlatot, s az új szabályozással (módosítással) megpróbálják bezárni az újra és újra megnyíló „kiskapukat”. Jó példa erre az angol megoldás, ahol az elmúlt esztendőben elfogadott törvény Nagy-Britanniát a pártgazdálkodás tekintetében Európa legkevésbé szabályozott államából a legszabályozottabbak közé emelte.

Németországban pedig a gyakorlati tapasztalatok, s nem utolsó sorban az Alkotmánybíróság iránymutató döntései nyomán születtek a mind alaposabb és részletesebb normák. Esetenként a szabályozás elképesztően részletes: Kanadában például az egyes választókerületekben regisztrált választópolgárok számához igazítják a kampánykiadások felső határát. Ennek megfelelően az első 15.000 választó után személyenként 2,07 \$, a következő 10.000 fő után egyenként 1.04 \$, az ezen felüli választók után személyenként 0.52 \$ fordítható kampánykiadásra. A ritkán lakott területeken viszont (ahol a választópolgárok száma négyzetkilométerenként 10 alatt van) ezt az összeget megemelik négyzetkilométerenként 0.31 \$-ral.

A pártok gazdálkodásának és a kampányok finanszírozásának szabályozása nem csupán egyre részletesebb és pontosabb, hanem **a szabályozás tartalma is változik: mind több területet foglal magában és nő a korlátok (tilalmak) száma.** Németországban például a hatvanas évek derekáig minimális mértékben szabályozták a finanszírozás kérdéskörét, s az első részletes jogszabály 1967-ben született. Ezt követően ötször került sor módosításra, s e módosítások több új tárgykör kodifikálását is magukban foglalták. Még látványosabb az előző pontban már hivatkozott angliai fordulat, ahol hagyományosan csak a jelöltek kampánykiadásait szabályozták, az új törvény hatálya viszont kiterjed a pártok teljes gazdálkodására, s számos korlátot állít például az adományozók körére vonatkozóan, s részletesen szabályozza az ún. „harmadik oldal” kampánykiadásait is (lásd részletesen az 5. és a 13. pontban írtakat).

Ha a fenti megoldásokkal hasonlítjuk össze például a magyar vagy az orosz szabályozást, akkor megállapíthatjuk, hogy ez utóbbi kettő kifejezetten hiányosnak mondható. A hazai tapasztalatok és a külföldi példák tehát egyaránt a részletesebb szabályozás iránti igényt erősítik, azonban aligha lehet mértékadó példa számunkra – a hazai jogrendszert és a gyakorlatot ismerve – a minden lehetséges esetre kiterjedő aprólékos szabályozás.

3. Majd minden ország szabályozási megoldása alapján levonható az a következtetés, hogy **a választási kampány finanszírozásának szabályozása nem választható el a pártok gazdálkodásának teljes körű szabályozásától.** Jól példázza ezt Nagy-Britanniában a törvényt előkészítő un. Neill Bizottság munkája, amely részletesen felmérte és elemezte a pártok teljes pénzügyi helyzetét, s ezt alapul véve tett javaslatot a finanszírozás új rendszerére. Ebben az új rendszerben pedig a pártoknak juttatott valamennyi adományt egységesen kezeli,

függetlenül attól, hogy azokat „általában” adták a pártoknak, vagy kifejezetten a kampány céljára nyújtották. A lényegét tekintve hasonló következtetésre juthatunk a német és az olasz példák alapján is. A németországi tapasztalatszerzés során ez egyértelműen meg is fogalmazódott: miután a választópolgárok akaratának formálásában a politikai pártok játsszák a legnagyobb szerepet, a választási kampányok finanszírozásának és a pártok támogatásának kérdés-komplexuma egymással a legszorosabb kapcsolatban van és reálisan csak együtt értékelhető. A pártok támogatása és a kampányfinanszírozás természetesen nem azonos fogalmak, hiszen például a választásokon független jelöltek is indulhatnak, illetőleg a pártok nemcsak kampányra költenek, a szoros összefüggés azonban nem vitatható.

Ezen túlmenően a két rendszer együttes kezelését praktikus okok is indokolják. Nevezetesen a leggondosabb és legaprólékosabb jogi szabályozás ellenére is vannak olyan kiadások, ahol szinte lehetetlen eldönteni, hogy kampányköltségről van-e szó. Sokak álláspontja szerint például az új választási kampány nyomában az előző választás után megkezdődik. Jóllehet ebben a nézetben sok igazság van, a jogi szabályozás nem tud vele mit kezdeni. Ha ugyanis a párt egész tevékenységét kampánynak tekintjük (s az összes kiadását kampányköltségnek), akkor nem járunk el korrekt módon a pártokkal szemben. Ha viszont kizárólag a hivatalosan is kampányidőszaknak tekintett periódusban, kifejezetten is az egyes kampánytevékenységekre fordított anyagi eszközöket vesszük figyelembe, akkor tág teret nyitunk a visszaéléseknek, az előírások kijátszásának.

A pártok általános gazdálkodásának és a kampány finanszírozásának együttes (vagy legalábbis összehangolt) szabályozása nem zárja ki, hogy az utóbbira sajátos előírások is vonatkozzanak. Ezek azonban nincsenek ellentétben a finanszírozásra vonatkozó általános szabályokkal (noha annál szigorúbbak), s a teljes körű pénzügyi ellenőrzés, valamint az egységesen alkalmazott korlátozó előírások (pl. külfölditől nem szabad adományt elfogadni) biztosítják, hogy az egész szabályozás „zárt rendszert” alkosson, minimálisra csökkentve a visszaélések lehetőségét.

A teljesség kedvéért jelezniük kell, hogy a „tengeren túl” más a gyakorlat. Az Egyesült Államokban és Kanadában kizárólag a kampányfinanszírozás tárgya a jogi szabályozásnak. Ez a gyakorlat azonban elsősorban abból következik, hogy ott az európaiaktól jelentősen eltér a pártok szerepe és működése, ezért a mi számunkra e téren a nyugat-európai megoldásokat kívánatos példaként kezelni.

4. Az európai országokban általánosan elfogadott gyakorlat szerint **a pártok támogatást kapnak az állami költségvetéstől**. Ez a támogatás egyrészt a pártok működéséhez való általános (azaz nem címzett) hozzájárulás, másrészt kifejezetten a kampánykiadások részbeni finanszírozását szolgálja. (Megjegyzendő, hogy az utóbbi kiadások egy részét Kanadában is megtéríti az állami költségvetés.)

Érdekes megfigyelni, hogy míg a pártfinanszírozásra vonatkozó normák többsége nem kap (nem is igényel) különösebb magyarázatot, addig az állami támogatás megindokolására több elmélet is született. Ennek valószínű oka, hogy a pártok finanszírozása nem tipikus állami, költségvetési feladat, ezért a közvélemény számára alaposan meg kell indokolni (s lehetőleg el is kell vele fogadtatni), hogy az „adófizetők pénzének” egy nem jelentéktelen hányadát miért a pártok kapják. Az egyik indok, hogy az állam számára sem közömbös: teljesíteni tudják-e a pártok alkotmányos feladataikat, ezért ennek anyagi feltételeit biztosítani kell. Biztosítani kell továbbá, hogy a pártok anyagi támogatásának fejében senki se szerezhessen jogot a politika formálására. Másként fogalmazva: nem szabad megengedni, hogy a pártok teljes körű függése a magán-adományoktól elvtelen összefonódások és visszaélések melegágya legyen. A harmadik leggyakrabban hangoztatott érv szerint pedig meg kell akadályozni, hogy egyes pártoknak – jobb anyagi helyzetüknél fogva – aránytalanul nagy szerepük legyen a politika formálásában. Magyarországon (és minden bizonnyal a többi közép- és kelet-európai országban is) további – és tegyük hozzá: jogos – érv volt, hogy a rendszerváltozás idején a legtöbb párt úgyszólván semmiféle anyagi forrással nem rendelkezett, állami támogatás híján képtelen lett volna teljesíteni a feladatait.

Az állami támogatás konkrét formái az egyes államokban rendkívül heterogén képet mutatnak. Nagy-Britanniában minimális a költségvetési támogatás (kivéve az ellenzéki „árnyékkormány” finanszírozását), míg például Németországban – az alább még részletezendő közvetlen és közvetett támogatási formák útján – a pártok kiadásainak jelentékeny hányadát finanszírozza a költségvetés. Abban viszont minden szabályozás egységes, hogy **az állami támogatás csakis kiegészítő jellegű** lehet, a kiadások döntő hányadát a pártoknak a magánszférából (elsősorban adományokból és tagdíjakból) kell fedezni. A támogatás kiegészítő jellegének indokolása kettős: a túlzott támogatás egyrészt függő helyzetbe hozná őket az állammal, ami mindenképpen elkerülendő, másrészt „elkényelmesítené” őket, azaz kevés energiát fordítanának az építkezésre, a támogató rétegek megnyerésére. Ez a helyzet annál is inkább figyelemre méltó, mert Magyarországon a

pártok bevételeinek túlnyomó részét (egyres kisebb pártoknál szinte a teljes körét) az állami támogatás biztosítja. A teljesség kedvéért azonban meg kell jegyeznünk, hogy ezekben az országokban is erősödik az az álláspont, miszerint célszerű volna a pártok (vagy legalábbis a választási kampány) finanszírozását teljes egészében költségvetési forrásokból biztosítani. (Erre a 14. pontban még visszatérünk.)

A pártoknak, illetve a kampány céljára nyújtott **állami támogatás lehet közvetlen vagy közvetett**. Közvetlen támogatásról akkor beszélünk, ha a költségvetés előre (utólagos elszámolás mellett), vagy utólag (a tényleges kiadások elszámolása alapján) nyújt anyagi segítséget a pártoknak. Az első megoldásra jó példa Magyarország, ahol mind a pártok általános támogatása, mind pedig a kampányhoz való állami hozzájárulás előre történik. Ezzel szemben például Kanadában a választások után benyújtott elszámolás alapján téríti meg a költségvetés a kampánykiadások egy részét (lásd még a 9. pontot). Egészen sajátos megoldással találkozhatunk Oroszországban, ahol a média-szerepléshez nyújtott állami támogatást vissza kell fizetni azoknak a pártoknak, amelyek a képviselőválasztáson a szavazatok 2 %-ánál, az elnökválasztás során pedig azok 3%-ánál kevesebb támogató voksot szereztek.

Az egyes pártoknak juttatott támogatás mértéke általában nem egyenlő. A legjobb példa erre Németország, ahol a támogatásnak kimondottan is két (egymással szemben álló) célt kellene teljesítenie. Egyrészt a támogatásnak ki kell fejeznie az egyes pártok erejét, társadalmi súlyát, másrészt mérsékelnie kell az egyenlőtlenségeket. Ezt a szabályozás úgy valósítja meg, hogy a támogatás részben az utolsó választáson megszerzett listás szavazatok számához igazodik, az egy szavazatra jutó összeg azonban egy meghatározott szám felett csökken (sávosan degresszív támogatás). Ezzel a kevesebb szavazatot szerzett pártok relatíve több támogatást kapnak. A támogatás másik része a magánszférától kapott támogatás összegéhez igazodik, nevezetesen egy meghatározott összeghatárig minden márka magán-támogatás után fél márka állami támogatás illeti meg a pártot.

Közvetett állami támogatásról két esetben beszélhetünk a gyakorlati tapasztalatok alapján. Az egyik, ha a magánszemélyek és a szervezetek a pártoknak juttatott támogatás (adomány, tagdíj stb.) egy részét – egy bizonyos összeghatárig – adójukból vagy adóalapjukból leírhatják. Ezt a megoldást alkalmazzák Németországban és Olaszországban, de a támogatásnak ez a formája csupán kiegészítő jellegű, mindkét országban a közvetlen támogatásé a fő szerep. Olaszországban néhány évig azt a

megoldást alkalmazták, hogy az adózók adójuk 4 ezrelékét felajánlhatták a pártok támogatására. A közvetett támogatás másik formája, amikor a törvény értelmében a választásokon induló pártok ingyen műsoridőt kapnak a közszolgálati televízióban és rádióban programjaik ismertetésére, jelöltjeik népszerűsítésére. Ilyen megoldással találkozhatunk például Nagy-Britanniában és Oroszországban, az utóbbi helyen a fent már említett „visszatérítési” kötelezettséggel kiegészítve. (A médiával kapcsolatos kérdéskörre a 12. pontban még visszatérünk.)

5. Jóllehet egyes országokban az állami támogatás a pártok bevételeinek jelentős hányadát teheti ki, a bevételek túlnyomó része a magánszférából származik. A gazdálkodás tisztasága és áttekinthetősége érdekében **minden vizsgált országban részletesen szabályozott a pártok bevételeinek köre.** Megállapítható, hogy a pártok bevételeinek sehol nincs törvényben rögzített felső határa (nincs abszolút korlát), a törvényes korlátok az adományozók körére és az egy adományozó által nyújtható támogatás mértékére vonatkoznak. (Abszolút korláttal a kampány-kiadásoknál találkozhatunk, amint ezt a következő pontban fogjuk bemutatni.)

A törvények mindenütt részletesen szabályozzák, hogy a pártok kiktől nem fogadhatnak el adományokat. Ezek körében első helyen kell említeni a külföldieket, akiktől az adomány elfogadása – Olaszországot kivéve - mindenütt tiltott. Az természetesen már részletes szabályozást igényel, hogy kit kell külföldinek tekinteni. Ennek megfelelően általában tilos külföldi állampolgártól adományt elfogadni (rendszerint kivételt képeznek a bevándorolt külföldiek), valamint olyan jogi személytől (szervezettől), amelyik nincs az adott országban bejegyezve. Egyes országokban (pl. Nagy-Britannia) azt is szabályozzák, hogy külföldön élő állampolgáraik milyen feltételek esetén adhatnak támogatást. Érdekességként érdemes megemlíteni, hogy az Európai Unióhoz tartozó országok esetében a tilalom nem vonatkozik az Európa Parlamentben működő un. transznacionális pártok útján az egyes országokban lévő testvérpártok számára juttatott adományokra. Ugyancsak a legtöbb helyen tiltott olyan támogatás elfogadása, amelynek adományozója nem ismert (nem azonosítható).

A német törvény egyrészt általános szabályként rögzíti, hogy nem fogadható el olyan adomány, amelyet felismerhető módon gazdasági vagy politikai előny reményében nyújtottak, másrészt felsorolja azoknak a szervezeteknek a körét, amelyektől nem szabad adományt elfogadni. Ilyenek például a pártok parlamenti frakciói (vagyis a frakciók működéséhez biztosított támogatást nem lehet kampánycélokra

fordítani!), vagy a kizárólag és közvetlenül közösségi, jótékonysági vagy egyházi célú szervezetek. Olaszországban tilos az anyagi támogatás – többek között - közhivatalok, közintézmények és olyan gazdasági társaságok részéről, ahol az állam tulajdoni részesedése a 20%-ot meghaladja. Ugyancsak kiterjed az adományozási tilalom a parlament és a helyi tanácsok tagjaira és a pártok tisztségviselőire. Oroszországban is viszonylag széles a tilalmi lista: ide tartoznak – a külföldi természetes és jogi személyeken kívül – azok a belföldön bejegyzett cégek is, amelyekben a külföldi tőke részaránya meghaladja a 30%-ot, továbbá az állami és önkormányzati szervek és ezek intézményei, valamint az egyházi szervezetek.

Bizonyos esetekben az adományozás nem tiltott, de azt csak a törvényben előírt eljárási rend betartása mellett szabad nyújtani. Nagy-Britanniában például a részvénytársaságok csak akkor támogathatnak pártokat, ha azt a részvényesek előzetesen jóváhagyták. Az olasz törvények szerint a társaságok illetékes testületeinek kell az ügyben döntést hozni.

A másik tipikus korlátozás, amikor a törvény meghatározza azt a maximális összeget, amivel egy-egy természetes vagy jogi személy támogathat pártokat. Ilyen korlátozás nincs minden országban, de például Olaszországban egyetlen személy adománya sem haladhatja meg a 20 millió lírát. Oroszországban ez az összeg természetes személyek esetében 25 ezer rubel, jogi személyeknél kb. 3.3 millió rubel. Gyakoribb megoldás, hogy az adomány felső határa nincs korlátozva, de egy meghatározott összeg felett az adományozó nevét és címét nyilvánosságra kell hozni (ezt részletesen lásd a 11. pontban).

A bemutatott szabályok – eltéréseik ellenére – jól láthatóan ugyanazt az alapvető célt szolgálják: jogi korlátokkal és a nyilvánosság biztosításával megakadályozni, hogy az adományok útján egyes személyek vagy érdekcsoportok túlzott befolyáshoz jussanak a támogatott pártok segítségével az államszervezetben.

6. A legtöbb országban nemcsak a pártok bevételeit illetően találkozhatunk törvényi korlátozásokkal, hanem **a kampánykiadásokat is limitálják**. Mind a jogszabályi előírások, mind a gyakorlati tapasztalatok alapján úgy tűnik, hogy ez a terület a pártok és a politikai kampányok finanszírozására vonatkozó szabályozás legkritikusabb része. Következik ez egyrészt a pártok és a jelöltek azon törekvéséből, hogy minél hatásosabb kampányt akarnak folytatni, ezért erre a lehető legtöbb pénzt kívánják fordítani, másrészt pedig abból, hogy a

„kampányköltség” fogalmának törvényi meghatározása igencsak nehéz feladat.

Ahol a kampánykiadásokat törvények limitálják, ott általában igen részletes és differenciált szabályok állapítják meg a felhasználható összegeket. Kanada példáját a 2. pontban már említettük, de hasonlóképpen részletes szabályokkal találkozhatunk Nagy-Britanniában is. Itt a törvény meghatározza, hogy választókerületenként a pártok mennyit költhetnek (30 ezer font), éspedig a parlamenti választás napját megelőző 365 nap alatt. Ez a költség a helyi választásokra fordított kampányköltségeket is magában foglalja, de az Európa Parlament képviselőinek választására külön keretet engedélyez. Ezen túlmenően külön szabály rendezi, hogy az egyes jelöltek mennyi pénzt fordíthatnak saját kampányukra; ezek az összegek a választókerület jellegétől függően (nagyvárosi vagy vidéki) már eltérnek egymástól. A pártok természetesen a „központi” költségekből adhatnak támogatást az egyes jelöltek kampányához, de csak az említett limitek betartásával. Mivel pedig az elszámolást jelöltenként külön-külön és pártonként összesítve is el kell végezni (lásd a 8. és a 9. pontot), a keretek kijátszása e tekintetben kizárt.

Olaszországban és Oroszországban szintén törvény határozza meg azt a maximális összeget, amit egy-egy jelölt esetében kampánykiadásra lehet fordítani. Olaszországban ez az összeg a választókerületben lakó állampolgárok számától függ, míg Oroszországban választási szövetségenként (pártonként) határozzák meg a kiadások felső határát. Itt a szabályozás további sajátossága, hogy a fel nem használt pénzeszközöket az adományozóknak a juttatás arányában vissza kell fizetni, s ha ez nem lehetséges, akkor a költségvetés részére kell átutalni.

Ahol limitálják a kampánykiadásokat, ott igen lényeges annak eldöntése, hogy mit kell ez alatt érteni. Mivel a legrészletesebben ezt Kanadában és Nagy-Britanniában szabályozzák, e két példa alapján mutatjuk be a lehetséges megoldásokat. A kanadai szabályozás értelmében a kampányköltségek három kategóriába sorolhatók, éspedig a választási költségek, a személyes kiadások, valamint a könyvvizsgálónak fizetett díjak csoportjába. A törvény részletesen taglalja, hogy milyen kiadások tartoznak az egyes kategóriákba. Ez azért lényeges, mert a korábban említett limitbe csak a választási költségek tartoznak bele, a személyes kiadások és a könyvvizsgáló díja már ezen kívül esik. Személyes kiadásként számolható el például az utazási és szállásköltség, rokkant jelölt esetén az ebből eredő többletkiadások,



iroda-berendezés, postai költségek. A Választási Biztosnak jogában áll e kiadásokra is limitált összeghatárokat megállapítani. Erre azért is szükség van, mert az állami támogatás mind a választási költségek, mind a személyes kiadások egy részére (kb. 50%-ára) kiterjed.

Nagy-Britanniában a törvény részletesen meghatározza, hogy mit kell kampány-költségnek tekinteni, pl. tv és rádió-műsorok készítésének költsége (a sugárzás ingyenes, lásd a 12. pontot), közvélemény-kutatásra, felmérésre fordított összegek, a kampánystáb költségei. A törvény azt is meghatározza, hogy mit nem kell a fenti körbe sorolni (amire tehát a fent bemutatott limit nem vonatkozik). Ilyen kiadás például a jelölt tevékenységéről szóló kiadvány költsége, a párt állandó apparátusával kapcsolatos kiadások, az indokolt személyi jellegű kiadások. A részletes szabályozás ellenére maradtak itt is „fehér foltok”, bizonytalan tartalmú fogalmak, ezért a törvény a Választási Bizottság hatáskörébe utalta egy olyan „gyakorlati kódex” (code of practice) kimunkálását, ami ezeket a részleteket tisztázza.

A bemutatott példák jól illusztrálják, hogy a jogalkotók igyekeznek a kampányköltségek növekedését megakadályozni, s – esetenként igen részletes szabályozással – e rendelkezések kijátszását is megelőzni. Ugyanakkor az is látható – különösen, ha a következő pontban ismertetendő „természetbeni juttatások” problémáit is figyelembe vesszük -, hogy e téren teljes körű, s minden szempontból megnyugtató szabályozás nem lehetséges.

7. Általánosnak tekinthető az a gyakorlat, hogy a kapott támogatásokat illetően nemcsak a pénzádományokkal kell a pártoknak (jelölteknek) elszámolni, hanem az úgynevezett **természetbeni juttatásokat is figyelembe kell venni**. Természetbeni juttatásnak minősül minden olyan adomány vagy szolgáltatás, amit a párt (a kampány) céljaira hasznosítani tudnak, s aminek piaci értéke van (köznapi kifejezéssel élve: amit „forintosítani” lehet). Ilyen adomány lehet például helyiség ingyenes rendelkezésre bocsátása a kampánystáb vagy egy választói gyűlés számára, hirdetés ingyenes közzététele. Több országban a szabályok nemcsak az ingyenes adományt tekintik természetbeni juttatásnak, hanem azt is, ha a párt (jelölt) a piaci árnál olcsóbban jut valamilyen áruhoz vagy szolgáltatáshoz (pl. kedvezőbb kamatfeltételek mellett jut hitelhez). Nagy-Britanniában például akkor kell a juttatást adománynak tekinteni, ha a támogatás mértéke meghaladja a piaci ár 10%-át (azaz ennél az árnál legalább 10%-kal olcsóbb).

A természetbeni juttatások beszámítása két szempontból is jelentős. Egyrészt itt is érvényesülnek a bevételi korlátok. Ha valakitől (pl. külfölditől) tilos adományt elfogadni, ez a tilalom a természetben nyújtott támogatásokra is vonatkozik. Ahol pedig az egy személy által adható támogatás limitált (vagy egy meghatározott összeg felett nyilvánosságra kell hozni), ott a pénzben és természetben kapott adományokat össze kell számítani, s ezek együttes értéke alapján kell dönteni a limit esetleges túllépéséről. A kiadásoknál ugyanez a helyzet: mivel a kampánykiadások mértéke a legtöbb országban limitált, ebbe az összegbe a pénzre átszámított természetbeni juttatásokat is bele kell számítani. Az Egyesült Államokban ettől eltér a szabályozás, ott ugyanis csak a pénzádomány limitált („hard money”), a természetben nyújtott szolgáltatás összege nem („soft money”). Ennek következménye, hogy pl. a legutóbbi elnökválasztás során az utóbbi körbe tartozó támogatások értéke mintegy 60%-kal múlta felül a pénzádományokat.

Amennyire egyszerűnek és magától értetődőnek tűnik ez a szabály, annyira nehéz ennek a gyakorlati érvényesítése. Elegendő itt arra utalni, hogy egy-egy ingyenes szolgáltatás esetén néha igencsak nehéz meghatározni a korrekt piaci értéket, hiszen az sehol sem állandó, függhet a helyszíntől, az időponttól és az időtartamtól, az esetleges kapcsolódó szolgáltatásoktól. (Példaként említhetjük egy helyiség biztosítását gyűlés céljára.) Hasonló problémákkal találkozhatunk a kedvezményes szolgáltatások esetén is. Például a piaci hiteleknek van ugyan egy átlagos kamata, de a konkrét esetben fizetendő kamat és egyéb díjak már tranzakciónként eltérőek lehetnek, s ezek nemcsak objektív kritériumoktól függenek, hanem pl. a hitelt kérő bonitásának (szubjektív elemeket is tartalmazó) megítélésétől. Joggal merülhet fel ilyen esetekben a kérdés: mekkora kell legyen az átlagostól való eltérés ahhoz, hogy támogatásról, s ne üzleti alapon nyújtott szolgáltatásról beszéljünk.

A másik probléma abból adódik, hogy e szolgáltatások ellenőrizhetősége sokkal nehezebb, mint a pénzádományoké. A szigorú számviteli szabályok, a külön számla vezetésére vonatkozó kötelezettség, a többszintű (jelöltenként és összesítve történő) elszámolás rendje jelentős mértékben csökkentik a visszaélés lehetőségét. A hagyományos pénzügyi revízió módszereivel azonban aligha lehet ellenőrizni, hogy az érintettek vajon minden természetbeni juttatást bevallottak-e, s ha igen, akkor reális értéken tették-e. Valószínűsíthető ezért, hogy ezen a területen könnyebben lehet

„kiskapukat” találni, amit az is jelez (lásd a 6. pontot), hogy a kampányköltség fogalmának meghatározásánál éppen az ilyen – többnyire természetben nyújtott – szolgáltatások terén a legnagyobb a bizonytalanság. E problémák ellenére megállapítható, hogy ez a szabályozás már önmagában is visszatartó erőt jelent, s különösen a nagy értékű juttatások ellenőrzését segíti elő.

8. A fejlett demokratikus országokban a pártok **kötelesek** olyan **számviteli rendet** alkalmazni, ami egyrészt mindenben megfelel a nonprofit szervezetek számára törvényekben meghatározott számviteli előírásoknak, másrészt biztosítja, hogy a gazdálkodás ellenőrzésére feljogosított szervek teljes körűen ellenőrizni tudják a pénzmozgásokat. A vizsgált nyugati országok jogszabályait és szakirodalmát elemezve megállapítható, hogy ez a kérdéskör távolról sem tartozik a kényes vagy vitatott témák közé. A dokumentumokban legfeljebb olyan megállapításokkal találkozhatunk, hogy a pártok kötelesek „szabályszerű könyvvizetést” folytatni. Ennek háttérében az áll, hogy ezekben az országokban teljesen természetes, hogy a pártok nincsenek kivételezett helyzetben, s fel sem merülhet olyan igény, miszerint a pártoknak valamiféle könnyítést kellene adni a számviteli előírásokra vonatkozóan. Ez a körülmény számunkra azért figyelemre méltó, mert a rendszerváltás óta eltelt több, mint tíz év alatt e téren nem sikerült konszolidálni a helyzetet; a pártok jó része úgy véli, hogy a számviteli törvény előírásai rájuk nem vonatkoznak. (Lásd erről az Állami Számvevőszéknek a pártok gazdálkodásáról készített jelentéseit.)

A választási kampányra fordítható összegeket illetően a legtöbb vizsgált országban sajátos (az általános normáknál szigorúbb) előírások is érvényesülnek. Az egyik ilyen előírás, hogy a választási kampány céljait szolgáló összegeket **elkülönített számlán** kell tartani, s kifizetéseket csak erről a számláról szabad teljesíteni (ilyen szabály érvényesül például Oroszországban). Kanadában minden egyes jelöltnek meg kell bízni egy szakértő személyt, aki elkülönített folyószámlát nyit a jelölt részére, s aki felelős a kampány időszakában lebonyolított valamennyi pénzügyi tranzakcióért. Itt arra is lehetőség van, hogy a jelölt támogatására alapítványt hozzanak létre; ez esetben a kampánykiadásokat az alapítvány számlájáról kell kifizetni. Nagy-Britanniában a párt pénztárosa (helyettese) személyében felel minden kampánykiadás szabályszerűségéért, ennek megfelelően a kampánnyal kapcsolatos bármilyen kiadást csak akkor lehet eszközölni, ha annak helyességét a pénztáros vagy helyettese elismeri. További biztosíték (erről a következő pontban is szó lesz), hogy a választási kampány

bevételeinek és kiadásainak elszámolását jelöltenként külön-külön és pártszinten összesítve is el kell végezni. Mindez azt jelzi, hogy a fejlett demokratikus országokban a törvényhozás nem csupán a bevételek és kiadások anyagi jogi szabályait állapítja meg, hanem az ellenőrizhetőséget biztosító eljárási normákat is aprólékos részletességgel írja elő.

9. A pártok gazdálkodását, s ezen belül a választási kampányra vonatkozó **bevételeket és kiadásokat erre feljogosított állami szervek ellenőrzik.** A mi számunkra figyelemre méltó, hogy ezt az ellenőrzést nem állami számvevőszék, vagy hasonló általános hatáskörű auditáló testület végzi, hanem a választások tisztaságának és törvényességének ellenőrzésére feljogosított személy vagy testület jogosult a pénzügyi ellenőrzést is lefolytatni. Nagy-Britanniában például a Választási Bizottság előtt kell elszámolni. Ez a testület a választásokat illetően igen széles jogkörökkel rendelkezik, ami – a megfigyelés és ellenőrzés mellett – egyfajta jogalkotó szerepkört is magában foglal (pl. szabályozhatja a törvény keretei között, hogy mi tartozik a „választási kiadások” fogalmába), továbbá szankciókat is kiszabhat (pl. az elszámolás késedelmes felterjesztéséért). Kanadában a Választási Főbiztos (Chief Electoral Officer) feladata az elszámolások ellenőrzése, akinek – a brit megoldáshoz hasonlóan – jelentős jogosítványai vannak a választásokat illető minden kérdésben (pl. a 2. pontban említett előírások alapján ő határozza meg, hogy egy-egy választókerületben mennyit szabad a kampányra költeni). Oroszországban a választási bizottságok ellenőrzik a kampánypénzek felhasználását; erre a feladatra ún. ellenőrző-revíziós szolgálatokat hoznak létre. Hasonló megoldással találkozhatunk az Egyesült Államokban is, ahol a szövetségi szintű választási bizottságnak gyakorlatilag egyetlen feladata a választási kampányra fordított eszközök törvényességének, tisztaságának ellenőrzése. Más a gyakorlat Németországban és Olaszországban, ahol az elszámolásokat a parlament illetékes háza elnökéhez kell benyújtani, s ő gondoskodik a szükséges revíziók elvégzéséről. (Németországban az Állami Számvevőszék is szerepet kap; e szerv azonban nem a pártok beszámolóit ellenőrzi, hanem azt, hogy az állami támogatások kiutalása a pártok részére szabályos volt-e.)

A pénzügyi ellenőrzés sehol nem korlátozódik az állami költségvetéstől kapott eszközök felülvizsgálatára. A pártoknak, illetve a jelölteknek teljes körűen számot kell adni bevételeikről és kiadásaikról, s az előző pontban említett számviteli rend szerint bizonylatokkal kell igazolniuk valamennyi bevétel és kiadás szabályszerűségét. Nagy-Britanniában és

Németországban ez az ellenőrzés nem korlátozódik a kampánypénzekre, hanem a pártok teljes gazdálkodása tárgya ennek a revízióknak.

Az állami ellenőrzés (pontosabban: a beszámolás) tartalmi, formai és eljárási kritériumait a vonatkozó jogszabályok kimerítő részletességgel határozzák meg. Ha azt is tekintetbe vesszük, hogy több országban az egyes jelölteknek külön-külön és a pártoknak a jelöltjeik adatait is magában foglaló összesített beszámolót kell készíteniük az említett aprólékos rend szerint, s e beszámolóknak tartalmi és számszaki szempontból összhangban kell lenniük, akkor megállapítható, hogy ezt a feladatot csakis szakmailag felkészült, hivatásos könyvelők tudják ellátni. Minden bizonnyal ezért rendelkezik úgy több ország szabályozása, hogy a pártoknak, illetve a jelölteknek ki kell jelölniük valakit (pénztáros, megbízott stb.), aki teljes felelősséggel intézi a párt, illetőleg a kampány pénzügyeit. E rendkívül részletes elszámolási rendből levonható másik következtetés: aligha valószínű, hogy az ellenőrzési joggal felruházott állami testületek, illetve tisztviselők minden egyes (egy-egy választás alkalmával akár több ezer) elszámolást tételesen ellenőrizni tudnak. Sokkal valószínűbb, hogy tételes ellenőrzést csak a pártok beszámolói esetén végeznek, míg a többi jelentés vizsgálatára szűrőpróba-szerűen kerül sor. (A bizonytalan megfogalmazás azt jelzi, hogy az egyes ország-tanulmányok ezekre a részletkérdésekre nem tértek ki.) Ha meg is felel a valóságnak a fenti állítás, ez távolról sem jelenti, hogy a pénzügyi beszámolók szakszerű és elfogulatlan ellenőrzése elmarad. A vizsgált országok többségében ugyanis (pl. Kanadában, Nagy-Britanniában, Németországban) a pénzügyi beszámolót független könyvszakértővel auditáltatni kell.

Amint ezt a következő pontban részletesen is bemutatjuk, a finanszírozással és a beszámolással kapcsolatos anyagi jogi és eljárási jogi szabályok megsértése szankciót von maga után. Úgy tűnik azonban, hogy mégsem ezek a szankciók jelentik a legerősebb ösztönző erőt a beszámolók időben, valamint a tartalmi és formai követelményeknek megfelelően történő benyújtásához, hanem az a tény, hogy a legtöbb országban ezek benyújtása az állami támogatás megállapításának és/vagy folyósításának az előfeltétele. Egy ilyen jellegű szabályozás a mi körülményeink között is megszívlelendő lehet.

Az elmondottakból az a következtetés is leszűrhető, hogy a pártok és a választási kampányok finanszírozásának ellenőrzése igen „költséges mulatság”. A pártok és a jelöltek ezt a feladatot aligha tudják társadalmi munkában elvégeztetni, ehhez jól fizetett szakembereket kell alkalmazni. A beszámolók auditálása ugyancsak sok pénzt igényel.

Végül az államapparátust is meg kell erősíteni egy olyan szakembergárdával, amelyik el tudja végezni az ellenőrzés feladatait. Ha tehát a szigorúbb ellenőrzés irányába akarunk lépni, az ehhez szükséges anyagi és szakmai feltételeket is biztosítani kell.

**10.**A pártok gazdálkodása és a választási kampány finanszírozás során elkövetett **szabálytalanságokat, mulasztásokat** a törvények értelmében **szankcionálják**. Általánosságban megállapítható, hogy ezek a szankciók inkább anyagi, semmint személyi jellegűek. (Ez a megállapítás természetesen nem vonatkozik a bűncselekményekre, amelyek viszont már nem a választójog, hanem a büntetőjog tárgy körébe tartoznak.) Személyi konzekvenciákra vonatkozó szabályokat csak a kanadai és az olasz törvényekben találtunk. Kanadában például – túl az alább ismertető anyagi konzekvenciákon – a megválasztott képviselő addig nem vehet részt a parlament ülésein és nem szavazhat, amíg a kampányköltségeiről készített beszámolót nem nyújtotta be. Olaszországban elzárással is sújtható, aki megszegi azt a szabályt, hogy közintézmények nem nyújthatnak anyagi támogatást pártoknak, jelölteknek. (Ez lényegében büntetőjogi szankció, s a sajátos olasz viszonyokat jellemzi, hogy itt büntető szankcióval fenyegetik azt a magatartást, ami másutt csak anyagi konzekvenciákat von maga után.) Ugyancsak Olaszországban a megválasztott képviselőt megfosztják mandátumától, hogy ha nem jelenti be a törvényben előírt támogatási limit túllépését.

A fenti példák inkább kivételnek tekinthetők, s a tipikus szankció az anyagi természetű „büntetés”. Ennek minimuma, hogy a szabálytalanul kapott támogatást vissza kell fizetni az adományozónak, vagy be kell fizetni az államkincstárba. (Szabálytalan a támogatás, ha az olyan személytől vagy szervezettől érkezett, akitől a törvény szerint nem szabad adományt elfogadni, vagy az adomány összege meghaladja az egy személy vagy szervezet számára megállapított felső határt. Ugyancsak szabálytalan a támogatás, ha az adományozó személye nem azonosítható, vagy a párt nem jelentette be, hogy kiktől kapott olyan összeget, amit a törvény szerint név szerint kell a beszámolóban feltüntetni.) A konkrét szabályok már országonként eltérőek. Kanadában – fő szabályként – a jogosulatlanul felvett támogatást vissza kell juttatni az adományozónak. Ha ez nem lehetséges, akkor a kapott összeget, nem pénzbeli támogatás esetén a támogatás értékének megfelelő összeget be kell fizetni a választási biztosnak, aki azt a kincstárhoz továbbítja. Hasonló szabály érvényesül Nagy-Britanniában is azzal a kiegészítéssel, hogy a Választási Bizottságnak így átutalt pénzt az un. Konszolidációs Alapba kell helyezni, ami a pártok állami támogatására szolgál.

Németországban a jogellenesen megszerzett adományt a parlament elnökségének kell átutalni, amely azt valamely közérdekű tevékenységet folytató szervezetnek utalja át.

A szabálytalanul átvett pénzeszközök visszafizetésének kötelezettsége önmagában is visszatartó hatású, több országban azonban ehhez további szankciók is kapcsolódnak. Németországban például az elvonáson túlmenően az érintett párt az adomány értéke kétszeres összegével kevesebb állami támogatást kap az egyébként fennálló igényéhez képest. Olaszországban differenciált szankció-rendszer érvényesül: például a támogatás összegének háromszorosáig terjedő pénzbírságot kell fizetni abban az esetben, ha jogosulatlan szervezettől vett át a párt támogatást; 200 millió líráig terjedő pénzbírsággal sújtható a párt, ha nem jelentette be a bejelentési kötelezettséghez kötött felső limit túllépését. Nagy-Britanniában a bíróság sújthatja pénzbírsággal azt a pártot, amelyik megsértette a költségek limitálására vonatkozó szabályokat.

Jól érzékelhető, hogy a szankcióknak nem a pártok anyagi ellehetetlenítése a célja, hanem az előírt szabályok és korlátozások következetes betartatása. Ebből a nézőpontból úgy tűnhet, hogy ha csupán a szabálytalanul felvett összeg visszafizetése a szankció, akkor ennek nincs túlzott visszatartó ereje, hiszen legfeljebb az így kapott pénz vész el, de további anyagi konzekvenciák nem sújtják a pártot (jelöltet). Ez azonban távolról sem így van. Egyrészt az említett helyeken kötelező a külső auditálás, s mivel az auditor személyében felel a jóváhagyott mérlegért, igen kicsi a valószínűsége annak, hogy „át fog siklani” a szabálytalan tételek felett. Másrészt az ilyen szabálytalanságok széles nyilvánosságot kapnak (lásd a következő pontot), ez pedig rontja a párt társadalmi presztízsét.

- 11.** Az állami ellenőrzéssel legalább azonos erejű visszatartó hatása van a visszaélések megelőzése terén annak a ténynek, hogy a pártok és a jelöltek **a nyilvánosság előtt kötelesek számot adni gazdálkodásukról**, a választási kampányra fordított eszköz forrásairól és felhasználásáról. **Ez a** – ma már minden fejlett demokratikus országban természetesnek mondható – **helyzet fokozatosan alakult ki**. Nagy-Britanniában például egészen a kilencvenes évek közepéig a pártok gazdálkodását nagyfokú titkosság és titkzatosság övezte. A Konzervatív Párt pénztárosa például 1995-ben még azzal tagadta meg a párt pénzügyeinek nyilvánosságra hozatalát, hogy pártja nem karitatív szervezet, hanem a választási harcban résztvevő gépezet. Az elmúlt néhány évben azonban itt is gyökeres

fordulat történt, s napjainkra legfeljebb annyi a különbség az egyes országok jogi szabályozása és gyakorlata terén, hogy eltérő részletettséggel kell az adatokat nyilvánosságra hozni.

A pártok és a jelöltek gazdálkodására, illetve a választási kampány finanszírozására vonatkozó adatok nyilvánossága kapcsán két elvet kell összeegyeztetni. Az egyik a jelen tanulmány első részében már említett követelmény, miszerint a politikai szféra, a pártok iránti közbizalom egyik előfeltétele, hogy a választópolgárok tisztában lehessenek azzal, kik állnak az egyes pártok és jelöltek mögött, továbbá meggyőződhetnek arról, hogy e szervezetek és személyek tiszta eszközöket alkalmaznak a kampány során. A másik – alkotmányos – elv a személyes adatok védelme, ami egyrészt megköveteli, hogy a nyilvánosság iránti igény ne jelentsen a pártok életébe való indokolatlan beavatkozást, továbbá csak a feltétlenül szükséges mértékig korlátozza a természetes és jogi személyek személyes adataikkal való önrendelkezési jogát (pl. azt, hogy senki nem köteles nyilvánosságra hozni: melyik politikai pártot preferálja).

A két elv összehangolása érdekében, a bevételeket illetően a legtöbb országban azt a megoldást alkalmazzák, hogy az adatokat ugyan teljes körűen nyilvánosságra kell hozni, azonban az egyes adományozók nevét csak egy meghatározott értékhatár felett kell közölni. Nagy-Britanniában például a jelölteknek a beszámolóban minden 50 font feletti adományt külön-külön be kell jelenteni, azonban az adományozó adatait is tartalmazó nyilatkozatot csak az 1000 font feletti adományok esetében kell nyilvánosságra hozni. Pártoknak juttatott adományok esetében ez az értékhatár 5000 font. Németországban a természetes személyek által nyújtott támogatást évi 6000 márka értékhatárig együttesen, e felett pedig személyek szerinti bontásban (név és lakcím feltüntetésével) kell a beszámoló jelentésben bemutatni; jogi személyek esetében ez az értékhatár 20.000 márka. (A beszámolót a parlament elnökéhez nyújtják be, aki ezt közzéteszi.) Kanadában már 200 \$ felett nyilvánosságra kell hozni az adományozó kilétét, míg az Egyesült Államokban a legkisebb adomány is regisztrálásra kerül, s ehhez az adatahoz bárki hozzájuthat. (Itt a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályozás távolról sem olyan szigorú, mint az európai országokban.) Oroszországban a jelölteknek (pártoknak) három pénzügyi beszámolót kell készíteni (egy előzetest még a választás napja előtt, egy közbensőt és egy összegezőt), az illetékes választási szervnek pedig kötelessége ezeket a beszámolókat nyilvánosságra hozni.



A kiadásokat illetően szintén érvényesül a nyilvánosság elve. A pártoknak (jelölteknek) a törvényben meghatározott részletességgel kell elszámolniuk kiadásaikról, különösen a kampányra fordított eszközökről, s ezt vagy nekik kell a nyilvánosság elé tárni, vagy a beszámoló címzettje (házelnök, választási bizottság stb.) gondoskodik azok közzétételéről. Sajátos megoldással találkozhatunk Kanadában, ahol a választási biztos dönt arról, hogy milyen részletességgel teszi közzé az egyes pártok és jelöltek beszámolóit bevételeikről és kiadásaikról. Ez azonban nem jelenti a nyilvánosság korlátozását, mert a választókerület szavazási biztosánál minden dokumentum elérhető, sőt – csekély díj ellenében – a dokumentumok másolataihoz is hozzá lehet jutni.

A pártok és a jelöltek pénzügyi beszámolóinak ellenőrzését és a nyilvánosság biztosításának szabályait összevetve megállapítható, hogy az elszámolás az ellenőrzést végző szerv felé teljes körű és részletes, míg a nagy nyilvánosság felé már korlátozottabb lehet. Ez utóbbi sem jelentheti azonban a törvény által megkívánt adatok eltitkolását, netán hamis adatok közzétételét.

**12.** Az előző pontban foglaltakkal összefüggésben külön kell szólni arról, hogy **milyen szerepet tölt be a média a választási kampányban**, pontosabban milyen összefüggés tapasztalható a pártok kampányfinanszírozása és a médiához való hozzáférése között. E kérdéssel két okból is szükséges foglalkozni. Egyrészt azért, mert a tömegtájékoztatási eszközök (mindenekelőtt a televízió) messze a legnagyobb szerepet játsszák az összes reklám-lehetőség között a választási kampányban. Másrészt – nyilván épp e szerep miatt – számos országban a kampányfinanszírozással is összefüggésben sajátos szabályok vonatkoznak erre a területre. E sajátosság elsősorban abban nyilvánul meg, hogy a pártoknak a televízióban és a rádióban való szereplését (annak módját, mértékét) a kampány során jogszabályok határozzák meg, míg a többi reklámeszköz esetében legfeljebb néhány rendészeti jellegű normával találkozhatunk (pl. hova nem szabad plakátot elhelyezni). A média szerepének részletes elemzése nem lehet e tanulmány tárgya, tekintve azonban, hogy az említett szabályok a finanszírozással is szorosan összefüggenek, célszerűnek látszik röviden erre is kitérni.

Nagy-Britanniában e szempontból meg kell különböztetni a pártpolitikai műsorokat, amelyeket egész évben közvetítenek és a pártok választási

műsorait, amelyeket csak a választási kampány időszakában sugároznak a televízió és rádió csatornák. E szabályozás lényege, hogy fizetett politikai hirdetést a rádióban és televízióban tilos közvetíteni. A pártok programjainak népszerűsítése érdekében viszont a földi műsorszórással működő kereskedelmi adókat arra kötelezték, hogy ingyen műsoridőt biztosítsanak a pártoknak mind a választási kampány időszakában, mind pedig ezen kívül is. Az állami tulajdonú BBC, valamint a műholdas csatornák önként csatlakoztak ehhez a rendszerhez. (Hagyomány például, hogy az éves költségvetés tárgyalása során a pártok lehetőséget kapnak arra, hogy a rádióban és televízióban fejtsék ki az ezzel kapcsolatos álláspontjukat.) Részletes szabályok rendelkeznek arról, hogy az egyes pártok mennyi műsoridőt kaphatnak. A választási műsorok esetében ez döntően attól függ, hogy az egyes pártok hány jelöltet tudnak indítani, míg az egész évben közvetített műsoroknál a „minden 2 millió szavazat után 10 perc” elve érvényesül, azonban a kormányzó párt és a fő ellenzéki párt minden esetben azonos műsoridőt kap.

Az elmúlt tíz év során a részlet-szabályokat több alkalommal is módosították, de a rendszer lényege változatlan maradt. Elemzők szerint ez a megoldás igen előnyös a pártok számára, mert jelentős mértékben csökkenti a kampány-kiadásokat, ugyanakkor esélyt ad valamennyi párt számára, hogy népszerűsíthesse programját és jelöltjeit, sőt az egész évben jelentkező műsorok ébren tudják tartani a választópolgárok politika iránti érdeklődését a kampányidőszakon kívül is.

Olaszországban szintén részletesen szabályozott a média szerepe a választási kampányban. Az alapelv itt is az, hogy valamennyi párt számára egyenlő esélyt kell biztosítani a nagy nyilvánosság előtti szereplésre. A hatályos törvény szerint a rádió és televízió-állomások mind ingyenesen, mind díjfizetés ellenében vállalhatják politikai műsorok közvetítését, azonban az országos sugárzású adók kizárólag ingyenes hirdetéseket (műsorokat) sugározhatnak, és pedig kizárólag a pártok saját készítésű felvételeinek felhasználásával. A szabály csak a közszolgálati rádióra és televízióra kötelező, a kereskedelmi adók számára csupán ajánlott, azonban az „egyenlő esélyek” elvét nekik is alkalmazni kell. Azok a helyi adók, amelyek vállalják a pártok által készített anyagok díjtalan sugárzását, az állami költségvetéstől támogatásban részesülnek.

Oroszországban a választási törvény szintén garantálja a tömegkommunikációs eszközökhöz való azonos hozzáférési feltételeket.

A pártok és jelöltek számára az ingyenes műsoridő és a fizetett hirdetés lehetősége egyaránt biztosított. Az ingyenes műsoridő biztosítása érdekében az állami költségvetésből un. függő finanszírozási forrást különítenek el a pártok számára (azaz a pártok helyett a költségvetés téríti meg a közvetítési díjakat). Itt érvényesül az a korábban már említett szabály, hogy a csekély eredményt elért pártok kötelesek a költségvetésnek visszautalni az így nyújtott támogatást. Az adatok azonban azt jelzik, hogy az ingyen műsoridőt nem tartják elegendőnek a pártok, mert kampány-kiadásaiuk mintegy 50%-át az elektronikus médiákban közvetített fizetett hirdetésekre fordítják.

A kampányfinanszírozás nézőpontjából az ismertetett média-szabályozás egyfajta közvetett állami támogatásként is felfogható, aminek alapvető célja egyrészt a kampány-kiadások csökkentése, másrészt az eltérő anyagi lehetőségekkel rendelkező pártok és jelöltek esélyegyenlőségének előmozdítása.

**13.** Sajátosnak tekinthető az a megoldás Kanadában és Nagy-Britanniában, hogy **nemcsak a pártok kampánykiadásait szabályozzák, hanem az úgynevezett „harmadik oldal” kiadásait is.** Nagy-Britanniában a harmadik oldalhoz (third party) azok a szervezetek tartoznak, amelyek ugyan nem feltétlenül egy-egy párt vagy jelölt mellett kampányolnak (bár ez is lehetséges), hanem valamilyen politikai célt támogatnak, ami viszont könnyen azonosítható valamelyik fél választási programjának egyes elemeivel. Ezek rendszerint olyan célok, amelyek a választópolgárok széles körét érintik, s gyakran megosztják a közvéleményt (pl. napjainkban ilyen kérdés Nagy-Britanniában az euro-övezethez való csatlakozás ügye). Az ilyen típusú kampányoknak elsősorban népszavazások alkalmával van nagy jelentősége és hatása, de nem elhanyagolható szerepet játszhatnak a képviseléválasztás esetén is. A törvény ezért úgy rendelkezik, hogy azoknak a szervezeteknek, amelyek a kampányban a fent leírt módon részt kívánnak venni, és erre a célra több, mint 10 ezer fontot kívánnak fordítani, regisztráltatniuk kell magukat. A törvény meghatározza e szervek esetében is a kampányra fordítható kiadások maximumát, s meghatározza, hogy mit kell az „ellenőrzött költségek” (vagyis az említett korlátozás hatálya alá eső kiadások) körébe sorolni. E tekintetben nem az a lényegi ismérv, hogy a reklám megnevezi-e a támogatandó pártot vagy jelöltet, hanem az, hogy melyik párt élvezi a publikáció tényleges előnyeit. A harmadik oldalhoz tartozó regisztrált szervezetek adomány-gyűjtésére hasonló szabályok vonatkoznak, mint a pártokra, s a kampány után ugyanúgy el kell számolniuk bevételeikkel és kiadásaiikkal, mint a politikai pártoknak.

A kanadai szabályozás hasonlít a brit megoldásra. Eszerint a harmadik oldal tevékenységének minősül a választási kampány alatt bármilyen hírközlő eszköz által továbbított üzenet, reklám, valamint hirdetés, ami egy pártot vagy jelöltet támogat vagy kritizál, beleértve azokat az eseteket is, amikor a pártot vagy a jelöltet valamilyen ügygel összefüggésbe hozzák. Ez a szabály igen szigorúnak tekinthető, jóllehet felsorol néhány olyan közleményt, ami nem tartozik a fenti kategóriába (pl. viták, beszédek, hírek közlése és közvetítése). Ha a hirdető kiadásai az 500 \$-t meghaladják (ami e téren igen alacsony összeg), köteles magát regisztráltatni és megbízni egy könyvvizsgálót, aki ellenőrzi a bevételek és kiadások szabályszerűségét. A törvény itt is limitálja az egy személy (szervezet) által a kampányra fordítható összeget, s elszámolási kötelezettséget is előír.

Nyilvánvaló, hogy a fenti szabályok – a pártok kampánykiadásinak szabályozásához nagyrészt hasonlóan – itt is kettős célt szolgálnak: egyrészt láthatóvá tenni, hogy milyen személyek és érdekcsoportok állnak egy-egy párt vagy jelölt mögött, másrészt elejét venni a pártok és jelöltek által kampányra fordítható költségmaximum túllépésének.

## Összegezés

A vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a pártok és a választási kampányok finanszírozását illetően **egyetlen országban sem találkozhatunk kiforrott, hosszú évek óta változatlan** (vagy legalábbis alig változó) **szabályozással és gyakorlattal**. Valamennyi országban új, vagy jelentősen módosított törvények szabályozzák ezt a tárgykört, így a gyakorlati tapasztalatokból nemigen lehet megalapozott következtetéseket levonni. Ez a helyzet azonban önmagában is alkalmas néhány következtetésre. Az egyik, hogy e jogterület szabályozása kapcsán olyan jellegű, illetve mértékű problémával kell szembenézni, amire a korábbi évtizedek során nem volt példa, nincsenek tehát olyan „kapaszkodók”, amelyeket megalapozottan hasznosítani lehetne az új szabályozás vagy a gyakorlat során.

A szabályozási tárgykör egyes rész-elemei vonatkozásában eddig is voltak tapasztalatok (a pártok támogatása a magánszféra részéről és az állami támogatás nem új keletű dolgok, a választási kampány azóta létező – és többé-kevésbé szabályozott – folyamat, amióta szabad választások vannak, stb.). Ezek a kérdések azonban az elmúlt egy-két évtized során olyan probléma-komplexummá álltak össze, ami minőségileg új megoldásokat igényel. Kétségtelenül nagy szerepe van ebben a reklámpiac növekvő kínálatának, s különösen a média szerepének. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy ez a folyamat kizárólag ezzel nem magyarázható, itt sokkal inkább a politikai szféra, az államhatalom és a társadalom viszonyának átalakulása játssza a fő szerepet. A nyilvánosság és átláthatóság követelményének általánossá válása megszüntette azt az állapotot, amikor a politikai élet szereplői (és a mögöttük álló érdekcsoportok) lényegében ellenőrizetlenül tevékenykedhettek, illetőleg a hatalmat néhány érdekcsoport saját privilégiumának tekinthette. Ez a folyamat azonban nem zárult le: a nyilvánosság (és az elszámoltathatóság) követelményének érvényesítése és az ez alól való kibúvás lehetőségének keresése ma is jól megfigyelhető.

A fenti kérdések elemzése messze meghaladná a jelen tanulmány kereteit, a mi témánk szempontjából azonban ezek egyik következménye, hogy a jogalkotók egyre szigorúbb és egyre részletesebb szabályokkal próbálják megakadályozni a kibúvókat, bezárni a „kiskapukat” (lásd pl. a „harmadik oldal” szerepére vagy a természetbeni szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat). Ennek következtében a szabályok egyre bonyolultabbak és kazuisztikusabbak, esetenként elképesztő részletességgel határozzák meg a támogatás és a pénzfelhasználás rendjét. Mindez kétségtelenül elősegíti a

tisztább és áttekinthetőbb viszonyokat, azonban nem jelent tökéletes megoldást. Egyrészt vannak olyan pontok, amiket csupán a jog eszközeivel nem lehet teljes körűen behatárolni (pl. mikor kezdődik a kampány, hogyan választhatók el a párt „általános kiadásai” a kampány finanszírozásától). Másrészt vitatható a teljes körű ellenőrzés hatékonysága. Mindez természetesen nem azt jelenti, hogy reménytelen vállalkozás volna ezen a területen rendet teremteni, azonban józan mérlegeléssel kell felmérni a reális lehetőségeket, s nem szabad magunkat azzal hitegetni, hogy egy jól előkészített törvénnyel egy csapásra minden probléma megoldható.

A „jó” megoldást egyébként mindenütt keresik. Jól példázzák ezt a vizsgált országok tapasztalatai, s az a tény, hogy másutt is napirenden van a kérdéskör újra szabályozása. A magyar kormány például a közelmúltban hozott határozatával annak vizsgálatát tűzte célul, hogy lehetséges-e a választási kampányt teljes körűen költségvetési forrásokból finanszírozni. Hasonló elgondolások az Egyesült Államokban is születtek annak érdekében, hogy a kampányköltségek ugrásszerű emelkedése megállítható, s a folyamat ellenőrizhetőbb legyen. (A legutóbbi választáson a két elnökjelölt összesen mintegy 300 millió dollárt költött a kampányra, s további mintegy 500 millió dollár értékben kaptak „természetbeni” szolgáltatásokat. Ez az összeg mintegy tízszerese a 16 évvel ezelőtti kampány kiadásainak, s körülbelül 240 milliárd forintnak felel meg.) Az igazsághoz azonban az is hozzátartozik, hogy legalább annyi ellenzője van a jelenlegi gyakorlat megváltoztatásának, mint támogatója.

E problémák ellenére úgy véljük, hogy az ACEEEO tagországok kampányfinanszírozásra vonatkozó jogszabályainak korszerűsítése során a bemutatott elvek és megoldások jelentős része eredményesen alkalmazható a mi viszonyaink között is. Véleményünk szerint ezek a következők lehetnek:

- A pártok gazdálkodására és a kampányfinanszírozásra egységes, de legalábbis összehangolt szabályokat célszerű alkotni.
- A szabályozás biztosítsa a gazdálkodás ellenőrizhetőségét és átláthatóságát; a pártok a nyilvánosság előtt adjanak számot gazdálkodásukról és a választási kampány finanszírozására felhasznált anyagi eszközökről. E követelmények érvényesülését egységes számviteli rend és szankciórendszer garantálja.
- Olyan korlátozó szabályokat kell alkotni, amelyek gátat szabnak a kampánykiadások egyre gyorsuló ütemű növekedésének, és elősegítik, hogy a pártok egyenlő esélyekkel indulhassanak a szavazatokért folytatott versenyben.

- A pártok és a választási kampány finanszírozására két megoldás között kell választani: vagy vegyes rendszerű finanszírozás legyen, azaz mind az állam, mind a magánszféra járuljon hozzá a pártok kiadásaihoz, vagy kizárólagos állami finanszírozás biztosítsa a pártok működését. Az állami támogatás körében célszerű a közvetett módszerek alkalmazása (pl. az állampolgár adójának egy részét felajánlhatja valamelyik párt számára).
- Kívánatos a magánszféra (választópolgárok és jogi személyek) által nyújtott támogatás esetében korlátozni az adományozók körét (pl. külföldiektől, közintézményektől nem fogadható el támogatás). Ugyancsak kívánatos egy meghatározott összeghatár felett az adományozó nevének nyilvánosságra hozatala. Megfontolandó továbbá, hogy az egy adományozó által nyújtható támogatás összegét indokolt-e limitálni.
- Szükségesnek tartjuk a jelöltek és a pártok kampánykiadásainak korlátozását. Ennek érdekében pontosan meg kell határozni, hogy milyen ráfordításokat kell kampánykiadásnak tekinteni. Ebbe a körbe célszerű beszámítani a természetben nyújtott szolgáltatásokat is.
- A kampányfinanszírozással összefüggésben is célszerű szabályozni a média (elsősorban a rádió és a televízió) szerepét. Megfontolásra ajánlható, hogy a pártok kapjanak ingyenes műsoridőt programjaik ismertetésére, ugyanakkor a fizetett politikai hirdetések közzlése tilos legyen.
- Az anyagi jogi szabályok következetes érvényesítése érdekében szükségesnek tartjuk a megfelelő eljárási szabályok megalkotását, valamint az intézményi keretek (pl. ellenőrzésre feljogosított, pártatlan szervek) létrehozását.

A leírtak befejezésekképpen azzal zárhatjuk le a tanulmányt, hogy a mi a körülményeink között is sürgető feladat a pártok és a választási kampányok finanszírozásának új alapokra helyezése. Ehhez hasznos tanulságul szolgálnak a vizsgált országok tapasztalatai, és pedig mind az eredményes megoldások, mind pedig a változatlanul megoldatlan kérdések tekintetében.





**Dezső Márta:**  
**A választási kampány finanszírozásának koncepcionális kérdései**

A modern polgári államokban a választások nagy ellentmondása, hogy a választók megnyeréséért küzdő pártok csillagászati összegeket fektetnek a választási kampányba, miközben a választásoktól távol maradó állampolgárok száma egyre nő. Bár a választási részvétel és a kampánypénzek volumene között nem mutatható ki direkt összefüggés, minden bizonnyal a túlköltekező, eladósodott vagy kétes eredetű forrásokat használó pártok nem vonzóak, nem növelik a választási részvételt.

A magyarországi és külföldi tapasztalatok<sup>\*</sup> alapján megállapítható, hogy a választási kampányok finanszírozása minden országban problematikus. Ezt jelzik az új kihívásokra reagáló új, részletesebb szabályok (pl. Egyesült Királyság, Olaszország, Kanada – új törvények 1999-2000-ben) vagy a jogszabályok gyakori módosításai (Olaszországban 1972-től 15 idevonatkozó törvény született), illetve az alkotmánybírósági határozatok (Németországban). A hazai szabályozás mind tartalmát, mind precizitását tekintve messze elmarad a fejlett polgári államokban szokásos részletes törvényi szabályoktól. Mindazonáltal a pártok gazdálkodásának, illetve a választási kampányok finanszírozásának átlátható és ellenőrizhető szabályozása iránti igény Magyarországon is megfogalmazódott állami és társadalmi szinten egyaránt.

### **1. Elvek és finanszírozási rendszerek**

Általában a pártok gazdálkodásával kapcsolatban, különösen pedig a hatalom megszerzéséért illetve birtoklásáért folytatott választási küzdelem finanszírozásával kapcsolatban, a demokratikus országokban kialakult a kampányfinanszírozási rendszerek jogi szabályozását meghatározó elvek és kritériumok standardja.

---

<sup>\*</sup>A koncepció elkészítésénél az alábbi szakmai anyagok és tanulmányok megállapításait hasznosítottam:  
Zsuffa István: A választási kampányok finanszírozásának nemzetközi tapasztalatai  
Havas Péter: A választási kampányok költségeinek szabályozása Nagy-Britanniában  
Dezső Márta: A választási kampányok finanszírozásának szabályai Kanadában  
Csalótzky György: A választási kampányok finanszírozásának szabályozása és gyakorlata a Németországi Szövetségi Köztársaságban  
Kalmár György: A választási kampányok finanszírozása Olaszországban  
Katona László-Kovács Edit: A választási kampányok finanszírozása az Orosz Föderációban  
Táll Éva: A pártok parlamenti választási kampányainak finanszírozása (Magyarországon)  
Az Állami Számvevőszék jelentése az 1998. évi országgyűlési választásra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzése a jelölő szervezeteknél és a független jelölteknél

Ezek közé tartozik:

- a **nyilvánosság**, az **átláthatóság** követelménye – a választópolgárok jogos igénye, hogy azonosítani tudják azokat a gazdasági érdekcsoportokat, amelyek a pártokra befolyást gyakorolhatnak;
- az **ellenőrizhetőség**, a közpénzek és más pénzeszközök, anyagi támogatások korrekt, a számviteli szabályokkal összhangban történő felhasználása, valamint független, erre hivatott szerv általi ellenőrzés biztosítása;
- az **esélyegyenlőség**, vagy legalább az esély-egyenlőtlenségek csökkentésének elve – a túlméretezett, ésszerűtlen költségek megakadályozása, illetve visszafogása, a szerényebb anyagi forrásokkal rendelkező pártok esélyeinek elősegítése érdekében.

Mindegyik elvhez hozzárendelhető egy tipikus kampányfinanszírozási rendszer, és ha a különböző országok megoldásait történetiségükben vizsgáljuk, megállapítható, hogy ezek a "tisza", egy-egy elvre épülő rendszerek különösen az angolszász országokban működtek, részben ma is működnek. Tehát az adományokra épülő, **forrás-orientált** rendszerekben alakult ki a nyilvánosság, az átláthatóság követelménye (USA). A kampányköltségek eszkalálódásának megakadályozására, az esélyegyenlőség érdekében jött létre a maximált választási költségeket előíró, un. **kiadás-korlátozó** rendszer (Egyesült Királyság). Az ellenőrizhetőség pedig elsősorban ott került középpontba, ahol az **állami költségvetés** jelentős hányadot fordított a pártok és a kampányok finanszírozására (Németország).

Ma már nem egy-egy elv a meghatározó a kampányfinanszírozás területén, hanem a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy valamennyi elv együttes érvényesülésére igény van, ezért komplex, több elvre épülő, **vegyes kampányfinanszírozási rendszereket** alkalmaznak a legtöbb országban. Így tehát a kampányfinanszírozás lényege nem ragadható meg abban a leegyszerűsített alternatívában, hogy kiadás-korlátozó vagy bevétel (forrás)-korlátozó rendszerről van-e szó. Általában mindkét módszert alkalmazzák az egyes országok.

A kiadás (költség)-korlátozó módszer két vonatkozásban érvényesíthető: maximálják a jelöltek által elkölthető kampánypénzeket, illetve külön felső határt állapítanak meg a pártok választási költségeire (Pl. Egyesült Királyság, Kanada). A forráskorlátozó módszer is két értelemben működik: egyrészt kizárja az adományozók köréből a névteleneket, többnyire a külföldi magán- és jogi személyeket, stb., azaz különböző mértékben korlátozzák az adományozók körét, másrészt maximálják az egy

adományozótól éves szinten elfogadható adományok mértékét (pl. Olaszország).

A kampányfinanszírozás bonyolult rendszereiben egyre érzékelhetőbbé válik az a tendencia, hogy az állami költségvetés jelentős részt vállal a finanszírozásban. Az Egyesült Királyság a kivételekhez tartozik Európában, ahol jórészt a pártfinanszírozás a magánszférára épül, és az adományokat még adókedvezménnyel sem támogatja a kormányzat, mondván ez az állami támogatás rejtett formája lenne, ott is felmerül az igény a költségvetési pénzekből történő finanszírozásra. Áttörésként értékelhető egy szerény, közpénzen létrehozott (2 milliós) Politikafejlesztési Alap a pártok választási programfejlesztésére.

A vizsgált országok többségében az **állami költségvetés** jelentős összegeket fordít a pártok finanszírozására. Ugyanakkor a **direkt** vagy **indirekt** módon történő pénzátadás minden esetben **részfinanszírozást** jelent, amely egyéb forrásokkal egészül ki. A direkt finanszírozás két formában történhet, vagy előre, meghatározott kritériumok alapján kapják a pénzt a pártok, vagy utólag a számlákkal igazolt beszámolók alapján visszatérítik költségeik egy részét. Az indirekt finanszírozást alkalmazva, az állam a választópolgárok aktivitását, tagdíjfizetési vagy adományozási hajlandóságát kívánja ösztönözni a befizetések után járó adókedvezményekkel.

Így is az állam támogatja részben a pártokat, de nem a társadalmat kizárva, hanem az állampolgárokon keresztül, azok bevonásával teszi ezt (pl. Németország, Olaszország, Kanada).

A párt- illetve kampányfinanszírozás egyértelmű, ellenőrzési szempontból problémamentes formája a **tisztán állami költségvetésből történő finanszírozás**. Több országban felmerült az állami finanszírozás növelése, vagy kizárólagossága, és élénk vitákat váltott ki. A fő érv, hogy a pártok nem lennének rászorulva a jelentős összegeket adományozókra, és így függetleníthetnék magukat a külső befolyásolástól. Emellett olyan ellenérveket fogalmaztak meg, hogy növekedne a pártrendszer megmerevedésének veszélye, a pártok nem a társadalom, hanem az állam részeivé válnának, kevesebb figyelmet szentelnének az állampolgárokra, csökkenne a civil elkötelezettség a politikai folyamatokban, az adófizetők nem szívesen támogatnak olyan pártokat, amelyekkel nem értenek egyet stb. Az Egyesült Királyságban és a Németországban folyó viták konklúziója, hogy az állam jelentős szerepvállalása mellett a civil szféra sem zárható ki teljesen, a pártok illetve a kampányok finanszírozásából.

## 2. A magyar szabályozás előtörténete és problémái

Magyarországon 1989-ben a többpárti parlamentáris demokrácia kialakítását meghatározó, három alapvető törvényt fogadott el az Országgyűlés. Az 1989. évi II. tv. az egyesülési jogról, legitímálta a pártok létrehozását. Az 1989. évi XXXIII. tv. rendelkezett a pártok működéséről és gazdálkodásáról. Ezt követte az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. tv.

Az éppen megalakult pártoknak 1989-ben nem kellett túl szigorú szabályokkal megütközniük. **Sem a párttörvény, sem a választójogi törvény nem írt elő precízen szabályozott beszámolási kötelezettséget a kampány pénzekkel kapcsolatban.** A választójogi törvény [41.§ (6) bek.] annyit kívánt meg a jelöltektől és a pártoktól, hogy tájékoztassák a közvéleményt az általuk a választásokra fordított kiadásokról és azok forrásairól. Ezeket az adatokat, országos összesítésben is, a sajtóban kellett (volna) nyilvánosságra hozni. Ennek az elvárásnak a jelöltek és a pártok nem tettek eleget.

Hasonló eredménnyel zárultak a tájékoztatási kötelezettség elmulasztását illetően az 1994-es választások is. Pedig időközben a törvényt "pontosították", az 1994. évi III. tv. 29.§ (2) bek. úgy módosította az érintett szabályt, hogy a "sajtó" helyett az "országos napilapokban" történő tájékoztatási kötelezettséget írta elő a jelöltek és a pártok számára. A törvény sem határidőt, sem szankciót nem állapított meg, így a pártok és a jelöltek döntő többsége bármilyen következmény nélkül elmulasztotta tájékoztatni a közvéleményt a választási kiadásokról és azok forrásairól.

A negatív tapasztalatok után 1995-ben a BM Országos Választási Iroda gondozásában megjelent a **Választási kódex**, illetve a választási kódex eljárási szabályait előkészítő szakmai konferencia anyaga (Választási füzetek 28.) amely **szövegjavaslatokat is tartalmazott a választási kampány finanszírozásának részletes szabályozására.** Bár ezek a kampányfinanszírozási szabályok nem kerültek be a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénybe, provokálták a gondolkodást, és mind szakmai, mind szélesebb körben fokozták az igényt az átlátható, ellenőrizhető szabályozás iránt.

**A választási eljárásról szóló törvény az általános rendelkezések keretében külön fejezetben foglalkozik a választási kampánnyal.** Az Állami Számvevőszék véleménye szerint a kampány fogalomkörébe eső elemek felsorolása nem teljes körű. A törvény különös részi **szabályozása is több problémát vet fel:**

- a törvényben szabályozott politikai kampányidőszak és a pénzügyi elszámolási szempontból releváns kampányidőszak nem fedik le egymást;
- a törvény nem határozza meg a választási kampány időszakát;
- nem határozza meg a választási költség fogalmát;
- nem rögzíti a költségvetési támogatás elszámolási formáját, és hiányzik a dologi költség fogalmának meghatározása;
- nem egyértelmű, hogy mit kell az elszámolás szempontjából anyagi támogatásnak tekinteni (pl. ingyenes választási hirdetés);
- harmadik személy által kifizetett számlákat kell-e szerepeltetni a beszámolóban;
- a törvény nem határozza meg, hogy milyen formában kell a választásra fordított összegeket, azok forrásait nyilvánosságra hozni;
- a törvényben szabályozott 60 napos beszámolási kötelezettség irreálisan rövid;
- a törvény nem ad útmutatást az egyéni jelöltek nyilvántartási kötelezettségét illetően;

Így a precíz jogi szabályozás hiányában az ellenőrzés számára csak az minősül kampányköltségnek, amit a párt annak minősít, és ami az elszámolási határidőig a párt számviteli nyilvántartásában megjelent.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az **1998-as országgyűlési választások** ellenőrzését követő jelentése számos hiányosságra és anomáliára hívja fel a figyelmet. Ez volt **az első választás, amikor az ÁSZ az 1997. évi C. törvény felhatalmazása alapján a kampányfinanszírozást ellenőrizte.** Korábban a választásokra fordított pénzeszközök és anyagi támogatások felhasználásának törvényességét nem ellenőrizték, az ellenőrzések a pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére irányultak.

A jelentésben foglaltak alapján az Állami Számvevőszék olyan javaslatokat fogalmazott meg, amelyek az 1997. évi C. **törvény módosításának** alapját képezhetik, illetve amelyeket új törvényi szabályozás esetén figyelembe kell venni. A javaslatok a szabályozási koncepcióba is beépülnek.

Mielőtt a koncepcionális kérdésekre áttérnék, célszerűnek látszik a választások, illetve a pártok állami finanszírozásával kapcsolatos néhány fogalom tisztázása.

a) **a pártok állami támogatása:** A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény alapján az állami költségvetésből évente a pártok támogatására fordítható összeget a költségvetési törvény állapítja meg. Az összeg 25%-ából egyenlő arányban részesülnek az országos listán mandátumot szerzett pártok. A fennmaradó 75%-nak megfelelő összeg a

választások első érvényes fordulójában megszerzett szavazatok arányában illeti meg a választásokon legalább 1%-ot elért pártokat.

**b) a pártok választási kampányához nyújtott állami támogatás:** A választási eljárásról szóló törvény szerint (az országgyűlési választások előtt, négyévente egyszer) minden jelölő szervezet, illetve független jelölt központi költségvetési támogatásra jogosult. A pártok a jelöltállítással arányos összeget kapnak, és a pártjelöltekkel azonos mértékű támogatásban részesül a független jelölt is. A központi támogatásra fordítható összeget az Országgyűlés állapítja meg, amely az eddigi választások alkalmával 100 millió Ft volt.

Az így kapott költségvetési támogatást a pártok illetve, jelöltek csak dologi költségek fedezésére használhatják, és a választást követő 30 napon belül el kell számolni vele.

**c) a választások állami feladatainak ellátásához szükséges költségvetési pénzeszközök:** a választási kiadások jelentős hányadát teszik ki a helyi, az országgyűlési egyéni választókerületi, a területi választókerületi illetve a központi állami feladatok ellátásához szükséges pénzeszközök. A választások állami feladatai szerteágazóak, az oktatástól, az infrastruktúra fejlesztéséig, számos, a választások szervezésével és lebonyolításával kapcsolatos tevékenység tartozik e körbe. Az 1998-as országgyűlési képviselőválasztás I.-II. fordulójára a központi költségvetésből 3.053 millió Ft-ot utaltak át erre a célra, amely tartalmazza a pártok választási kampányához nyújtott 100 millió Ft-os állami támogatás összegét is.

### **3. Kodifikációs javaslat**

A kampányfinanszírozás jogi szabályozásával kapcsolatban a koncepcionális kérdések két dimenzióban jelennek meg. Egyrészt a kampányfinanszírozás konkrét szabályaira irányuló szabályozási koncepcióra van szükség, másrészt a kérdéskör tartalmi összefüggéseire, a pártfinanszírozással való szoros kapcsolatára tekintettel kodifikációs kérdésként merül fel, hogy **hol, milyen kontextusban kerüljön szabályozásra a kampányfinanszírozás.**

A jelenlegi megoldás – a pártok finanszírozásától elszakított, külön törvényben szabályozott kampányfinanszírozás – nehezen tartható, mert egymással összefüggő tárgyú, koherens szabályozást igénylő kérdésekről van szó. Pl. mind a pártfinanszírozásnál, mind a kampányfinanszírozásnál forrás oldalról neuralgikus pont az adományok eredete, az adományozók körének meghatározása, illetve az ingyenes vagy aránytalan értékű

szolgáltatások kezelése, stb. Számos érv szól ezen **összetartozó tárgykörök egy törvényben történő szabályozása** mellett, különös tekintettel a választási folyamat pénzügyeinek áttekinthetősége és ellenőrizhetősége iránti megnövekedett igényre.

A külföldi tapasztalatok is ezt támasztják alá, általában egy törvényben szabályozzák a pártfinanszírozásra (gazdálkodásra, éves pénzügyi beszámolásra) vonatkozó általános szabályokat, illetve a kampányfinanszírozással (a kampánypénzek elszámolásával) kapcsolatos rendelkezéseket. Pl. az Egyesült Királyságban és Németországban a párttörvény, míg Kanadában a választójogi törvény szabályozza az egész kérdéskomplexumot.

A pártok jelöltállításával foglalkozó 53/1996.(XI. 22.) AB határozat indoklása szerint a párt megkülönböztető ismérve, sőt egyenesen az Alkotmányból következő fogalmi eleme, hogy egymást követő két választáson jelöltet állítson. Olyan fogalmi ismérv ez, amely a pártot alkotmányos alapon különbözteti meg más társadalmi szervezetektől, mondja a határozat. Márpedig ha **a párt tevékenységének központi eleme a választáson való részvétel** (evidens módon az), akkor ez a központi elem – annak anyagi vonzataival – **nem szakítható ki a pártok működését és gazdálkodását meghatározó szabályrendszerből.**

**Az Állami Számvevőszék** – ahogy ezt korábban érintettük – az 1998. évi országgyűlési választásra fordított pénzeszközök elszámolásának ellenőrzéséről szóló jelentésében – a jelölő szervezeteknél és a független jelölteknél végzett ellenőrzések alapján – a felhatalmazást adó törvény logikáját követve azt javasolja a Kormánynak, hogy kezdeményezze **a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosítását**, több vonatkozásban pontosítását az általa megjelölt területeken.

A közelmúltban megjelent 1023/2001. (III. 14.) **Kormányhatározat**, amely a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szól, kívánatosnak tartja a hatékonyabb ellenőrzést a pártok vagyonának és anyagi támogatásának forrásai tekintetében. Tervezi a pártok gazdálkodására vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatát, a számviteli szabályokkal történő **összhang megteremtését, és felveti** a pártok kizárólagos állami finanszírozásának lehetőségét.

Tehát az Állami Számvevőszék és a Kormány is törvénymódosítást javasol. Az ÁSz a választási eljárási törvény módosítását a választási kampány, illetve a választási finanszírozás több területén indokoltnak tartja. A Kormány a párttörvényt kívánja módosítani a pártok gazdálkodásának

ellenőrizhetősége, illetve a pártfinanszírozás kérdésében. A két irányból érkező, (látszólag) **kétféle javaslat** közös gyökérből ered, és **ugyanarra a problémakomplexumra irányul**. Céljuk a pártfinanszírozás, illetve a kampányfinanszírozás precíz, átlátható szabályozása, ellenőrizhetősége, és a törvénysértések szankcionálása ebben a szférában is.

Mindezek azt a kodifikációs koncepciót támasztják alá, hogy **a pártok finanszírozására és a kampányfinanszírozásra vonatkozó rendelkezések egy törvényben kerüljenek szabályozásra**. Ez elvileg lehet a választójogi törvény vagy a párttörvény, mindkettőre találunk példát más országokban. A **párttörvény mellett** szóló érv, hogy az átlátható pártfinanszírozás integráns része az átlátható kampányfinanszírozás, továbbá az is, hogy a párttörvény tervezett módosítása lehetőséget adna a pártokra vonatkozó, – ma több törvényben (egyesülési jogról, az állami tulajdonban lévő ingatlanok pártok által történő használatáról, stb. szóló törvényekben) található – szabályok integrálására.

#### 4. Szabályozási kérdések

A választási kampányok finanszírozásának nyilvánossága, átláthatósága, ellenőrizhetősége és a pártok, illetve a jelöltek esélyegyenlőségének elősegítése érdekében olyan finanszírozási rendszert célszerű kialakítani, amelyben

- a források tisztázottak és azonosíthatók;
- a költségek, kiadások ésszerű keretek között tarthatók;
- az állami finanszírozás jelentős súlyt képvisel;
- a pénzek felhasználása, a beszámolók elkészítése szigorúan megfelel a számviteli követelményeknek;
- törvénysértés esetén megfelelő szankciókat alkalmaznak.

1. Ezen célok megvalósítása érdekében **a párttörvénnyel összhangban** kellene meghatározni a pártok (választások alkalmával a jelölő szervezetek) pénzügyi forrásait. **Szűkíteni** kellene a lehetséges **adományozók körét**, kimondva, hogy a párt nem fogadhat el vagyoni hozzájárulást, adományt jogi személyektől, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságoktól, továbbá semmilyen külföldi magánszemélytől, jogi személytől, gazdasági társaságtól.

2. Így az **állami finanszírozás mellett** beszűkülne az egyéb források köre, – az angol terminológiával élve – az ún. "engedélyezett adományozók" a



választójoggal rendelkező **állampolgárok** lennének. Minden 50. 000,- Ft feletti adománynál az adományozó nevét, címét nyilvánosságra kell hozni, továbbá azokat is, akik egy év alatt többször adományoznak. Megfontolandó az egy év alatt egy személy által nyújtott adományok maximalizálása (2 millió forint?).

A tagdíj és a végintézkedés alapján magánszemélyek hagyatéka továbbra is gyarapíthatná a pártvagyon.

3. Intézményesíteni lehetne a jelöltek támogatására, kifejezetten a **kampánypénzek gyűjtésére létrehozott alapítványt**, amelybe csak magánszemélyek fizethetnek be az előbb ismertetett szabályok szerint. Anonim adományt elfogadni tilos, az ismeretlen eredetű pénzt, amennyiben nem utalható vissza, a központi költségvetés részére kell befizetni. A jelölteket támogató alapítványok (pénzalapok) igazolása alapján az adományozók meghatározott mértékű adókedvezményre lehetnének jogosultak.

4. Nem ismeretlen az állami finanszírozás indirekt formája az európai országokban. Az adományokra biztosított **adókedvezmény** a pártok állami támogatásának az a formája, amely a direkt pártfinanszírozás – korábban vázolt – negatív hatásait mérsékli, és az állampolgárokat ösztönzi pártpreferenciáik kinyilvánítására. (Pl. Maximum 100.000 Ft-ig a befizetett összeg a személyi jövedelemadó alapot csökkentené, vagy az összeg 50 %-a az adóból levonható lenne.)

5. A szabályozás kizárja a jogi személyek, gazdasági érdekcsoportok adományait, de választ kell találni arra, hogyan kezelje a törvény az **ingyenes** vagy **nem értékarányos szolgáltatásokat**, amelyek nehezen deríthetők fel vagy ellenőrizhetetlenek. Két alternatíva lehetséges: az egyik esetben a törvény expressis verbis **megtiltja** ilyen szolgáltatások teljesítését, illetve igénybe vételét. Ha a törvénysértés (mégis) kiderül, a szankció a szolgáltatás reális értékének többszöröse lehet, amelyet a központi költségvetésbe kell befizetni.

A másik alternatíva, hogy a törvény **megengedi** a választópolgárok által nyújtható ingyenes vagy nem értékarányos szolgáltatást, azonban a pénzügyi beszámolóban mint költséget, a szolgáltatás árát reális értéken kell szerepeltetni.

6. A **választási költségek fogalma** országonként eltérő. A hatályos szabályozás szerint sem egyértelmű, hogy mit kell választási költségként elszámolni, és mit nem lehet.

Tipikusan választási költségként merülnek fel:

- reklámanyagok gyártása és terjesztése, bármelyik médiában vagy hírközlő eszközben történő sugárzása, megjelentetése;
- választási plakátok, szórólapok költségei;
- sajtóreferenciák, nyilvános gyűlések költségei;
- terembérlési díjak.

Nem lehet választási költségként elszámolni a párt működési költségeit, illetve a jelölő szervezet és a jelölt népszerűsítését szolgáló közvetlen költségeket.

7. A választási eljárási törvény egymillió forintban maximálja jelöltenként a választásra fordítható összeget, de a független jelöltek mellett a jelölőszervezeteket nevesíti. Így tulajdonképpen a jelöltek számától függően, a pártokra érvényes a választási kiadások felső határának meghatározása. Ez a szabályozási módszer mozgásteret enged a pártok számára az egyes jelölteknél felhasználható költségek tekintetében.

Az **egymillió forintos határt** több szakértő véleménye alapján legalább a duplájára **indokolt emelni**, ha minden költség megjelenik az elszámolásban. Valószínű, hogy a kampány költségek pártok általi "minősítésével" függ össze, hogy az 1998-as országgyűlési választások során a pártok a választási kampányra fordítható maximált összegnek még a felét sem merítették ki.

**Alternatívaként** megfontolható külön a jelöltek, illetve a külön a pártok számára megállapított felső határ a költségek tekintetében. Ebben az esetben az egy jelöltre fordítható összeg maradna a jelenlegi, a pártok választási költségeinek felső határa pedig a jelenlegi indirekt módon meghatározott összeg helyett, direkt szabályozással a kétszeresére emelkedne.

8. A pártok gazdálkodására alkalmazni kell **a számviteli szabályokat**, hogy teljes körűen ellenőrizhetőek legyenek a pénzmozgások. A kampányfinanszírozás lebonyolítására minden pártnak egy **külön, csak erre a célra szolgáló számlát kell nyitni**. A törvény előírja, hogy az összes befizetések, illetve kiadások kizárólag ezen a számlán teljesíthetők. Ez a módszer átláthatóvá, könnyen ellenőrizhetővé teszi a pénzmozgásokat.

9. A **pártok éves elszámolásukat**, amely a párttörvény alapján készül, kötelesek megküldeni az **Országgyűlés elnökének**, valamint az **Országos Választási Bizottság elnökének**. Ugyanez a szabály vonatkozik a kampánypénzek felhasználásáról szóló elszámolásra. A beszámoló a törvényben előírt rendben és határidőre el kell készülnie. Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a pénzfelhasználás törvényességét.

A tisztességes választási beszámoló elkészítéséhez reális határidőt kell meghatározni, ami a jelenlegi 60 napról 120 napra emelendő. Az a párt

vagy független jelölt, amely 120 napon belül nem hozza nyilvánosságra választási beszámolóját, pénzbírságot fizet.

10. A választási kampány idejének törvényi szabályozása a kampányfinanszírozás szempontjából értelmezhetetlen. A **választási költségek elszámolása** szempontjából a választásokat megelőző **6 hónapos** időszakot kell figyelembe venni.

11. A választási eljárásról szóló törvény a választási kampány média szabályait két szakasz (44. § és 93. §) kivételével hatályon kívül helyezte, és az azonos feltételekkel közzé tett ingyenes politikai hirdetéseken kívül más szabályt nem tartalmaz e tárgykörben. Egyebekben a választási törvény a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény rendelkezéseire utal. Az 1996. évi I. tv. 11. §-ban érdemi szabályozás nélkül visszautal a választási törvényekre. Így a választások és a média kapcsolata jelenleg csaknem szabályozatlan.

Az ingyenes választási hirdetéseket nem kell a választási költségek között feltüntetni. Megfontolásra ajánlom, hogy a törvény rendelkezzen a fizetett választási hirdetések tilalmáról. Amennyiben maradnak ezek a hirdetések, a kedvezmények értékét is szerepeltetni kell a választási költségek között.



**Dezső Márta:**  
**A választási kampány finanszírozásának szabályai Kanadában**

A választójogi törvény revízióját követően Kanadában 2000. tavaszán fogadták el a módosításokkal, kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalt képviselőházi választási törvényt. Az új törvény hatálybalépésével néhány más, a választásokhoz kapcsolódó törvény módosítására is sor került. Így pl. módosult: a választókerületek meghatározásáról szóló törvény, a parlamenti törvény, vagy a kampánypénzekkel összefüggésben a jövedelemadóról szóló törvény.

Az új választójogi törvény a korábbinál nagyobb teret szentel a kampányfinanszírozás kérdéseinek, és rendkívüli precizitással, meglehetősen bonyolult szabályokat ír elő a pártok és a jelöltek számára a kampánypénzek adminisztrálásával kapcsolatban.

A törvény külön fejezetben tárgyalja a pénzügyi adminisztráció szabályait, és ebben a keretben, a pártokra vonatkozó általános szabályok meghatározása után rendelkezik a választások finanszírozásáról.

A szabályozás sajátossága, hogy a támogatásból kizártak körének, illetve a választási költségek típusainak meghatározását követően, a törvény külön-külön, egymással párhuzamosan szabályozza a regisztrált pártok, valamint a jelöltek pénzügyi adminisztrációs kötelezettségeit. Ily módon számos, egymást átfedő, ismételt szabály alapján mind a párt, mind a színeiben induló, általa támogatott jelölt köteles ugyanarra a választókerületre vonatkozóan, szinte azonos kritériumok szerint, részletes pénzügyi beszámolót készíteni, és elküldeni azt a Fő Választási Biztosnak (Chief Electoral Officer; a továbbiakban Választási Biztos). Az előírt időben produkált, korrekt beszámolók alapozzák meg a választási költségek egy részének visszatérítését a Kincstár részéről. Másrészt a beszámoló hiányának szankciója, hogy a képviselő nem vehet részt a Ház ülésein, és nem szavazhat mindaddig, amíg el nem készíti a korrekt beszámolót a választási kampány pénzügyeiről és kiadásairól.

### **1. Támogatások**

A törvény taxatív felsorolást ad, hogy mely személyek, illetve szervezetek nem adhatnak támogatást egy bejegyzett pártnak, a párt alapítványainak,

választókerületi szervezeteinek vagy egy jelöltnek. E szerint nem adhat támogatást:

- aki nem kanadai állampolgár vagy állandó lakos a Bevándorlási Törvény értelmében,
- olyan vállalat vagy társaság, amely nem folytat üzleti tevékenységet Kanadában,
- olyan szakszervezet, amely nem folytathat tárgyalásokat a kanadai munkavállalók jogaiért,
- külföldi politikai párt,
- külföldi kormány, vagy egy külföldi kormány képviselője.

A jogosulatlan támogatótól kapott támogatást, a bejegyzett párt pénztárnokának vagy a jelölt hivatalos megbízottjának az összegegyeztetetlenség bizonyításától számított 30 napon belül, ha ez lehetséges, felhasználatlanul vissza kell küldenie az adományozónak, vagy ha ez nem lehetséges, annak összegét, vagy nem pénzbeli juttatás esetén az értékének megfelelő pénzüsszeget ki kell fizetnie a Választási Biztosnak, aki az összeget továbbítja a Kincstárnak.

A természetes vagy jogi személyek által nyújtható támogatás, amely pénzből, tulajdonból, vagy más természetes vagy jogi személy szolgáltatásából származik, nem adható közvetlenül a bejegyzett pártnak. A támogatást a bejegyzett párt választókerületi szervezete, illetve a párt által támogatott jelölt választási kampányára létrehozott alapítvány (pénzalap), vagy a párt által támogatott jelölt kaphatja. Ha a támogatást a jelölt kapta, ő azt a bejegyzett pártnak átutalja. A párt részére történő támogatást csak a pénztárnok vagy a párt bejegyzett megbízottja fogadhatja el.

A támogatások összege nincs maximálva, azonban 200 \$ felett az adományozó kilétét, adatait nyilvánosságra kell hozni. A jövedelemadóról szóló törvény szerint a választási kampányra befizetett összeg nagyságrendjétől függően az adományozó jelentős adókedvezményben részesül.

## **2. Költségek**

A választójogi törvény a támogatások visszafogott szabályozásához viszonyítva, a kampányköltségek differenciált és szigorú szabályozását tartalmazza. Mind a pártok, mind a jelöltek tekintetében limitálja a választásra fordítható összeget. A regisztrált választópolgárok számának függvényében más-más szorzóval maximálja a pártok választási kiadásait, illetve a jelölt számára engedélyezett választási költséget.

A törvény definíciója szerint a költségek három részből tevődnek össze.

A jelölt választási kampány költsége olyan reálisan felmerült költség, ami a választás velejárója, beleértve

- a választási költséget,
- a személyes költséget,
- a jelölt könyvvizsgálójának bármilyen költségét, továbbá bármilyen költséget, amely a jelölt választókerületében leadott szavazatok újraszámolása miatt merült fel, és amit a Kincstár még nem térített meg.

#### a) Választási költség

Választási költségnek számítanak a bejegyzett párt vagy a jelölt bármilyen felmerült költségei, illetve a számukra nyújtott nem pénzbeli támogatások, amelyek a következő esetekben merülhetnek fel:

- reklámanyagok gyártása és terjesztése, bármelyik médiában vagy hírközlő eszközben történő sugárzása vagy megjelentetése,
- díjazás, valamint hivatalos megbízottként, bejegyzett képviselőként vagy más minőségben teljesített szolgáltatásért járó költségek kifizetése,
- terem biztosítása a gyűlésekhez vagy üdítőitalok beszerzése a gyűlésekre,
- a kormányzat vagy más közhivatal által biztosított termék vagy szolgáltatás.

A támogatást szerző (pénzgyűjtő) tevékenység költségei, valamint azok a költségek, amelyek az előzőekben felsoroltakon kívül, egy jelölt vagy pártvezető közvetlen támogatására, reklámozására vonatkoznak, nem minősülnek választási költségnek a törvény értelmében.

#### b) Személyes költség

A jelölt személyes kiadásai olyan, a választási kampányával összefüggő költségek, melyek nem közvetlenül a kampánnyal kapcsolatban merültek fel és tartalmazzák:

- az utazási és megélhetési költségeket,
- a gyermekgondozási költségeket,
- olyan személy ápolási költségeit, aki fizikailag vagy mentálisan cselekvőképtelen, és akinek az ápolását a jelölt rendes körülmények között is végzi,
- rokkant jelölt esetében a további személyes költségeket, melyek a rokkantság miatt merültek fel.

A Választási Biztos kategóriákat állíthat fel a személyes kiadásokra és rögzítheti azt a maximális összeget, amely az egyes kategóriákban felmerülhet.

Szigorúbb szabályok vonatkoznak a személyes költségek kifizetésére, illetve adminisztrálására, ha az összeg meghaladja az 50 \$-t. Ebben az esetben csak a törvényben meghatározott hivatalos személyek (megbízottak) teljesíthetik a kifizetést számla ellenében, amelyet meg kell őrizni a kifizetést igazoló tanúsítvánnyal együtt. 50 \$-nál kisebb összeg esetén elegendő megőrizni a kiadás jellegéről készült tanúsítványt, nincs szükség számlára.

Fizethető egy kisebb összeg iroda-berendezésre, postai szolgáltatásokra, futárszolgálatra és egyéb, előre nem látható kiadásokra a következők írásos meghatalmazásával:

- a párt bejegyzett meghatalmazottja, a párt kiadása esetén,
- a jelölt hivatalos megbízottja, a jelölt választási kampánya kapcsán felmerülő kiadások esetén.

Az írásos meghatalmazásban szerepelnie kell az összes járulékos költség maximális összegének, amelynek kifizetésére az illető személy felhatalmazást kapott.

A járulékos költségek kifizetésére felhatalmazott személy köteles 3 hónapon belül átadni a számlákat, illetve a kifizetést igazoló dokumentumokat az őt meghatalmazó személynek. Ha a járulékos költség a jelölt megbízásából merült fel, akkor a 3 hónapot a szavazás napjától kell számítani.

### **3. A maximális választási költség**

Minden bejegyzett párt számára egy választásra engedélyezett maximális választási költség meghatározása az alábbi számítás szerint történik:

- 0,62 \$ szorozva a választók előzetes listáján szereplő nevek számával a választókerületben, ahol a bejegyzett párt jelöltet állított, vagy a szavazók módosított listáján szereplő nevek számával az adott választókerületben, attól függően, hogy melyik szám a nagyobb,
- alkalmazzák az inflációs szabályozó szorzót, amelyet a Választási Biztos tesz közzé, és amely a választási kiírás napján válik esedékessé.

Az inflációs szorzót a fogyasztási árindex éves átlaga alapján számítják ki, a hivatalosan közzétett statisztikai adatoknak megfelelően.

Tehát a bejegyzett párt számára a választási költségek maximalizálása választókerületenként történik, s attól függően nagyobb vagy kisebb a választásra fordítható maximális összeg, hogy hány regisztrált választópolgár van az adott választókerületben. A választókerületenként eltérő mértékű maximális választási költségekre tekintettel, az a párt jut a felhasználható legnagyobb összeghez, amely minden választókerületben tudott jelöltet indítani.



A bejegyzett párt választási költségei nem tartalmazzák azt az összeget, amelyet a párt a választáson részt vevő jelöltjeinek támogatásaként nyújtott. Ugyanez vonatkozik a kisebb összegű járulékos költségekre is. Lényegében a párt a maximális választási költséget legálisan túllépheti a jelöltjei támogatásával, mivel a törvény szerint ez nem minősül választási költségnek. Ugyanakkor nem lehet korlátlan ez a támogatás sem, ennek határt szab a jelöltek választási költségeinek törvényi limitálása.

#### **4. A választási költségek határa**

A pártok választási kiadásainak korlátozása mellett, külön szabályok vonatkoznak a jelöltek választási költségeinek limitálására. A jelölt számára engedélyezett maximális választási költséget úgy számítják ki, hogy a választókerületre megállapított alapösszeget megszorozzák a választás kiírásának napján érvényes inflációs szorzóval.

A jelölt választási költségének alapösszege differenciált módon, a választók számához viszonyítva kerül megállapításra. Ebben az esetben is a választókerületi választópolgárok előzetes listája, illetve a javított regisztrációs listája közül azt veszik figyelembe, amelyen több név szerepel. A választópolgárok számától függően különböző szorzókat alkalmaznak, az alábbiak szerint:

- 2,07 \$ minden egyes választó után, az első 15.000 választóig;
- 1,04 \$ minden, a következő 10.000 választó után;
- 0,52 \$ minden egyes, ez után következő választó esetén.

A szorzatok összesítése adja a választókerületre megállapított alapösszeget. A választók számát illetően korrekciós mechanizmust is alkalmaznak. A törvény előírja, ha a választókerület előzetes listáján szereplő választók száma kevesebb, mint az összes választókerület választóinak átlaga, az időközi választások vagy az előző általános választások során, akkor a választókerületi alacsonyabb szám és az országos átlagszám számtani átlagát veszik alapul a számításoknál az alapösszeg meghatározására.

A helyi sajtóosságokra tekintettel a törvény további korrekciókat tartalmaz a költséghatárra nézve:

Ha az előzetes listán szereplő választók száma egy választókerületben négyzetkilométerenként kevesebb, mint 10, az alapösszeget erre a választókerületre megemelik négyzetkilométerenként 0,31 \$-ral, valamint az alapösszeg 25 %-ával.

Ha egy választókerület jelöltje, akinek jelölését egy bejegyzett párt támogatta, meghal a jelölés lezárását megelőző ötödik nap 14 órától a

szavazás napjáig tartó periódusban, az alapösszeget erre a választókerületre 50 %-kal megnövelik.

A Választási Biztos minden év október 15-én készít egy kalkulációt a maximális összegről minden választókerületre. A fent ismertetett számítási módot alkalmazza, és a Választási Nyilvántartásban szereplő választópolgárok listái alapján úgy határozza meg az összeget, mintha választásokat tartanának.

A választókerületre megállapított maximális összeget, amely egy kalkulált érték, elérhetővé kell tenni oly módon, hogy kérésre bárki tudomást szerezhessen róla, illetve el kell küldeni minden, az előző választásra jelöltet állító bejegyzett pártnak és tagjainak, a választók listájának egy példányával együtt. Tulajdonképpen a Választási Biztos által kalkulált maximális összeg ebben az esetben tájékoztató jellegű, amely növekedhet vagy csökkenhet egy-egy választókerületben a következő választások alkalmával.

Mind a pártok, mind a jelöltek számára a külön-külön meghatározott, maximált összeg a törvény alapján kötelező. Sem a bejegyzett párt pénztárnoka, sem a jelölt vagy hivatalos megbízottja, vagy más szerződéskötésre felhatalmazott személy nem költhet többet a maximált választási költség összegénél.

A pártokra és a jelöltekre egyaránt vonatkozó, generális tilalom, hogy nem szövetkezhetnek egy "harmadik féllel" azért, hogy a törvényben szereplő maximális összeget megszerezzék.

## **5. "Third party" választási hirdetések**

A választójogi törvényben külön fejezet foglalkozik egy sajátos kampánytevékenységgel, amelyet a törvény úgy határoz meg, hogy idetartozik a választási időszak alatt bármilyen hírközlő eszköz által továbbított üzenet, reklám, valamint egy pártot vagy jelöltet támogató, illetve kritizáló hirdetés, beleértve azokat az eseteket, amikor a pártot vagy a jelöltet valamilyen üggyel összefüggésbe hozzák.

A törvény szóhasználata szerint nagy valószínűséggel nem tartoznak ezek közé:

- a közlésre szánt szerkesztett műsorok, a viták, a beszédek, az interjúk, az újságcikkek, a levelek, a kommentárok vagy a hírek;
- egy könyv forgalmazása, terítése a forgalmazó által; ha eredetileg is tervbe volt véve a könyv elérhetővé tétele, a választól függetlenül;
- egy személy vagy egy csoport által közvetlenül közölt dokumentum, amely saját tagjait, alkalmazottait vagy részvényeit érinti;

- végül nem sorolható a választási hirdetések közé, a nem kereskedelmi alapon nyilvánosságra hozott személyes közlés, amelynek jól ismert formája az Internet, ahol a személyes politikai nézetek megjelenhetnek.

A "third party" ebben a kontextusban szinte lefordíthatatlan, sem a "harmadik fél", sem a "kívülálló", sem a "választásban nem érintett személy vagy párt" elnevezés nem fejezi ki a törvény által neki tulajdonított jelentéstartalmat. A törvény definíciója szerint: egy személyt vagy egy csoportot jelent kivéve a jelöltet, a bejegyzett pártot, illetve a párt választókerületi szervezetét (egyesületét). A továbbiakban a "third party", aki vagy amely csoport bárkiből állhat, aki nem jelölt illetve nem a párt tagja, funkcionális megközelítésben "hirdetőnek" nevezhető.

Azért fontos e kérdések tisztázása, mert a törvény részletes szabályokkal korlátozza a választási reklámra, hirdetésekre fordítható összeget olyan szereplők esetében, akik nem tartoznak az adott párthoz.

A törvény értelmében egy "hirdető" egy általános választás során, az egész választási periódus alatt nem fordíthat többet választási reklám költségre 150.000 \$-nál.

Maximum 3000 \$ lehet a legmagasabb összeg egy választókerületben, amelyet a hirdető egy vagy több jelölt támogató vagy kritikai szempontú reklámozására felhasználhat, egy választási időszakban. Ez vonatkozik mind az általános, mind az időközi választásokra. Az inflációs szorzót ezekre a költségekre is alkalmazzák. Tilos a költségkorlátozást kijátszani oly módon, hogy a hirdetők több csoportra osztva magukat, két vagy három különböző hirdetőként jelenjenek meg, s ezáltal túllépjék az egy, vagy együttes hirdetőre vonatkozó reklám költség felső határát.

Egy hirdető köteles haladéktalanul regisztráltatni magát, ha az általa választási reklámra fordított összeg eléri az 500 \$-t. Erre megfelelő formanyomtatványok állnak rendelkezésre, amelyeket kitöltés után meg kell küldeni a Választási Biztoshoz. A hirdetőnek ki kell neveznie egy pénzügyi megbízottat, aki felelős a reklám célokra adott támogatások felhasználásáért, valamint a szavazást követő 4 hónapon belül a beszámoló elkészítéséért.

Ha a hirdető választási reklámtevékenységgel összefüggő költsége eléri az 500 \$-t, köteles késelem nélkül kinevezni egy könyvvizsgálót. A törvény szigorú összeférhetlenségi szabályokat állít fel különösen a jelöltek és a párttisztviselők vonatkozásában. A könyvvizsgálónak véleményt kell nyilvánítani a beszámolóról, az abban szereplő információk valódiságáról és megalapozottságáról.

## **6. A pártok pénzügyi tevékenysége és adminisztrációja**

Bejegyzett pártoknak a választójogi törvény azon pártokat nevezi, amelyek a választás kiírása előtt legalább 60 nappal regisztráltatták magukat és legalább 50 választókerületben jelöltet indítottak. Ezek a pártok szigorú pénzügyi ellenőrzés alatt állnak, minden egyes költségvetési periódusra éves beszámolót készítenek, amelyet meg kell küldeni a Választási Biztosnak.

A pénzügyi beszámoló rendkívül részletes, tartalmazza a párt pénzügyi tranzakcióiról, alapítványairól, a kapott támogatásokról, stb. szóló beszámolókat. (Ld. Választási törvény 424. szakasz; a törvényszöveget mellékelem). A párt pénztárnokának a beszámolót illetve az előírt dokumentumokat a költségvetési periódus végétől számított 6 hónapon belül kell eljuttatni a Választási Biztoshoz.

Külön beszámolót kell készíteni a választási költségekről az általános választások alkalmával. A választási költség beszámolónak tartalmaznia kell a bejegyzett párt minden felmerült költségét, akár kifizették, akár nem, és a nem pénzbeli támogatásokat is, amelyeket a párt használt fel. A könyvvizsgáló véleményével együtt a beszámolót meg kell küldeni a Választási Biztosnak.

A Választási Biztos módosíthat a dokumentumon, ha a javítás nem befolyásolja lényegesen annak tartalmát, vagy írásban felszólíthatja a pártot, hogy javítsa ki – az általa engedélyezett, meghosszabbított határidőn belül – a beszámolót. Ez utóbbira csak akkor kerülhet sor, ha objektív okok (pl. a pénztárnak vagy elődje halála, betegsége stb.) vagy jóhiszeműen elkövetett hibák teszik indokolttá a javítást, illetve a határidő meghosszabbítását.

Amennyiben a párt korrekt módon eleget tett beszámolási kötelezettségének, az előírt dokumentumok kézhezvétele után a Választási Biztos igazolást nyújt be a Kincstárnak, amely tanúsítja, hogy a párt megfelelt az előírt törvényi követelményeknek, továbbá a párt által támogatott jelölt megszerezte a leadott összes érvényes szavazatok 2 %-át, vagy pedig a választókerületben leadott érvényes szavazatok legalább 5 %-át. Az igazolás alapján az összevont Kincstári Alapból megtérítik a párt választási költségeinek 22,5 %-át.

## **7. A jelöltek pénzügyi adminisztrációja**

Minden jelöltnek rendelkeznie kell egy hivatalos képviselővel, megbízottal, aki felelős a választási kampány idején lebonyolított pénzügyi

tranzakciókért, illetve az erről szóló jelentés elkészítéséért. A jelölt hivatalos megbízottja egy elkülönített folyószámlát nyit a jelölt részére (amely történhet korlátozás alá nem eső külföldi banknál is), és ezen bonyolódik a választási kampánnyal kapcsolatos minden tranzakció, a bevételek és a kiadások a számlán nyomon követhetők. A törvény szerint a jelölt kampányához csak a bejegyzett párt, illetve választókerületi szervezete adhat támogatást, pontosabban a támogatás a párton keresztül érkezik.

Ha a választási kampány során felmerült költségre bármely személynek igénye keletkezik, a számlát, illetve az igényét igazoló dokumentumokat el kell küldenie a jelöltnek vagy a jelölt hivatalos megbízottjának, a szavazás napjától számított 3 hónapon belül. Általános szabály szerint a teljesítés határideje a választástól számított 4 hónap. Kivételes esetekben a Választási Biztos vagy a szavazatok újraszámlálásának elrendelésére illetékes bíró rendeli el az összeg kifizetését a jelölt hivatalos megbízottján keresztül. Ha sem a rendes eljárás, sem a jogorvoslat során nem jut a pénzéhez az igénylő, akkor keresetet indíthat a kifizetetlen összegekre az illetékes bíróságon.

#### a) Beszámoló a választási kampány finanszírozásáról

Mint korábban láttuk, a pártoknak a választási költségekről kell beszámolót készíteni, a jelöltnek pedig a választási kampány pénzügyeiről és költségeiről. A két beszámoló és a szükséges dokumentumok sok hasonlóságot mutatnak, azonos szempontok szerint készülnek.

A jelölt hivatalos megbízottja készíti el a beszámolót a választási kampány finanszírozásáról. A beszámolónak külön-külön kimutatást kell tartalmaznia: a választási kiadásokról, a választási kampány költségeiről úgy, hogy az a választási költségeket ne tartalmazza (erről a pártok készítenek beszámolót); a jelölt személyes költségeiről, a bírósági eljárások során vitatott igényekről, a kifizetetlen követelésekről.

A pártok beszámolójában is szerepel, de a jelöltnek is külön kimutatást kell készíteni a kapott támogatásokról, azok összegéről, valamint a támogatók számáról az alábbi csoportosítás szerint: egyének; vállalatok; kereskedelmi szervezetek; kormányok; szakszervezetek; a szakszervezetektől eltérő részvénytőke nélküli vállaltok; társulások.

A beszámolóban fel kell sorolni azon támogatók nevét és címét, akik több mint 200 \$ értékű támogatást nyújtottak. Ha a támogatás vállalattól érkezett, a cég ügyvezető igazgatójának vagy elnökének nevét kell

feltüntetni. Abban az esetben, ha a támogatást a párt választókerületi szervezete által a jelölt támogatására létrehozott alapítványon keresztül nyújtották, és a 200 \$-t meghaladó összeg esetén nem ismert a támogató, a kapott támogatás értékének megfelelő pénzüsszeget ki kell fizetni a Választási Biztosnak, aki továbbítja azt a Kincstár számára. Ugyanez az eljárás, ha nem tudja eldönteni a jelölt hivatalos megbízottja, hogy az adomány a támogatók melyik csoportjától származik.

Az alapítványokról (pénzalapokról), amelyeket direkt a jelöltek támogatására hoztak létre, a pártoknak is részletes beszámolót kell készíteni a törvény akkurátus szabályaival összhangban. Nyilvánvalóan a választások tisztaságának egyik neuralgikus pontja az ellenőrizhetetlen kampánypénzek áramlása, ezért különösen fontos a garanciális szabályok érvényesítése.

A jelölt beszámolójának további tartalmi elemei is vannak. Kimutatást kell készíteni a jelölt átutalásairól, amelyeket a bejegyzett párt vagy annak választókerületi szervezete számára teljesített. Ugyancsak be kell számolni azokról a támogatásokról, amelyeket részben, vagy egészben visszaküldtek, vagy a törvény rendelkezéseinek megfelelően másként kezeltek.

A választási kampány beszámolóról a könyvvizsgáló jelentést készít, majd a jelölt hivatalos képviselője a törvény által előírt valamennyi dokumentumot benyújtja a Választási Biztosnak. Ennek rendes körülmények között a választás napját követő 4 hónapon belül kell megtörténnie. Ha a beszámoló módosítására vagy javítására van szükség, a beszámolási periódust a Választási Biztos meghosszabbíthatja.

#### b) A választási költségek és kiadások megtérítése.

A Választási Biztos a választókerületi eredmények kézhezvétele után a legrövidebb időn belül igazolást nyújt be a Kincstárnak, amely tartalmazza a megválasztott képviselő nevét, illetve mindazon jelöltek nevét, akik megszerezték az érvényesen leadott szavazatok legalább 15 %-át, továbbá a választókerületre megállapított (limitált) választási költség 15 %-át.

A Kincstár az igazolás alapján kifizeti az abban megjelölt összeget a jelölt hivatalos képviselőjének. Ha ez az összeg - amely a jelölt választási költségének és személyes kiadásának részkiifizetését jelenti -, több, mint a jelölt összes költségének 50 %-a, akkor a többletet haladéktalanul vissza kell fizetni a Kincstárnak.

A Választási Biztos a beszámolót elfogadó nyilatkozatában, amely azt is tartalmazza, hogy a jelölt a meghatározott (limitált) választási költség több mint 30 %-át felhalmozta, meghatározza a jelölt választási költségeinek és személyes kiadásainak utolsó részkiifizetését. A bonyolult számítási mód lényege, hogy a Kincstár összességében megtéríti a jelölt tényleges költségeinek és kiadásainak 50 %-át.

Ha a jelölt választási bevétele (pénzügyi támogatás, a Kincstár által visszatérített költségek, a jelölési letét visszatérített fedezete, bármely más vissza nem térítendő kampánytámogatás) több, mint a választási kampány költségének összessége, akkor a választási alap többlete mutatkozik. Ilyen esetben a Választási Biztos kiállít egy értesítést a többlet becsült összegéről. A jelölt hivatalos megbízottja az értesítéstől számított 60 napon belül letétbe helyezi a választási pénz többletét.

A választási alap többletét egy párt által támogatott jelölt esetén a pártnak vagy a párt választókerületi szervezetének kell átutalni. Minden más esetben a többlet a Kincstárt illeti. A letétbe helyezésről és az átutalásról a Választási Biztos értesíteni kell, aki az általa megfelelőnek ítélt módon az értesítést közzéteszi.

A Választási Biztos, ha szükségesnek tartja, a pártok és jelöltek különböző költség beszámolóit nyilvánosságra hozza, illetve összefoglaló beszámolót hoz nyilvánosságra. A Választási Biztos többféle lehetőséggel rendelkezik a bevallások publikussá tételét illetően:

- nyilvánosságra hozhatja a bejegyzett pártok eredeti költség beszámolóját és a jelöltek választási kampány költségének beszámolóját a választás kiírásától számított 1 éven belül;
- nyilvánosságra hozhatja a fenti beszámolók minden módosítását a kézhezvételtől számított legrövidebb időn belül;
- ha szükségesnek ítéli, nyilvánosságra hozza a bejegyzett pártok pénzügyi tranzakcióinak bevallását, illetve azok minden módosítását a kézhezvételtől számított legrövidebb időn belül;
- ha szükségesnek tartja, akkor a választókerületben az összes jelölt választási kampány beszámolójának kézhezvételétől számított leginkább megvalósítható időn belül, nyilvánosságra hoz egy összefoglaló beszámolót, amely tartalmazza a választókerület, illetve a jelöltek számára engedélyezett maximális költségeket.

Az összefoglaló beszámoló az alábbiakat tartalmazza:

- az összes választási költséget,
- az összes személyes költséget,
- a támogatók számát és az elnyert összes támogatás összegét,
- a hivatalos megbízott nevét,

- a könyvvizsgáló nevét, és
- ha szükséges, annak igazolását, hogy a könyvvizsgáló jelentése a bevallásról hiteles.

A Választási Biztos a kampányköltségekről szóló beszámolók másolatát átadja a választókerület szavazási biztosának, aki az említett dokumentumokat elérhetővé teszi a nagyközönség számára betekintésre 6 hónap időtartamra. Sőt, a másolatok maximum 0,25 \$/oldal összegért megkaphatók. A választókerületi szavazási biztos, a betekintésre biztosított 6 hónap eltelte után, maximum 3 évig őrizheti meg a dokumentumokat. A Választási Biztos ennél rövidebb időt is megállapíthat.

Az erősen eljárási szemléletű kanadai választójogi törvénynek a "kulcsfigurája" a Választási Biztos. Úgy tűnik, a törvény a legapróbb részletkérdéseket is szabályozza, ugyanakkor jelentős mozgástérrel, döntési kompetenciával rendelkezi a határozatlan időre kinevezett Választási Biztos. Legfontosabb funkciója a választások törvényességének és tisztaságának biztosítása, ezt igazolja a választási kampány finanszírozásának szabályozásával összefüggő hatásköre is. S bár a rendszer erősen centralizált, a nyilvánosságot biztosító garanciális szabályok ellensúlyt teremtenek.

/A részletes szabályok elérhetősége érdekében, a választójogi törvény két fejezetének nyers fordítását mellékelem./



# MELLÉKLET

## 3. FEJEZET

### A BEJEGYZETT PÁRTOK PÉNZÜGYI ADMINISZTRÁCIÓJA

#### Általános rendelkezések

**415.** A bejegyzett párt fő képviselője felelős a párt pénzügyeinek intézéséért, és az azokról szóló beszámolók elkészítéséért, a választási törvény rendelkezéseivel összhangban.

**416.** Csak a bejegyzett párt fő képviselője, vagy egyik bejegyzett képviselője, vagy a 411 (1) bekezdés alapján felhatalmazott személy fizetheti a bejegyzett párt költségeit.

(2) Csak a bejegyzett párt fő képviselője, vagy egyik bejegyzett képviselője részéről merülhetnek fel a bejegyzett párt költségei.

#### A kiadások iránti igény

**417.** (1) A bejegyzett párttal szemben igénnyel fellépő személy a költség felmerülésétől számított 3 hónapon belül elküldi az igényt igazoló számlát vagy egyéb dokumentumot a bejegyzett pártnak vagy bejegyzett képviselőik egyikének.

(2) Az igénylőt kizárják az igény megállapításából, ha a 3 hónapos periódus után küldte el azt.

(3) Ha az igénylő meghal a 3 hónapos periódus letelte előtt, egy újabb 3 hónapos periódus kezdődik az (1) bekezdésben szereplő lehetőség megvalósítására, azon a napon, mikor az igénylő jogi képviselője jogosulttá válik, hogy az igénylő javára járjon el.

**418.** Az igényt, amelyet a 417 paragrafussal összhangban küldtek el, az esedékességtől számított 6 hónapon belül kell kifizetni.

**419.** (1) A bejegyzett párttal vagy bejegyzett képviselővel szemben igénnyel fellépő személy írásbeli igénybejelentésekor Választási Biztos, ha megfelelő alapot talál rá, írásban felhatalmazhatja a bejegyzett párt bejegyzett képviselőjét, hogy fizesse ki az igényt, ha

(a) az igényt nem a 417 (1) bekezdés szerint küldték el, vagy

(b) a kifizetés nem a 418. paragrafus szerint történt.

(2) A Választási Biztos megadhat bármilyen olyan feltételt, amit szükségesnek talál az (1) bekezdés alapján jóváhagyott kifizetésre.

**420.** A bejegyzett párttal vagy a bejegyzett képviselőjével szemben igényel fellépő személy igénybejelentésekor egy illetékes bíró, ha megfelelő alapot talál rá, rendeletre felhatalmazhatja a bejegyzett képviselőt, hogy fizesse ki az igényt, ha

(a) az igénylő megerősíti, hogy a 419 (1) bekezdés szerinti felhatalmazást visszautasították és hogy az igényt a 417 (1) bekezdésében említett 3 hónapos periódus után küldték el vagy a fizetés nem történt meg a 418 paragrafusban említett 6 hónapos periódusban.

(b) az igényelt összeget nem fizették ki a 419 (1) bekezdés szerint a Választási Biztostól kapott felhatalmazással összhangban, és az igénylő megerősíti, hogy nem tudott ezen felhatalmazásnak eleget tenni tőle független okok miatt.

**421.** (1) Az a személy, aki a 417 paragrafus alapján elküldte igényét, eljárást kezdeményezhet az illetékes bíróságon, hogy kártalanítást kérjen a kifizetetlen összegekre

(a) bármikor, ha a bejegyzett képviselő visszautasítja az összeg kifizetését vagy vitatja a kifizethetőségét vagy

(b) a 418 paragrafusban megemlített időtartam letelte után, vagy ezen periódus, a 419 (1) bekezdésben vagy a 420 paragrafusban jóváhagyott bármilyen meghosszabbítása esetén, bármilyen egyéb helyzetben.

(2) A bejegyzett párt bejegyzett képviselője által kifizetett összeg, mint az (1) bekezdésben szereplő eljárás eredménye kifizetettnek tekintendő a Törvény szerint.

#### A maximális választási kiadások

**422.** (1) A bejegyzett párt számára egy választásra engedélyezett maximális választási költségek a következők szorzata:

(a) 0,62 \$ szorozva a választók előzetes listáján szereplő nevek számával a választókerületben, ahol a bejegyzett párt jelöltet állított, vagy a szavazók módosított listáján szereplő nevek számával az adott választókerületben, attól függően melyik szám nagyobb,

(b) az inflációs szabályozó szorzó, amelyet a Választási Biztos tesz közzé a 414 paragrafus alapján, amely a választási kiírás napján válik esedékessé.

(2) A bejegyzett párt választási költségei nem tartalmazzák

(a) azt a támogatást, amelyet a választáson részt vevő jelölteknek nyújtott a bejegyzett párt vagy annak megbízottja,

(b) a bejegyzett párt költségeit, melyek a bejegyzett képviselő vagy a 411 (1) bekezdés szerint felhatalmazott személyen keresztül merültek fel, akik kívül esnek a párt bejegyzett képviselőjének hatáskörén.

**423.** (1) A bejegyzett párt fő képviselőjének nem merülhet fel a 422 paragrafusban meghatározott maximális összegnél nagyobb költsége.

(2) A bejegyzett párt és egy harmadik párt a 349 paragrafus alapján nem szövetkezhet egymással azért, hogy az (1) bekezdésben szereplő maximális összeget megszerezzék.

### Pénzügyi beszámoló

**424.** (1) A bejegyzett párt minden egyes költségvetési periódusára, a fő képviselőnek a következőket kell átadnia a Választási Biztosnak:

(a) beszámoló a bejegyzett párt pénzügyi tranzakcióiról az előírt formában,

(b) a könyvvizsgáló jelentése a fenti beszámolóról a 426 (1) bekezdés szerint,

(c) a fő képviselő nyilatkozata a pénzügyi tranzakciókkal kapcsolatban az előírt formában, és

(d) az alapítványról szóló beszámoló a 428 paragrafus szerint, és a könyvvizsgáló jelentése erről a beszámolóról a 426 (1) bekezdés szerint.

(2) A pénzügyi tranzakcióról szóló beszámolónak tartalmaznia kell

(a) a következő támogatóktól kapott támogatásokról szóló beszámolót: egyének; vállalatok; kereskedelmi szervezetek; kormányok; szakszervezetek; a szakszervezetektől eltérő, részvénytőke nélküli vállalatok; és a szakszervezetektől eltérő bejegyzetlen vállalatok vagy társulások;

(b) a támogatók számát az (a) pontban szereplő osztályokban,

(c) a (c.1) pont fenntartásával, az (a) pontban felsorolt osztályokban szereplő azon támogatók nevét és címét, akik több mint 200 \$ összértékű támogatást nyújtottak a bejegyzett párt felhasználására, vagy közvetlenül, vagy a választókerületi bizottságaik egyikén, vagy a bejegyzett párt által támogatott jelölt választására létrehozott alapítványon keresztül, és annak a teljes összegét.

(c.1) a (c) pontban szereplő támogató vállalatok esetében a cég ügyvezető igazgatójának vagy elnökének nevét,

(d) ha a (c) pontban szereplő támogatókról – akik egy választókerületi bizottságon keresztül nyújtottak támogatást – nincs információ, az (a) pontban szereplő minden támogató nevét és címét, akik több mint 200 \$ összértékű támogatást nyújtottak a választókerületi bizottságnak a beszámolóra vonatkozó költségvetési periódusban, valamint ha a támogató egy numbered company, az ügyvezető vagy az elnök nevét, mintha a támogatás a bejegyzett párt felhasználására történt volna.

(e) a bejegyzett pártnak bármelyik alapítványától kapott támogatásról szóló beszámolót,

(f) egy beszámolót a bejegyzett párt aktíváiról és passzíváiról, és bármilyen feleslegről vagy hiányról az általánosan elfogadott könyvelési elvek alapján, tartalmazva egy beszámolót

(i) a 421 paragrafus szerinti vitatott igényekről, és

(ii) a kifizetetlen igényekről, amelyek a 419 (1) bekezdésben vagy a 420 paragrafusban említett igénybejelentést vonhatja maga után.

(g) a bejegyzett párt jövedelméről és költségéről szóló beszámoló az általánosan elfogadott könyvelési elvek alapján,

(h) minden választókerületben egy beszámoló a bejegyzett párt által támogatott jelölt, a választókerületi bizottságok egyike részére történt átutalásokról, vagy a bejegyzett párt által támogatott jelölt részére a választások idejére létrehozott alapítványról

(i) egy beszámolót a választási költségekről, amelyek az időközi választásokon merültek fel az adott költségvetési periódus alatt, amely a következőket tartalmazza:

(i) a bejegyzett párt kiadásait, akár kifizették őket, akár nem, és

(ii) a nem pénzbeli támogatásokat, amiket a párt felhasznált.

(j) egy beszámolót az adósságokról és biztosítékokról, amiket a bejegyzett párt kapott, bármilyen kondícióval, és

(k) egy beszámolót a bejegyzett pártnak adott támogatásokról, amit részben vagy egészben visszaküldtek a támogatóknak vagy más módon kezeltek e törvény rendelkezéseivel összhangban.

(3) A (2) bekezdésre vonatkozóan – kivéve a (2) (k) pontot – a támogatás kölcsönt tartalmaz.

(4) A bejegyzett párt fő képviselője átadja a Választási Biztosnak az (1) bekezdésben szereplő dokumentumokat a költségvetési periódus végétől számított 6 hónapon belül.

**425.** A bejegyzett párt egy bejegyzett képviselője késedelem nélkül fizet a bejegyzett párt által kapott támogatás értékének megfelelő pénzösszeget, a Választási Biztosnak, aki átadja azokat a Kincstárnak, ha

(a) a bejegyzett képviselő nem tudja meghatározni, hogy melyik, a 424 (2) (a) pontjában meghatározott osztályba sorolható, vagy

(b) az összeg több mint 200 \$ és a 424 (2) (c) pontban szereplő támogató neve és címe vagy a 424 (2) (c.1) pontban szereplő támogató ügyvezető igazgatójának vagy elnökének neve nem ismert.

**426.** (1) A bejegyzett párt könyvvizsgálója jelentést készít a fő képviselőnek a pénzügyi tranzakciók, és a 428 paragrafusban szereplő alapítvány bevallásáról, és elvégzi azokat a vizsgálatokat, amelyek bizonyítják, hogy a jelentés korrektül és az általánosan elfogadott könyvelési szabályoknak megfelelően mutatja be a pénzügyi adatokat, amelyre a beszámoló épült.

- (2) A könyvvizsgáló az (1) bekezdés szerinti jelentésben rögzít minden olyan adatot, amit szükségesnek ítél, ha
- (a) a pénzügyi tranzakciókról szóló jelentés nem mutatja be korrektül és az általánosan elfogadott könyvelési szabályoknak megfelelően a pénzügyi adatokat, amelyre a beszámoló épült.
  - (b) a könyvvizsgáló nem kapott meg minden kért információ és magyarázatot a bejegyzett párt bejegyzett képviselőitől és hivatalnokaitól, vagy
  - (c) a vizsgálatokra alapozva úgy tűnik, hogy a bejegyzett párt nem vezette megfelelően a nyilvántartást.
- (3) A bejegyzett párt könyvvizsgálójának betekintése van – bármilyen elfogadható időpontban – a párt összes dokumentumába, és kérheti a párt bejegyzett képviselőit és hivatalnokait, hogy bármilyen információt vagy magyarázatot bocsássanak a rendelkezésére, ami – a könyvvizsgáló véleménye szerint – szüksége lehet a jelentés elkészítéséhez.

**427.** A bejegyzett párt fő képviselője nem adhatja át a Választási Biztosnak a pénzügyi tranzakciók beszámolóját,

- (a) ha a fő képviselő tudja, vagy tudnia kellene, hogy a beszámoló hibás vagy félrevezető adatokat tartalmaz, vagy
- (b) nem a 424 (2) bekezdésben előírt információk szerepelnek benne.

### Alapítványok

**428.** (1) Ha egy bejegyzett párt egy alapítványt hoz létre a választás idejére, fő képviselője vagy más bejegyzett képviselőinek egyike készíti el az alapítvány beszámolóját a pénzügyi tranzakciókról az általánosan elfogadott könyvelési elvek alapján.

(2) Az alapítvány beszámolója a következőket tartalmazza

(a) a támogatások kimutatása, amiket a támogatók következő csoportjaitól kapott: egyének; vállalatok; kereskedelmi szervezetek; kormányok; szakszervezetek; a szakszervezetektől eltérő, részvénytőke nélküli vállalatok; és a szakszervezetektől eltérő bejegyzetlen vállalatok vagy társulások;

(b) a támogatók számát az (a) pontban szereplő osztályokban,

(c) a (c.1) pont fenntartásával, az (a) pontban felsorolt osztályokban szereplő azon támogatók nevét és címét, akik több mint 200 \$ összértékű támogatást nyújtottak és annak a teljes összegét.

(c.1) a (c) pontban szereplő támogató vállalatok esetében a cég ügyvezető igazgatójának vagy elnökének nevét,

(d) a bejegyzett párttól, a bejegyzett párt vagy a választókerületi bizottságok által támogatott jelölt választására létrehozott alapítványtól a választókerületek részére nyújtott támogatások kimutatása,

- (e) egy kimutatást az alapítvány aktíváiról és passzíváiról, és bármilyen feleslegről vagy hiányról az általánosan elfogadott könyvelési elvek alapján
  - (f) az alapítvány jövedelméről és költségéről szóló kimutatást az általánosan elfogadott könyvelési elvek alapján,
  - (g) minden választókerületben egy kimutatást a választókerületi bizottság alapítványa, vagy a bejegyzett párt által támogatott jelölt, vagy a jelölt részére a választások idejére létrehozott alapítvány átutalásairól
  - (h) egy kimutatást az adósságokról és a kapott biztosítékokról, bármilyen kondícióval,
  - (i) egy kimutatást a támogatásokról, amit részben vagy egészben visszaküldtek a támogatóknak vagy más módon kezeltek e törvény rendelkezéseivel összhangban.
- (3) A (2) bekezdésre vonatkozóan – kivéve a (2) (k) pontot – a támogatás kölcsönt tartalmaz.

### Jelentés a választási költségekről

**429.** (1) Az általános választás alkalmával a bejegyzett párt fő képviselője eljuttatja a Választási Biztoshoz

- (a) egy választási költség beszámolót az előírt formában a bejegyzett párt a választás során felmerült általános költségeiről ,
- (b) a könyvvizsgáló jelentését a beszámolóról a 430 (1) bekezdés szerint,
- (c) a fő képviselő nyilatkozatát a választási költségekről az előírt formában.

(2) Egy választási költség beszámolónak tartalmaznia kell, mint választási költség

(a) a bejegyzett párt minden felmerült költségét, akár kifizették, akár nem, és

(b) a nem pénzbeli támogatásokat, amelyeket a bejegyzett párt használt fel.

(3) A bejegyzett párt fő képviselőjének át kell adnia az (1) bekezdésben szereplő dokumentumokat a Választási Biztosnak, az általános választások napjától számított 6 hónapon belül.

**430.** (1) Az általános választások után amint lehet, a bejegyzett párt könyvvizsgálója jelentést készít fő képviselőjének az általános választási költségekről és elvégzi azokat a vizsgálatokat, amelyek alapján a könyvvizsgáló véleményt nyilváníthat arról, vajon a jelentés megfelelően és az általánosan elfogadott könyvelési alapelvekkel összhangban mutatja be a pénzügyi adatokat, amelyre a beszámoló épült.

(2) A könyvvizsgáló az (1) bekezdés szerinti jelentésben rögzít minden olyan adatot, amit szükségesnek ítél, ha

(a) a beszámoló nem mutatja be korrektül és az általánosan elfogadott könyvelési szabályoknak megfelelően a pénzügyi adatokat, amelyre a beszámoló épült.

(b) a könyvvizsgáló nem kapott meg minden kért információt és magyarázatot a bejegyzett párt bejegyzett képviselőitől és hivatalnokaitól, vagy

(c) a vizsgálatokra alapozva úgy tűnik, hogy a bejegyzett párt nem vezette megfelelően a nyilvántartást.

(3) A bejegyzett párt könyvvizsgálójának betekintése van – bármilyen elfogadható időpontban – a párt összes dokumentumába, és kérheti a párt bejegyzett képviselőit és hivatalnokait, hogy bármilyen információt vagy magyarázatot bocsássanak a rendelkezésére, ami – a könyvvizsgáló véleménye szerint – szükséges lehet a jelentés elkészítéséhez.

**431.** A bejegyzett párt fő képviselője nem adhatja át a Választási Biztosnak a bejegyzett párt általános választási költség beszámolóját,

(a) ha a fő képviselő tudja, vagy tudnia kellene, hogy a beszámoló hibás vagy félrevezető adatokat tartalmaz, vagy

(b) nem a 429 (2) bekezdésben előírt információk szerepelnek benne.

#### Javítások és a jelentési periódusok meghosszabbítása

**432.** (1) A Választási Biztos módosíthat a 424 (1) vagy a 429 (1) bekezdésekben előírt dokumentumon, ha a javítás nem befolyásolja lényegesen annak tartalmát.

(2) A Választási Biztos írásban kérheti a bejegyzett pártot, hogy javítsa ki egy meghatározott időn belül a 424 (1) vagy a 429 (1) bekezdésekben szereplő dokumentumot.

**433.** (1) A Választási Biztos a bejegyzett párt fő képviselőjének – vagy ha nincs fő képviselő, a párt vezetőjének – írásos folyamodványában engedélyezheti

(a) a 424 (4) vagy 429 (3) bekezdésekben szereplő periódus meghosszabbítását, vagy

(b) a 424 (1) vagy 429 (1) bekezdésekben szereplő dokumentum módosítását meghatározott időn belül.

(2) A folyamodvány elkészítése történhet

(a) az (1) (a) pont szerint a 424 (4) vagy a 429 (3) bekezdésekben megadott időn belül, ahogy a helyzet megkívánja, és

(b) az (1) (b) pont szerint, amint a folyamodó értesül a javítás szükségességéről.

(3) A Választási Biztos nem engedélyezheti a meghosszabbítást vagy a javítást, hacsak a folyamodó által benyújtott bizonyítékok nem támasztják alá a folyamodvány jogosságát a következő okok miatt:

(a) a fő képviselő vagy elődje hiánya, halála, betegsége vagy hivatali kötelességmulasztása,

(b) a bejegyzett párt bejegyzett képviselőjének vagy egy képviselőjének, a fő képviselő alkalmazottjának vagy hivatalnokának, vagy bármelyikük elődjének hiánya, halála, betegsége vagy hivatali kötelességmulasztása, vagy

(c) gondatlanság vagy jóhiszeműen elkövetett hiba esetén.

**434.** (1) A bejegyzett párt fő képviselője, vagy ha ilyen nincs, annak vezetője az illetékes bíróhoz fordulhat a szavazatok újraszámolásának elrendelését kérve, ezzel

(a) mentesítve a pártot a 432 (2) bekezdésben szereplő kérés alól, vagy

(b) engedélyezve a 433 (1) bekezdésben szereplő meghosszabbítást vagy a 433 (1) bekezdésben szereplő módosítást.

Az igénylőnek értesítenie kell a Választási Biztost a folyamodványról.

(2) A folyamodvány elkészítése történhet

(a) az (1) (a) pont szerint a 432 (2) bekezdésekben meghatározott időn belül, vagy ezen periódus lejártát követő 2 héten belül, vagy

(b) az (1) (b) pont szerint

(i) a meghosszabbítást vagy a módosítást elutasító, a 433 paragrafusban szereplő folyamodványtól, vagy

(ii) a 433 (1) (a) v. (b) pont szerint meghosszabbított v. engedélyezett periódus lejártától

számított két héten belül, ahogy a helyzet megkívánja.

(3) A bíró csak akkor hoz határozatot, ha úgy ítéli meg, hogy a körülmények okot adtak az igény bejelentésére a 433 (3) (a)-(c) pontok alapján.

(4) A határozat megkívánhatja, hogy az igénylő fogadja el azokat a feltételeket, melyeket a bíró e Törvény érvényesítéséhez szükségesnek tart.

(5) E törvény érvényesítéséhez az (1) bekezdésben szereplő hosszabbítás vagy módosítás engedélyezett a határozat napján, vagy ha a határozat kimondja, hogy a feltételeket teljesítették, a teljesítés napján.

#### A választási költségek megtérítése

**435.** (1) A 429 (1) bekezdésben említett dokumentumok kézhezvétele után a Választási Biztos egy igazolást nyújt be a Kincstárnak, amely tartalmazza a bejegyzett párt választási költségeinek 22,5 %-át, mely választási költségeket a bejegyzett képviselők fizettek ki, ahogy az általános választási költségekről szóló beszámoló tartalmazza, ha

(a) a Választási Biztos igazolja, hogy a bejegyzett párt és annak fő képviselője megfelelt a 429-434 paragrafusokban előírt követelményeknek,

(b) a könyvvizsgáló jelentése nem tartalmazta a 430 (2) bekezdésben említett kimutatást, és

(c) a bejegyzett párt által támogatott jelölt



(i) a leadott érvényes szavazatok számának legalább 2 %-át, vagy  
(ii) a bejegyzett párt által támogatott jelölt választókerületében leadott érvényes szavazatok számának legalább 5 %-át  
megkapta.

(2) Az igazolás kézhezvételekor a Kincstár megtéríti az abban szereplő összeget a bejegyzett párt felé, kifizetve azt az Összevont Kincstári Alapból.

## 4. FEJEZET

### A JELÖLTEK PÉNZÜGYI ADMINISZTRÁCIÓJA

#### A hivatalos képviselő hatásköre, kötelességei és funkciója

**436.** A jelölt hivatalos képviselője felelős a jelölt választási kampánya során a pénzügyi tranzakciókért és a tranzakciókról szóló jelentés elkészítéséért jelen Törvény rendelkezései szerint.

**437.** (1) A jelölt hivatalos képviselője nyit egy elkülönített folyószámlát egy kanadai pénzintézetnél a Banktörvény 2. fejezetében meghatározottak szerint, vagy egy felhatalmazott külföldi banknál a 2. fejezet szerint, amely a Banktörvény 524 (2) bekezdésben szereplő korlátozások és követelmények alá nem esik.

(2) A folyószámlán fel kell tüntetni a megnyitás napját, és meg kell nevezni a tulajdonosát a következőképpen: "(a hivatalos képviselő neve), (a jelölt neve, év) hivatalos képviselője"

(3) A jelölt választási kampányával kapcsolatos minden tranzakciója, mely kiadásokat és bevételeket tartalmaz, ezen a számlán bonyolódik.

(4) A jelölt hivatalos képviselőjének a szavazások után, vagy a jelölt visszalépése vagy halála esetén meg kell szüntetni a folyószámlát, valamint a választási alapok feletti rendelkezést.

(5) A hivatalos képviselő a számla megszüntetése után átadja a Választási Biztosnak a számla végelszámolását.

**438.** (1) Csak a választókerületi bizottság vagy a bejegyzett párt adhat  
(a) támogatást a jelölt választási kampányához, amely lehet pénzbeli, vagyoni vagy egy természetes vagy jogi személy által végzett szolgáltatás,  
(b) kölcsönt a jelölt választási kampányához, mely egy természetes vagy jogi személy pénzbeli juttatása.

- (2) Csak a jelölt hivatalos képviselője fogadhat el támogatást a jelölt választási kampányához.
- (3) Csak a jelölt hivatalos képviselője adhat hivatalos elismervényt a jelölt részére pénzbeli támogatást nyújtó támogatóknak a Jövedelemadóról szóló törvény 127 (3) bekezdése szerint.
- (4) Csak a jelölt hivatalos képviselője viselheti a jelölt választási kampányának költségeit, kivéve a kisebb kiadásokat a 411. paragrafus szerint és a jelölt személyes költségeit.
- (5) Csak a jelölt, az ő hivatalos képviselője vagy a 446 (c) paragrafus szerint szerződéskötésre felhatalmazott személy viselheti a jelölt választási kampányának költségeit.
- (6) Csak a jelölt vagy a hivatalos képviselője viselheti a jelölt személyes költségeit.
- (7) A (4) és (5) bekezdés, ahogy a helyzet megkívánja, nem vonatkozik a bejegyzett párt bejegyzett képviselőjére, aki a jelölt választási kampányának költségeit fizeti vagy viseli.

#### Meghívó a jelölési gyűlésre

- 439.** (1) A választási gyűlés meghívójára költhető összeg - mely gyűlést azzal a céllal hívták össze, hogy a jelöltet választásra javasolják egy választókerületben -, nem lehet több mint a 1 %-a a maximális választási költségeknek,
- (a) melyeket az adott választókerületben a jelöltnek engedélyeztek az előző általános választások során, ha a választókerület határai azóta nem változtak, vagy
  - (b) amit a Választási Biztos meghatározott bármely más esetre.
- (2) A jelöltnek, a jelölt hivatalos képviselőjének vagy a 446 (c) pont szerint szerződéskötésre felhatalmazott személynek nem merülhetnek fel a meghatározottnál nagyobb költségei az (1) bekezdésben említett meghívó miatt.

#### A választási költségek határa

**440.** A jelölt engedélyezett minimális választási költsége egy választókerületben, a 441 paragrafusban a választókerületre megállapított alapösszeg és a 414 paragrafusban szereplő, a választási kiírás napján érvényes inflációs szabályozó szorzó szorzata.

- 441.** (1) A jelölt választási költségének alapösszege egy választókerületben a következő összegek összesítése a választókerület előzetes listáján vagy javított listáján szereplő választók száma alapján, (amelyik a több)
- (a) 2,07 \$ minden, az első 15.000 választó után,

- (b) 1,04 \$ minden, a következő 10.000 választó után,  
(c) 0,52 \$ minden, az ez után következő választó után.
- (2) Ha a választókerület előzetes listáján szereplő választók száma kevesebb, mint az összes választókerület választóinak átlaga az általános választások, az időközi választások, vagy a megelőző általános választások során, az (1) bekezdésben foglaltak teljesítésére a választók számának az (1) bekezdés szerinti szám és az átlagszám számtani átlagát tekintik.
- (3) Ha az előzetes listán szereplő választók száma egy választókerületben négyzetkilométerenként kevesebb mint 10, az alapösszeget erre a választókerületre megemelik 0,31 \$-ral négyzetkilométerenként és az alapösszeg 25 %-ával.
- (4) Ha egy választókerület jelöltje, akinek jelölését egy bejegyzett párt támogatta, meghal a jelölés előtti ötödik nap 14 órától a szavazás napjáig tartó periódusban, az alapösszeget erre a választókerületre 50 %-kal megnövelik.

**442.** (1) Minden év október 15-én a Választási Biztos kikalkulálja a 440 paragrafusban szereplő maximális összeget minden választókerületre, a Választási Nyilvántartásban szereplő szavazók listái alapján, mintha választásokat tartanának.

(2) Egy választókerület részére meghatározott maximális összeget meg kell küldeni

(a) kérésre bármilyen személynek, és

(b) a tagoknak és minden bejegyzett pártnak, amelynek az elmúlt választáson jelöltje volt a választókerületben, a választók listájának egy példányával együtt a 45 (1) bekezdés szerint.

(3) A maximális összeg, amelyet az (1) bekezdés szerint kalkuláltak egy becslés, és mint ilyen, növelhető és csökkenthető egy választókerületben a következő választások idején.

**443.** (1) A jelöltnek, a jelölt hivatalos képviselőjének vagy a 446 (c) pontban szerződéskötésre felhatalmazott személynek nem merülhetnek fel a 440. paragrafusban kalkulált választási költség határnál nagyobb választási költségei.

(2) A jelölt, a jelölt hivatalos képviselője, a 446 (c) pontban szerződéskötésre felhatalmazott személy vagy egy harmadik fél a 349 paragrafus alapján nem szövetkezhet egymással azért, hogy a 440. paragrafusban szereplő maximális összeget megszerezzék.

## Az igény megállapítása

**444.** (1) Annak a személynek, akinek egy választási kampány során felmerült kiadásra igénye van, el kell küldenie a számlát, vagy az igényt igazoló dokumentumokat

(a) a jelölt hivatalos képviselőjének, vagy

(b) a jelöltnek, ha nincsen hivatalos képviselője.

(2) Az igénylőt kizárják az igény megállapításából, ha a számlát vagy az igényt igazoló egyéb okmányokat több mint 3 hónappal

(a) a szavazás napja, vagy

(b) a Canada Gazette-ben a választási kiírás visszavonását kihirdető közlemény megjelenése után küldi el.

(3) Ha az igénylő meghal a 3 hónapos periódus letelte előtt, egy újabb 3 hónapos periódus kezdődik az (1) bekezdésben szereplő lehetőség megvalósítására, azon a napon, mikor az igénylő jogi képviselője jogosulttá válik, hogy az igénylő javára járjon el.

**445.** (1) A választási kampány költségek kifizetésére támasztott igényt, melyet a 444. paragrafus előírásaival összhangban küldtek el,

(a) a szavazás napjától, vagy

(b) a Canada Gazette-ben a választási kiírás visszavonását kihirdető közlemény megjelenésétől számított 4 hónapon belül kell kifizetni.

(2) Az igény 4 hónapon belüli kifizetésének követelménye nem vonatkozik az olyan igényekre, melyekre vonatkozóan

(a) az okmányokat a 444 (3) bekezdés alapján egy újra meghatározott időn belül lehet elküldeni,

(b) a Választási Biztos engedélyezte a kifizetést a 447 paragrafus alapján,

(c) egy bíró engedélyezte a kifizetést a 448 paragrafus alapján, vagy

(d) keresetet indítottak a 449. paragrafus szerint.

**446.** Egy jelölt választási kampányával kapcsolatos költséget tartalmazó megállapodás csak perelhető a jelölttel szemben, ha a megállapodást nem

(a) a jelölt személyesen,

(b) a jelölt hivatalos képviselője, vagy

(c) a hivatalos képviselő által írásban szerződéskötésre felhatalmazott személy kötötte.

**447.** (1) A jelölt választási kampány költségére a jelölt hivatalos képviselőjével vagy a jelölttel szemben igénnyel fellépő személy írásbeli

igénybejelentésekor a Választási Biztos, ha megfelelő alapot talál erre, írásban elrendelheti az összeg kifizetését a jelölt hivatalos képviselőjén keresztül, ha

(a) a számla vagy az egyéb, az igényt igazoló okmányt nem küldték meg a 444. paragrafus alapján, vagy

(b) a kifizetés nem a 445 (1) bekezdés alapján történt.

(2) A Választási Biztos megadhat bármilyen olyan feltételt, amit szükségesnek talál az (1) bekezdés alapján jóváhagyott kifizetésre.

**448.** A jelölt választási kampány költségére a jelölt hivatalos képviselőjével vagy a jelölttel szemben igénnyel fellépő személy írásbeli igénybejelentésekor egy, a szavazatok újraszámolásában illetékes bíró, ha megfelelő alapot talál erre, elrendelheti az összeg kifizetését a jelölt hivatalos képviselőjén keresztül, ha

(a) az igénylő megerősíti, hogy a 447 (1) bekezdésben szereplő elrendelést visszautasították, és a számlát vagy az igényt igazoló egyéb dokumentumot nem küldték meg a 444. paragrafus szerint, vagy a kifizetés nem történt meg a 445 (1) bekezdésben meghatározott 4 hónapos időtartam alatt, vagy

(b) az igényelt összeget nem fizették ki a 447 (1) bekezdés szerint a Választási Biztostól kapott felhatalmazással összhangban, és az igénylő megerősíti, hogy nem tudott ezen felhatalmazásnak eleget tenni töle független okok miatt.

Az igénylőnek értesítenie kell a Választási Biztost, hogy az igénylés megtörtént.

**449.** (1) Az a személy, aki a 444 paragrafus alapján elküldte igényét, eljárást kezdeményezhet az illetékes bíróságon, hogy kártalanítást kérjen a kifizetetlen összegekre

(a) bármikor, ha a bejegyzett képviselő visszautasítja az összeg kifizetését vagy vitatja a kifizethetőségét vagy

(b) a 445 (1) paragrafusban megemlített időtartam letelte után, vagy ezen periódus, a 447 (1) bekezdésben vagy a 448 paragrafusban jóváhagyott bármilyen meghosszabbítása esetén, bármilyen egyéb helyzetben.

(2) A bejegyzett párt bejegyzett képviselője által kifizetett összeg, mint az (1) bekezdésben szereplő eljárás eredménye kifizetettnek tekintendő e Törvény szerint.

**450.** (1) A 541 (1) bekezdésben szereplő beszámolóban említett kifizetetlen igény, amit 18 hónappal a szavazás napja után részben vagy egészben még nem fizettek ki, azon a napon a jelölt részére kifizetetlen támogatásnak tekintendő.

(2) Az (1) bekezdés nem vonatkozik olyan, az (1) bekezdésben említett napon kifizetetlen igényre

(a) amelyet egy kötelező megállapodás alapján kell kifizetni,

- (b) amelynek jogi eljárás során biztosítják a kifizetését,
  - (c) amely egy per tárgya a jelölt számára kötelezően kifizetendő összeget vagy a kifizetetlen összeget illetően,
  - (d) amelyet a hitelező szabályos könyvelői gyakorlatával összhangban mint behajthatatlan adósságot leírt.
- (3) A jelölt vagy a hivatalos képviselője, aki tudatában van annak, hogy (2) (a)-(d) pontok közül bármelyik is egy kötelezettség kifizetésére vonatkozik, értesítenie kell a Választási Biztost az (1) bekezdésben kikötött dátum előtt.
- (4) Az (1) bekezdésben kikötött nap után amint megvalósítható, a Választási Biztos nyilvánosságra hozza – oly módon, ahogy azt a legmegfelelőbbnek tartja – azon igények listáját, melyeket az (1) bekezdés szerint támogatásnak minősítettek.

### Beszámoló a választási kampány pénzügyeiről és kiadásairól

**451.** (1) A jelölt hivatalos képviselőjének a következőket kell eljuttatnia a Választási Biztosnak a választással kapcsolatban:

- (a) a választási kampány beszámolót az előírt formában, a jelölt választási kampányának pénzügyeiről és kiadásairól,
- (b) a könyvvizsgáló jelentését a 453 paragrafus szerint a beszámolóról,
- (c) az okmányokat, amelyek bizonyítják a beszámolóban szereplő költségek jogosságát, beleértve a banki kimutatásokat, a letéti jegyeket és a törölt csekkeket,
- (d) a hivatalos képviselő nyilatkozatát a beszámolóról az előírt formában, és
- (e) a jelölt nyilatkozatát a beszámolóról az előírt formában.

(2) A választási kampány beszámolónak a következőket kell tartalmaznia a jelölttel kapcsolatban:

- (a) egy kimutatást a választási kiadásokról,
- (b) egy kimutatást a választási kampány költségeiről, a választási költségeket nem számítva,
- (c) a jelölt írott kimutatását a 456 (1) bekezdésben említett személyes költségekkel kapcsolatban,
- (d) egy kimutatást a 449. paragrafus szerinti bírósági eljárások során vitatott igényekről,
- (e) egy kimutatást a kifizetetlen igényekről, melyek iránt a 447. vagy 448. paragrafusok szerint igény nyújtható be,
- (f) egy kimutatást a következő támogatóktól kapott támogatásokról: egyének; vállalatok; kereskedelmi szervezetek; kormányok; szakszervezetek; a szakszervezetektől eltérő, részvénytőke nélküli vállalatok; és a szakszervezetektől eltérő bejegyzetlen vállalatok vagy társulások;
- (g) az (f) pontban felsorolt támogatók számát,

(h) a (h.1) pont fenntartásával, az (f) pontban felsorolt osztályokban szereplő azon támogatók nevét és címét, akik több mint 200 \$ összértékű támogatást nyújtottak a jelölt hivatalos képviselőjének felhasználására, vagy közvetlenül, vagy a bejegyzett párt által támogatott jelölt vagy egy választókerületi bizottság választására létrehozott alapítványon keresztül, és a támogatás teljes összegét.

(h1) a (h) pontban szereplő támogató vállalatok esetében a cég ügyvezető igazgatójának vagy elnökének nevét,

(i) ha a (h) pontban szereplő támogatókról – akik egy alapítványon keresztül nyújtottak támogatást – nincs információ, az (f) pontban szereplő minden támogató nevét és címét, akik több mint 200 \$ összértékű támogatást nyújtottak az alapítványnak vagy a választókerületi bizottságnak a beszámolóra vonatkozó választást megelőző választások óta, valamint ha a támogató egy numbered company, az ügyvezető vagy az elnök nevét, mintha a támogatás a bejegyzett párt felhasználására történt volna

(j) egy beszámoló a jelölt átutalásairól a bejegyzett párt által támogatott jelölt választókerületi bizottsága vagy a bejegyzett párt részére

(k) egy beszámolót a bejegyzett pártnak adott támogatásokról, amit részben vagy egészben visszaküldtek a támogatóknak vagy más módon kezeltek e törvény rendelkezéseivel összhangban.

(3) A (2) bekezdésre vonatkozóan – kivéve a (2) (k) pontot – a támogatás kölcsönt tartalmaz.

(4) Az (1) bekezdésben szereplő dokumentumokat be kell nyújtani a Választási Biztosnak 4 hónappal

(a) a választás napja, vagy

(b) egyéb esetekben a választási kiírás visszavonását kihirdető közlemény megjelenése után.

(5) A jelöltnek a szavazás napja után 4 hónapon belül el kell küldenie hivatalos képviselőjének az (1) (e) pontban szereplő nyilatkozatot.

(6) Ha a jelölt meghal anélkül, hogy elküldte volna a nyilatkozatot az (5) bekezdésben meghatározott időtartamon belül, úgy veszik,

(a) mintha elküldte volna azt a vonatkozó bekezdésnek megfelelően,

(b) hogy a hivatalos képviselő elküldte a nyilatkozatot a Választási Biztosnak az (1) bekezdésnek megfelelően,

(c) hogy a Választási Biztos megkapta a nyilatkozatot a 464., 466., és 467. paragrafusok teljesítése érdekében.

**452.** A jelölt hivatalos képviselőjének késedelem nélkül ki kell fizetnie a kapott támogatás értékének megfelelő pénzüsszeget a Választási Biztosnak, aki továbbítja azt a Kincstárnak, ha

- (a) a hivatalos képviselő nem tudja eldönteni, hogy a támogató a 451 (2) (f) pontban felsorolt támogatók melyik csoportjába sorolható,
- (b) az összeg több mint 200 \$ és a 451 (2) (h) pontban szereplő támogató neve és címe, vagy a 451 (2) (h1) pontban szereplő támogató ügyvezetőjének vagy elnökének neve nem ismert.

**453.** (1) Az általános választások után amint lehet, a jelölt könyvvizsgálója jelentést készít a jelölt hivatalos képviselőjének a választási kampány beszámolóról a 451 (1) (a) pont alapján és elvégzi azokat a vizsgálatokat, amelyek alapján a könyvvizsgáló véleményt nyilváníthat arról, vajon a beszámoló megfelelően és az általánosan elfogadott könyvelési alapelvekkel összhangban mutatja be a pénzügyi adatokat, amelyre a beszámoló épült.

(2) A könyvvizsgáló jelentésének tartalmaznia kell egy teljes névsort felülvizsgálat céljából az előírt formában.

(3) A könyvvizsgáló jelentésének tartalmaznia kell bármilyen kimutatást, amelyet a könyvvizsgáló szükségesnek tart, ha

(a) a beszámoló nem mutatja be korrektül a pénzügyi adatokat, amelyre a beszámoló épült,

(b) a könyvvizsgáló nem kapott meg minden kért információ és magyarázatot a jelölttől vagy hivatalos képviselőjétől, vagy

(c) a vizsgálatokra alapozva úgy tűnik, hogy a bejegyzett párt nem vezette megfelelően a nyilvántartást.

(4) A bejegyzett párt könyvvizsgálójának betekintése van – bármilyen elfogadható időpontban – a jelölt összes dokumentumába, és kérheti a jelöltet és hivatalos képviselőjét, hogy bármilyen információt vagy magyarázatot bocsássonak a rendelkezésére, ami – a könyvvizsgáló véleménye szerint – szüksége lehet a jelentés elkészítéséhez.

(5) A 85 (2) bekezdésben szereplő személy, aki a jelölt könyvvizsgálójának partnere vagy társa, vagy aki a könyvvizsgáló alkalmazottja, vagy annak a cégnek az alkalmazottja, ahol a könyvvizsgáló partner vagy társ, nem vehet részt – kivéve a (4) bekezdésben meghatározott módon – a könyvvizsgáló jelentésének elkészítésében.

**454.** (1) A 451 (4) bekezdés ellenére a jelöltnek, aki nem tartózkodik Kanadában a 451 (1) bekezdésben szereplő dokumentumok benyújtásakor, a visszaérkezéstől számított 14 napon belül be kell nyújtania azokat a Választási Biztosnak a jelölt nyilatkozatával együtt a 451 (1) bekezdésben szereplő választási kampány beszámolóval kapcsolatban.

(2) Az (1) bekezdés alapján a jelölt hivatalos képviselőjét nem lehet felmenteni a Törvény által előírt kötelezettségeinek betartása alól, miszerint a jelölt választási költségeiről beszámolót kell készítenie, és nyilatkozatot kell róla tennie a 451 (1) (d) pont alapján.



**455.** (1) A 451 (4) bekezdés szerinti 4 hónapos periódus letelte után a jelölt hivatalos képviselője benyújtja Választási Biztosnak a 451 (1) bekezdésben előírt dokumentumok módosított/frissített változatát, amely egy igénybejelentéshez kapcsolódik, beleértve

(a) a behajthatóság időtartamának meghosszabbítását a 444 (3) bekezdés szerint, az igénylő halála miatt,

(b) felhatalmazást a kifizetésre a 447. paragrafus szerint,

(c) felszólítást a kifizetésre a 448. paragrafus szerint,

(d) vitatott igényt a 449. paragrafus szerint.

(2) Ha a dokumentumok módosított/frissített változatában érintett adatokat a 453. paragrafus szerint könyvvizsgálat alá kell vetni, a könyvvizsgáló jelentésének frissített változatát is csatolni kell.

(3) A jelölt hivatalos képviselőjének a 451 (1) bekezdés szerinti dokumentum frissített változatát az ezzel kapcsolatos kifizetés után 30 nappal kell benyújtania.

**456.** (1) A jelöltnek a választást követő 3 hónapon belül kell hivatalos képviselőjének elküldeni egy írásbeli kimutatást az előírt formában, amely

(a) rögzíti és részletezi a kifizetett személyes költségek összegét, amely kifizetésük dokumentálását is tartalmazza, vagy

(b) kijelenti, hogy nem volt személyes kiadása.

(2) Az (1) bekezdés nem vonatkozik olyan jelöltre, aki meghal anélkül, hogy elküldte volna a bekezdésben szereplő írásbeli nyilatkozatát a 3 hónapos periódus vége előtt.

#### Javítások és meghosszabbított jelentési periódus

**457.** (1) A Választási Biztos módosíthat a 451 (1) vagy a 455 (1) bekezdésekben előírt dokumentumon, ha a javítás nem befolyásolja lényegesen annak tartalmát.

(2) A Választási Biztos írásban kérheti a jelöltet vagy hivatalos képviselőjét, hogy javítsa ki egy meghatározott időn belül a 451 (1) vagy a 455 (1) bekezdésekben szereplő dokumentumot.

**458.** (1) A Választási Biztos írásos folyamodványában engedélyezheti a jelöltnek vagy hivatalos képviselőjének

(a) a 451 (4) vagy 455 (3) bekezdésekben szereplő periódus meghosszabbítását, vagy

(b) a 451 (1) vagy 455 (1) bekezdésekben szereplő dokumentum módosítását meghatározott időn belül.

(2) A folyamodvány elkészítése történhet

(a) az (1) (a) pont szerint a 451 (4) vagy a 455 (3) bekezdésekben megadott időn belül, ahogy a helyzet megkívánja, és

(b) az (1) (b) pont szerint, amint a folyamodó értesül a javítás szükségességéről.

(3) A Választási Biztos nem engedélyezheti a meghosszabbítást vagy a javítást, hacsak a folyamodó által benyújtott bizonyítékok nem támasztják alá a folyamodvány jogosságát a következő okok miatt:

(a) az igénylő betegsége,

(b) a fő képviselő vagy elődje hiánya, halála, betegsége vagy hivatali kötelességmulasztása,

(c) a bejegyzett párt bejegyzett képviselőjének vagy egy képviselőjének, a fő képviselő alkalmazottjának vagy hivatalnokának, vagy bármelyikük elődjének hiánya, halála, betegsége vagy hivatali kötelességmulasztása, vagy

(d) gondatlanság vagy jóhiszeműen elkövetett hiba esetén.

**459.** (1) A jelölt vagy a hivatalos képviselője a szavazatok újraszámolásában illetékes bíróhoz fordulhat ezzel

(a) mentesítve a jelöltet vagy hivatalos képviselőjét a 457 (2) bekezdésben szereplő kérés alól, vagy

(b) engedélyezve a 458 (1)(a) bekezdésben szereplő meghosszabbítást vagy a 458 (1) (b) pontokban szereplő módosítást.

Az igénylőnek értesítenie kell a Választási Biztost a folyamodványról.

(2) A folyamodvány elkészítése történhet

(a) az (1) (a) pont szerint a 457 (2) bekezdésekben meghatározott időn belül, vagy ezen periódus lejártát követő 2 héten belül, vagy

(b) az (1) (b) pont szerint

(i) a meghosszabbítást vagy a módosítást elutasító, a 458 paragrafusban szereplő folyamodványtól, vagy

(ii) a 458 (1) (a) v. (b) pont szerint meghosszabbított v. engedélyezett periódus lejártától

számított két héten belül, ahogy a helyzet megkívánja.

(3) A bíró csak akkor hoz határozatot, ha úgy ítéli meg, hogy a körülmények okot adtak az igény bejelentésére a 458 (3) (a)-(d) pontok alapján.

(4) Az (1) bekezdés szerinti határozat megkívánhatja, hogy az igénylő fogadja el azokat a feltételeket, melyeket a bíró e Törvény érvényesítéséhez szükségesnek tart.

**460.** (1) A bíró, aki a 459 vagy 461 paragrafus szerinti igényléssel foglalkozik és elfogadja, hogy a jelölt vagy hivatalos képviselője nem nyújtotta be a 451 (1) bekezdésben szereplő dokumentumokat jelen Törvény alapján a hivatalos képviselő vagy annak elődje visszautasítása

vagy hibája miatt, előírja a hivatalos képviselő vagy elődje részére, hogy jelenjen meg a bíróság előtt.

(2) A bíróság írásban elrendelheti, hogy

(a) a hivatalos képviselő vagy annak elődje tegyen valamit, amit a bíró megfelelőnek ítél meg, hogy a visszautasítást vagy a hibát helyrehozza, vagy

(b) a hivatalos képviselőt vagy elődjét megvizsgálják a visszautasítással vagy hibával kapcsolatos információk tekintetében.

**461.** A jelölt a szavazatok újraszámolásában illetékes bíróhoz fordulhat azzal a kéréssel, hogy hozzon egy rendeletet, amely mentesíti a jelöltet bármilyen felelősség vagy következmény alól jelen vagy bármely más Törvény alapján a jelölt hivatalos képviselőjének tettével vagy mulasztásával kapcsolatosan, amely okot adott a 458 (1) bekezdés szerinti engedélyezésre vagy a 459 (1) bekezdés szerinti határozat meghozatalára, ha a jelölt kijelenti, hogy

(a) a tudomása vagy hozzájárulása nélkül történt, vagy

(b) igyekezett elkerülni a bekövetkeztét.

A jelöltnek vagy hivatalos képviselőjének értesítenie kell a Választási Biztost, hogy a folyamodvány megtörtént.

**462.** (1) A jelölt vagy hivatalos képviselője a szavazatok újraszámolásában illetékes bíróhoz fordulhat azzal a kéréssel, hogy hozzon egy rendeletet, amely mentesíti a hivatalos képviselőt azon kötelezettsége alól, hogy a 451 (1) vagy 455 (1) bekezdésben szereplő dokumentumot benyújtsa. A jelöltnek vagy hivatalos képviselőjének értesítenie kell a Választási Biztost, hogy a folyamodvány megtörtént.

(2) A bíró nem hozhatja meg a határozatot, hacsak nem fogadja el, hogy az igénylő nem tudta a dokumentumokat benyújtani vis maior vagy természeti csapás, árvíz, tűz vagy más katasztrófa okozta megsemmisülésük miatt.

(3) A Törvényben foglaltak teljesítésére az igénylőt felmentik az (1) bekezdésben szereplő kötelezettsége alól a határozat napján.

**463.** (1) A jelöltnek és hivatalos képviselőjének nem kell benyújtania 451 (1) vagy 455 (1) bekezdésekben szereplő dokumentumokat a Választási Biztosnak

(a) a jelölt és hivatalos képviselője tudatában van annak, hogy a kimutatás hibás vagy félrevezető adatokat tartalmaz, vagy

(b) a 451 (2) bekezdés szerint előírt információt nem adták meg, vagy 455 (1) bekezdés szerint előírt módosítást/frissítést nem végeztek el.

(2) A megválasztott jelölt, aki elmulasztja benyújtani a 451 vagy 455 paragrafusokban előírt dokumentumokat vagy elmulasztja megtenni a 457

(2) bekezdésben előírt vagy a 458 (1) bekezdésben engedélyezett

javításokat, nem ülésezhet vagy szavazhat az Alsó Házban, amíg a benyújtás vagy a javítás meg nem történik, ahogy a helyzet megkívánja.

#### A választási költségek és a személyes kiadások megtérítése

**464.** (1) A választókerületi részeredmények kézhezvétele után a Választási Biztosnak azonnal be kell nyújtania egy igazolást a Kincstárnak, amely tartalmazza

- (a) a megválasztott képviselő nevét, ha van ilyen,
- (b) azoknak a jelölteknek a nevét, akik a leadott érvényes szavazatok 15 %-át vagy többet kaptak, és
- (c) azt az összeget, amely a 440. paragrafus szerinti maximalizált választási költség 15 %-a.

(2) Az igazolás kézhezvételekor a Kincstár-nak ki kell fizetnie a benne szereplő összeget az Összevont Kincstári Alapból az igazolásban szereplő bármely jelölt hivatalos képviselőjének, mint a jelölt választási költségének és személyes kiadásának részki fizetését.

(3) A jelölt hivatalos képviselőjének kése dem nélkül vissza kell küldenie a Kincstárnak a (2) bekezdés szerint kapott összeget, amely több mint 50 %-a a

- (a) jelölt összes személyes költségének, amit kifizetett, és
- (b) jelölt összes választási költségének, amit a hivatalos képviselője fizetett ki, ahogy az a jelölt választási kampány beszámolójában szerepel.

**465.** (1) A 451 (1) bekezdésben szereplő dokumentumok, vagy a 455 (1), 458 (1) vagy 459 (1) bekezdésekben szereplő módosított/frissített dokumentumok átvételekor a 464 (1) bekezdésben szereplő igazolásban megnevezett jelölttől, a Választási Biztos benyújt a Kincstár-nak egy igazolást, amely

- (a) kijelenti, hogy a Választási Biztos elfogadja, hogy a jelölt és a hivatalos képviselője megfelelnek a 447 (2) bekezdés és a 451-462 paragrafusok követelményeinek,
- (b) kijelenti, hogy a könyvvizsgáló jelentése nem tartalmaz a 453 (3) bekezdésben szereplő kimutatást,
- (c) kijelenti, hogy a jelölt a 440. paragrafus szerinti választási költség határ több mint 30 %-át költötte,
- (d) meghatározza a jelölt választási költségének és személyes kiadásainak utolsó részki fizetését.

(2) Az (1) (d) pontban szereplő összeg

- (a) a jelölt kifizetett választási költségeinek és kifizetett személyes kiadásainak 50 %-a és a 464. paragrafus szerint történt részki fizetés különbsége, és
- (b) a 440. paragrafus szerinti választási költség határ 50 %-a

közül a kisebb lesz. (A kettő közül a kisebb.)

(3) Az igazolás kézhezvételekor a Kincstár kifizeti az abba szereplő összeget az Összevont Kincstári Alapból a jelölt hivatalos képviselőnek.

**466.** A 451 (1) és ha érvényes, a 455 (1) bekezdésben szereplő dokumentumok a 464 (1) bekezdés alapján a visszatérítésből kizárt jelölttől történő átvételekor, a Választási Biztosnak benyújtja a Kincstárnak a teljesítést megerősítő igazolást, amely kijelenti, hogy a jelölt és hivatalos képviselője megfelelt jelen Rész követelményeinek.

**467.** A 465 paragrafus szerinti igazolás vagy a 466 paragrafus szerinti teljesítési megerősítés kézhezvételekor – amely 250 \$-ról vagy többről szól –, a Kincstár kifizeti a leszámolt összeget az Összevont Kincstári Alapból: a jelölt választási költségeinek 3 %-a vagy 1500 \$ összegek közül a kisebbet.

**468.** A Választási Biztos benyújt a Kincstárnak egy igazolást, amelyben felsorolja

(a) minden jelölt nevét, beleértve azt is, aki a 74 (1) bekezdés alapján visszalépett és aki benyújtotta a dokumentumokat a 451 (1) bekezdés alapján és visszaküldte a fel nem használt nyomtatványokat a 477 paragrafus szerint, a 478 (2) bekezdéssel összhangban, és

(b) bármelyik jelölt nevét, aki meghalt a szavazóhelyiségek bezárása előtt.

(2) Az igazolás kézhezvételekor a Kincstár kifizeti az Összevont Kincstári Alapból a listán szereplő jelöltek jelölési letétjének összegét a hivatalos képviselőjüknek.

(3) Ha nincsen hivatalos képviselő az (1) (b) pontban szereplő esetben, a Választási Biztos visszaküldheti a jelölési letétet bármelyik személynek, akit ő megfelelőnek tart erre.

(4) Bármely jelölési fedezet, amelyet nem küldtek vissza ezen paragrafus alapján, Kanada jogán Ófelségére száll.

**469.** Ha egy választókerület jelöltje, akinek jelölését egy bejegyzett párt támogatta, meghal a jelölés lezárása előtti ötödik nap 14 órától a szavazás napjáig tartó periódusban,

(a) a 464 paragrafus teljesítéséhez a leadott érvényes szavazatok 15 %-át ítélik neki a választókerületben, ahol jelölt volt, és

(b) a Választási Biztos a 464 (1) bekezdésben szereplő igazolásban 22,5 %-ot jelöl meg a választókerület más jelöltjeinek.

**470.** (1) Ez a Rész a következő módosításokkal vonatkozik a jelölt választási kampány költségeire egy választókerületben, ahol a kiírást visszavonták az 59 paragrafus vagy visszavontnak tekintik az 551 paragrafus szerint:

- (a) úgy tekintik, hogy a választást olyan választási napon tartották, amely a Canada Gazette-ben megjelent visszavonás kihirdetésének napja,
- (b) úgy tekintik, hogy minden jelölt az érvényesen leadott szavazatok 15 %-át kapta a megtartottnak tekintett választáson, és
- (c) a 464. vagy 465. paragrafusban szereplő igazolás kézhezvételekor a Kincstár kifizeti az Összevont Kincstári Alapból a jelölt hivatalos képviselőjének az (i) és (ii) pontokban szereplő összegek közül a kisebbet:
  - (i) a 440. paragrafus szerinti választási költség határ összege, és
  - (ii) az az összeg, amennyivel a jelölt választási kampány beszámolójában szereplő választási költségei és személyes kiadása meghaladja a jelölt által kapott támogatások teljes összegét.
- (2) Az (1) bekezdés ellenére a jelölt nem jogosult a választási költségek és a személyes kiadások visszatérítésére, ha
  - (a) a kiírást visszavonják vagy visszavontnak tekintik a jelölés zárónapja előtt, vagy
  - (b) a választási költségek, ahogy azt a jelölt választási kampány beszámolójában szerepel, nem több, mint a jelölt által kapott támogatások összege.

#### A választási alap többlete

- 471.** (1) A választási alap többlet összege, amit a jelölt kap egy választásra az az összeg, amennyivel a jelölt választási bevétele a (2) bekezdés szerint több, mint a jelölt választási kampány költségének összessége, amit a hivatalos képviselője fizetett, és a (3) bekezdésben szereplő átutalás.
- (2) A jelölt választási bevétele magában foglal bármely összeget, amely
  - (a) a jelöltnek nyújtott pénzügyi támogatás,
  - (b) választási költség vagy személyes kiadás, amit jelen Törvény alapján visszatérítettek,
  - (c) a jelölt jelölési letétje, amit visszatérítettek a jelöltnek,
  - (d) bármely más összeg, amelyet a jelölt kapott a választási kampányára és ez nem visszafizetendő.
- (3) A jelölt átutalása
  - (a) bármilyen pénz, amelyet a jelölt átutal a szavazás alatt a bejegyzett pártnak, amely a jelöltet támogatja, vagy a bejegyzett párt választókerületi bizottságának a saját választókerületében, és
  - (b) a visszatérítés bármilyen összege a (2) (b) és (c) pontok alapján, amit a jelölt a bejegyzett pártra ruház.
- 472.** (1) Ha Választási Biztos úgy ítéli meg, hogy a jelöltnek többlete van a választási pénzekből, Választási Biztos kiállít egy értesítést a jelölt hivatalos képviselője részére a többlet becsült összegéről.

(2) A jelölt hivatalos képviselője, akinek többlete van választási pénzekből, de nem kapott az (1) bekezdésben szereplő értesítést a becsült többletről, letétbe helyezi a becsült többletet 60 nappal

(a) a jelölt választási és személyes költség visszatérítésének utolsó részki fizetése kézhezvétele, és a jelölt jelölési letétjének visszatérítése után, vagy

(b) a jelölt választási kampány beszámolójának benyújtása után, ha jelölt nem kapta meg az (a) pontban említett visszatérítések egyikét sem.

**473.** (1) A jelölt hivatalos képviselője 60 nappal a becsült többlet értesítésének kézhezvétele után letétbe helyezi a választási pénz többletét.

(2) A többletet

(a) egy bejegyzett párt által támogatott jelölt esetén, a bejegyzett pártnak vagy bejegyzett párt választókerületi bizottságának a jelölt választókerületében, vagy

(b) bármely más esetben a Kincstárnak kell átutalni.

**474.** (1) A jelölt hivatalos képviselője 7 nappal a jelölt választási pénz többletének letétbe helyezése után az előírt formában értesíti a Választási Biztost az összegről és a letétbe helyezés dátumáról és hogy kinek utalták a többletet.

(2) Amint a jelölt választási alap többletének letétbe helyezése után a legalkalmasabb, a Választási Biztos közzéteszi az (1) bekezdésben említett értesítést oly módon, ahogy azt megfelelőnek ítéli.

**475.** (1) A hivatalos képviselő, aki letétbe helyezte a jelölt többlet választási pénzét a 473 (2) (b) pont szerint és ezt követően még fizetnie kell a jelölt választási kampány költsége terhére, a Választási Biztoshoz fordulhat az összeg visszafizetése miatt, mely összeg nem nagyobb, mint a későbbi fizetés és a többlet választási pénz közül a kisebb összeg.

(2) A Választási Biztostól az igényléssel kapcsolatban fizetésre vonatkozó kérelem kézhezvételekor a Kincstár kifizeti az igénylésben meghatározott összeget a hivatalos képviselőnek az Összevont Kincstári Alapból.

**476.** A bejegyzett párt bejegyzett képviselője és választókerületi bizottsága nem utalhat támogatást a jelölt részére a szavazás napja után, kivéve

(a) a jelölt választási kampány beszámolójában szereplő kifizetetlen igények fizetése esetén, vagy

(b) a Választási Biztos vagy bíróság által engedélyezett esetekben ezen Rész alapján.

## A nyomtatványok beszerzése és használata

**477.** A jelölt és hivatalos képviselője az előírt formanyomtatványokat használják a Jövedelemadó Törvény 127 (3) bekezdésének teljesítéséhez a támogatások hivatalos fogadására.

**478.** (1) A szavazatszedő bizottság elnöke választókerülete minden jelöltjének eljuttatja a nyomtatványok megfelelő számú példányát, melyet a jelöltnek vagy hivatalos képviselőjének használnia kell.

(2) A jelölt vagy hivatalos képviselője a fel nem használt nyomtatványokat a 477 paragrafus szerint visszaküldi a választás napját követő egy hónapon belül.

(3) A Választási Biztos az (1) bekezdésben szereplő nyomtatványok közül kijelölheti azokat, amelyeket csak a jelölt – akinek jelölését a 71 (1) bekezdés alapján megerősítették – hivatalos képviselője kaphat meg.



**Havas Péter:**  
**A választási kampányok költségeinek szabályozása Nagy-Britanniában**

Nagy-Britannia egyike azoknak az országoknak, amelyek sokáig a párt- és választás-finanszírozás legegyszerűbb szabályozási rendszerét tudhatták magukénak. Hosszú évtizedeken keresztül a múlt század utolsó évtizedében kialakított szabályok voltak érvényben és bár előfordultak értelmezési problémák, főleg a szabályok betartásának ellenőrzése oldaláról és ebből kifolyólag politikai viták, de nagyobb botrányok nem voltak jellemzőek a brit politikára. A politika “drágulása”, a kampányok költségeinek növekedése, nem utolsósorban a modern tömegkommunikáció alkalmazásának következtében, először az 1992-es választások kapcsán vetett fel komolyabb problémákat és sürgette egy átfogó párt (választási kampány) finanszírozási törvény kimunkálását. 1994-ben az akkori konzervatív miniszterelnök kezdeményezésére alakult meg “A közéletet normáit szabályzó bizottság” - Committee on Standards of Public Life - , amelynek feladata a közhivatalnokok viselkedési szabályzatának kidolgozása volt. 1997-ben a Munkáspárt választási kiáltványa arra tett ígéretet, hogy e bizottság hatáskörét kiterjeszti a politikai pártok finanszírozásának egészére. A bizottság, amelynek vezetését 1997-ben, már a munkáspárti kormányzás idejében, Lord Neill vette át, 1998 októberében közzétette javaslatait, amelyek a 2000 elején az Alsóház által elfogadott új törvény alapjául szolgáltak. Ennek alapelvei az integritás, az ellenőrizhetőség és a nyitottság voltak. A javaslat tartalmazta, hogy a törvény kötelezze a pártokat pénzügyi mérlegeik nyilvánosságára, a nagyobb összegeket adományozók azonosítására, (de nem feltételezte ezek korlátozását). A Neill-jelentés kizárta a külföldről történő adományozás lehetőségét személyek és szervezetek részéről, kivéve, ha az adományozó az Egyesült Királyság olyan állampolgára, aki külföldön él, de még szerepel a hazai választási nyilvántartásban, vagy ha az adományozó külföldi szervezet (vállalat) az Egyesült Királyság területén fejt ki tevékenységet. A javaslat ellenezte a pártok állami támogatása, sok európai országban alkalmazott rendszerének bevezetését, de javasolta az ellenzéki pártoknak nyújtott költségvetési támogatás kiszélesítést, valamint egy szerény méretű állami támogatás bevezetését a politikai pártok bizonyos költségeire. A “Politikai pártokról, a választásokról és a népszavazásokról” szóló 1999-2000/34 sz. törvény /1/ Nagy-Britanniát a párt-gazdálkodás Európa legkevésbé szabályozott államából a legszabályozottabbak közé emeli. A törvény fő jellemzője, hogy a hatáskörök és jogkörök tekintetében átfogó szabályozást valósít meg, kiterjed mind a pártok bevételeire, mind

kiadásaira, létrehozta a független Választási Bizottságot és azt széleskörű ellenőrzési és végrehajtó feladatokkal látja el.

## 1. A párt (választási) finanszírozás problémáinak eredetéről

Elvben a pártok (a választások) finanszírozását két forrásból lehet biztosítani: a közpénzekből (állami támogatásból) és a magánszféra adományaiból, támogatásából. Nagy-Britanniában egy vegyes rendszer valósult meg, de ezen belül a domináns forrás a magánszféráé volt (tegyük hozzá: és maradt).

Egy kis kitéréssel érdemes emlékeztetni, hogy bár Britanniában – ellentétben más európai országokkal – a politikai pártok nem rendelkeznek alkotmányos elismertséggel (nincs írott alkotmány), de a széles értelmezett alkotmányos szerepük nem képezheti vita tárgyát: a pártok a szigetországban is a képviselői demokrácia és a törvényhozás nélkülözhetetlen eszközei. A pártok állami szabályozásának módja és eszközei azonban soha sem tartoztak az egyszerű kérdések közé. Egyrészt a demokratikus államnak bizonyos fokig örködni kell a pártok nyitottsága, belső demokratikus rendje felett, továbbá annak érdekében is, hogy a pártok egyenlően biztosítsák tagjaik számára az előrehaladást és a pártokon belüli pozíciókat, előnyöket, indulásukat a választásokon. Másrészt nagy kérdés: milyen mértékben avatkozhat be az állam egy párt életébe. Van azonban egy olyan terület, ahol az államnak aktívan részt kell vennie, ez a pártok finanszírozásának szabályozása. Ebben az értelemben az állam több vonatkozásban is érdekelt: a/ biztosítani kell, hogy a pártoknak legyen elég pénzüik arra, hogy teljesítsék alkotmányos feladataikat, b/ biztosítani kell, senkinek ne legyen olyan privilégiuma, hogy a pártok anyagi támogatásának fejében rendelkezzen befolyással a politika formálására, c/ meg kell akadályoznia, hogy egyes pártoknak jobb anyagi helyzetüknél fogva aránytalanul nagy szerepük legyen a politikában. Összefoglalva: *a pártok anyagi helyzetének összhangban kell lennie azzal a szereppel, amelyet a pártok a képviselői demokrácia eszközeként kell, hogy betöltsenek. /2/*

Egy olyan országban, ahol a politikai pártokat és a választási kampányokat zömmel a magánszféra finanszírozza, rendkívül fontos, hogy biztosítva legyen az anyagi források nyilvánossága, ellenőrizhetősége. Nagy-Britanniában mindez törvényileg sokáig nem volt meg.

A választások finanszírozásával kapcsolatos nagy-britanniai problémák tengelyében a pártok pénzügyeit körülvevő hagyományos **titokzatosság** -

**titkosság** állt. Az említett törvény elfogadása előtt a pártok nem voltak kötelezve arra, hogy publikálják elszámolásait, pénzügyi mérlegeiket és nyilvánosságra hozzák a pártok számára adományozó személyek nevét, azonosságát. Igaz, az Alsóház belügyekkel foglalkozó bizottsága 1994-ben ajánlotta, hogy a pártok hozzák nyilvánosságra pénzügyeiket, de erre egy ideig csak a Skót Nemzeti Párt volt hajlandó és csak a Munkáspárt (1995-től) közölte azon adományozók nevét, akik évente 5000 fontot meghaladó összeggel támogatták a pártot, az adományok teljes összegét azonban nem. A Konzervatív Párt pénztárosa egyértelműen megtagadta a fentiek közlését, mondván, hogy pártja nem karitatív szervezet, hanem “egy a választási harcban résztvevő gépezet...” Az 1997-es választások óta azonban mind a konzervatívok, mind a liberálisok követik a munkáspártiak példáját.

A másik problematikus kérdés az adományok **forrása és mértéke** volt. Elsősorban a Konzervatív Pártot érték támadások (bár esetenként megalapozatlanok is), amiért igen nagy adományokat kapott külföldről. Egyes, a sajtóban közölt, információk szerint az 1992-es választások előtt ez az összeg meghaladta a 7 millió fontot. Elterjedt, bár nem bizonyított, hírek szerint, csupán a kétes hírű honkongi üzletember, C. K. Ma egy millió fontot, J. Latsis görög hajógyáros 1.5 milliót adományozott a Konzervatív Pártnak, de jelentős összegekkel járult hozzá a konzervatívok kampányához a ciprusi-török A. Nadir (egyébként brit állampolgár). Állítólag a szaudi-arábiai király is támogatta a konzervatívokat számottevő anyagiakkal. Az 1997-es választásokra a Konzervatív Párt 10 millió fontot kapott külföldről, amit J. Major miniszterelnök nem is tagadott, csupán azzal védekezett, hogy ez az összeg a párt egész bevételeéhez képest nem jelentős. Igaz a Munkáspárt külföldről közvetlenül nem kapott anyagi segítséget, de 1997-ben nagy port vert fel a Forma 1-es Ecclestone által a választások előtt a pártnak adományozott egy millió font, amely egy részének külföldi eredete nehezen volt tagadható, arról nem is szólva, hogy ennek fejében az új munkáspárti kormány eltekintett egy cigaretta-reklámtól tiltó rendelet alkalmazásától a Forma 1 silverstoni futamán. Amikor ez kiderült, a Munkáspárt visszafizette az egy milliót, ám az eset igen negatív visszhangot váltott ki a közvéleményben.

A pártoknak címzett adományok magas mértéke felvetette ezek **ellentételezésének** lehetőségét is. Igaz, még 1925-ben törvényt alkottak ennek megelőzésére, vagyis annak érdekében, hogy a nagy adományok fejében sem az adományozó, sem, esetleg közvetett módon egy harmadik személy (vagy szervezet) ne kaphasson kitüntetést, illetve ne juthasson más előnyökhöz. Ennek ellenére főleg 1979 után a konzervatív kormányzás idejében számottevő korreláció volt kimutatható a magas pénz-adományok és a különböző előnyök, adományozott címek között. Nem egyszer derült

fény arra, hogy nagy adományokat biztosító cégek elnökei kitüntetések kaptak, vagy javaslatukra magas állami kinevezésekre került sor. /3/

Aggodalmat nemcsak a magas adományok ellentételezésének veszélye váltott ki, hanem az **egyenetlenség** is, ami a pártok között volt érzékelhető az adományozás mértéke tekintetében. Ez lehetővé tette, hogy egyes pártok, elsősorban a konzervatívok, aránytalanul többet költsenek a választási kampányokra, mint versenytársaik. Kétségtelen, hogy a két nagy párt választási kiadásai közötti szakadék jelentősen csökkent (1992: Konzervatív Párt 11.1 millió font, Munkáspárt 10.5 millió font, 1997: ugyanezek a pártok költségei 28 millió - 26.5 millió), de ennek eredménye egy állandósuló költsékezési verseny lett. /4/ Az eszkalálódó finanszírozási versenyt tulajdonképpen a brit választási törvények "kiskapuja" tette lehetővé. Miközben a törvény szigorúan szabályozta, limitálta az egyéni választókerületekben küzdő jelöltek választási költségeit, a pártok által országosan felhasználható költségek gyakorlatilag ellenőrzés nélkül maradtak, bár Nagy-Britanniában a parlamenti választásokon nincsenek pártlisták.

Problémákat okozott, hogy sokáig a két nagy párt anyagi forrásait **nem azonos mércével** szabályozták. Köztudott, hogy a Munkáspártot száz éve a szakszervezetek alapították és a kollektív szakszervezeti tagság szerepe a pártban és ami ezzel járt, a szakszervezetek anyagi hozzájárulása a Munkáspárt választási kampányaihoz, igen jelentős volt. /5/ A konzervatívok, amikor hatalmon voltak gyakran hoztak olyan törvényeket, amelyek korlátozták a szakszervezeti tagdíjából befolyó munkáspárti alapokat (ezek között különösen a thatcheri éra törvényei voltak szigorúak). Ugyanakkor a konzervatívok anyagi bázisát, a vállalatok adományait, gyakorlatilag alig szabályozták.

A felsorolt problémák a 90-es években mindinkább magukra vonták a közvélemény figyelmét, nem egyszer felháborodást is kiváltva. A pártok kezdték elveszteni a lakosság bizalmát. Mindez sürgette a párt és választási finanszírozást szabályzó új törvény kidolgozását.

Amennyiben kísérletet teszünk arra, hogy kiemeljük azokat a törekvéseket, amelyek a brit sajátosságoknak megfelelően nélkülözhetetlenek mutatkoztak a pártfinanszírozás, a választási kampányok költségeinek törvényes szabályozásához, akkor a következő célok prioritására érdemes rámutatni:

1. A politikai pártok pénzügyei nyitottságának, átláthatóságának biztosítása. Annak nyilvánossága, hogy a pártok és a képviselő-jelöltek kitől kapnak adományokat és milyen arányban. Mindez segítheti a

választókat az adott párt és jelöltjei tényleges politikai orientációjának megismerésében.

2. A politika érdekképviselési rendszerében való részvétel egyenjogúságának biztosítása, vagyis annak kizárása (vagy legalábbis megnehezítése), hogy bárki is jobb anyagi lehetőségeinek eszközeivel aránytalan pozíciókhoz juthasson ebben a rendszerben.

3. A választásokon történő részvétel egyenlő esélyeinek biztosítása a politikai pártok számára. Annak megelőzése, hogy egyes pártok nagyobb anyagi forrásaik segítségével előnyökhöz jussanak a kampányok során.

4. A tapasztalatok arra utalnak, hogy a politikai pártok pénzügyeinek (választási költségeinek) átláthatósága önmaga nem csökkenti a választási költségek növekedésének spirálját, ennek a kiadások korlátozásával kell párosulnia. Az átláthatóságnak, az ellenőrizhetőségnek együtt kell megjelennie a szabályozással, a kiadások korlátozásával. A költségek növekedését a kiadások limitálásával lehet visszaszorítani

E célok megvalósítása az alább intézményes eszközök alkalmazását feltételezte:

1. A pártok pénzügyi mérlegének és forrásainak kötelező nyilvánossága országos és helyi szinten.

2. A pártoknak címzett adományok eredetének megnevezése.

3. A választási kampányokban felhasználható költségek limitálása.

4. A pártok állami támogatásának rendezése.

5. A törvény betartásának hatékony ellenőrzése. /6/

Bár jelen dolgozatunknak feladata elsősorban a pártok választási kiadásai szabályozásának feltérképezése, nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a gyakorlatban ez a probléma nehezen választható el a pártfinanszírozás egészétől. Vajon lehet e korlátozni a kampánykiadásokat és szabályozatlanul hagyni a pártok általános pénzügyeit? Továbbá: mi számít választási kiadásnak és mi nem? Egy párt gazdálkodásában mikortól választási költség egy-egy kiadás? Nyilvánvalónak tűnik, hogy ezekre a kérdésekre is válaszolni kell.

## **2. Az országos választási kampányok költségeinek szabályozása**

A kampány-költségek választókerületi szinten történő korlátozását egy 1883-ban megszavazott törvény írta elő és azt azóta gyakorolták. Ez a törvény inkább a kampányban résztvevő képviselő-jelöltet és nem a pártot tartotta főszereplőnek és ennek megfelelően csak a választókerületi, nem pedig az országos (párt) költségvetés szabályozást tartotta feladatának. Ezt a logikát követte a pontosan száz év elteltével elfogadott Népképviselési

Törvény is, és tulajdonképpen ezt az elvet adja fel a 2000 januárjában megszavazott törvény, amely a hangsúlyt a **politikai pártok országos választási költségeinek limitálására helyezte**. Nem vitás, hogy az új törvénynek ez az első olyan csomópontja, ami fordulatot jelent a választási költségek szabályozásának britanniai elveiben és gyakorlatában.

A független Neill Bizottság, amely - ahogy említettük - döntő szerepet kapott a törvény előkészítésében, a következő szempontok alapján mérlegelte ezt a hangsúlyváltást, vagyis az országos választási pártköltségek korlátozását.

E szabályozást indokolta, hogy

- eddig a helyi kampányköltségeket korlátozták, holott a kiadások zömét az országos költségek tették ki,
- a nem korlátozott országos választási költségek állandóan generálták a pártok pénzügyi forrásai szélesítésének igényét, több és több pénzt megszerzését a jobb, gazdagabb kampányok érdekében,
- a politikai pártok túlzó, szertelen választási kiadásai diszkreditálták a demokrácia értékeit,
- szükség van a kiadásokat korlátozó határokra, hogy a gazdagabb pártok ne élhessenek vissza előnyeikkel a választási versenyek során.

A választási kiadások országos korlátozásának ellentmond, hogy

- az korlátozza a szólás és a választás szabadságát,
- a pazarló választási kiadások nem befolyásolják a választások eredményét,
- a jövőben nem várható a választási kiadások növekedése, mivel a tapasztalatok szerint a nagy mértékű egyéni adományok csökkenő tendenciát mutatnak,
- több ország tapasztalatai azt jelzik, hogy az országos limit gyakorlata esetenként ennek kijátszásához vezethet,
- nehézségeket okozhat a megfelelő felhasználási limit megállapítása: amennyiben túl magasra sikerül, az növelni fogja a kiadásokat, ellenkező esetben viszont veszélybe kerülhet a vélemény szabadság elve.

A Neill Bizottság többsége végül is a választási költségek országos szabályozása mellett voksolt. Ennek megfelelően a bizottság a következőket javasolta:

- Politikai pártokként (a helyi, választókerületi normatív kiadásokon túl) az országos kampány költségeket kb. 20 millió fontra kell korlátozni

(beleértve a természetben történő szolgáltatások /benefit of kind/ értékét), amennyiben az adott párt valamennyi választókerületben (jelenleg 659) képviselőjelöltet indít a westminsteri választásokon.

- Értelemszerűen a regionális parlamentek esetében alacsonyabb költségfelhasználási korlátokat kell alkalmazni (pl. ez a Skót Parlament választásakor pártokként 1.5 millió fontot jelent.)
- Az Európai Parlamenti választások esetében (ezeket 1999 óta a szigetországban is listás rendszerben tartják) az országos limit pártokként 3.5 millió font, de a képviselő-jelöltek, illetve a regionális listák számára már nincs külön kiadási korlátozás.
- Az ún. harmadik fél, a "harmadik oldal", tehát nem a közvetlenül versenyző pártok, hanem az ezek programjait, egyes célkitűzéseit támogató "nyomást gyakorló csoportok" (a szakszervezetek, különböző egyesülések és társulások), amennyiben a választásokon (népszavazásokon) anyagilag támogatni kívánják valamelyik párt elgondolásait, ebben a minőségben be kell magukat jegyeztetni (regisztráltatni) a független Választási Bizottságnál (a bizottság szerepére később térünk vissza)
- A pótválasztásokra jelöltként 100 ezer fontra kell emelni a felhasználható összegek limitjét.
- Az 1983-as Népképviselési Törvényben (amely rögzítette a képviselő-jelöltek költségeinek limitjeit a választókerületekben) lefektetett választási kiadások tételeit felül kell vizsgálni.

A Neill Bizottság javaslatait a pártok üdvözték. A kormány törvénytervezete egészében azonosult a választási költségek országos korlátozása elvével és csupán két technikai kérdésben tért el a Bizottság javaslatától. Egyrészt nem konkrét választásokhoz, hanem ahhoz az időtartamhoz kötötte a felhasználás korlátait, amelyben a választások esedékesek, vagyis amennyiben több választás egybeesik, akkor a limit magasabb lehet. Másrészt a limit nagysága nem csak azon múlik, hogy a választásokat Angliában, Walesben, vagy máshol rendezik, hanem attól mekkora a versenyző jelöltek száma.

A politikai pártok által választási kampányokra országos szinten felhasználható összegek limitjét az új törvény Nagy-Britannia sajátos viszonyainak megfelelően alakította ki. Vagyis annak figyelembe vételével, hogy a Westminsteri Parlament választása mellett Skót Parlamentet, Walesi Gyűlést, Észak-Ír Nemzetgyűlést és Európai Parlamentet választanak (tetejében eléggé eltérő választási rendszerekben), de előfordulhat, hogy ezeket, vagy egy részüket együtt tartják, s ez érthetően befolyásolhatja a felhasználandó költségeket.

E tanulmány keretei nem teszik lehetővé, hogy átfogják a limitek teljes, szövevényes képét, ezért inkább arra törekszünk, hogy meghatározásuk elvét tisztázzuk.

A Westminsteri Parlament választása esetében a pártokként felhasználható országos limit megállapításakor a kiinduló pont a választókerületenként elkölthető 30.000 font volt. Ez az Egyesült Királyság egészében 19.77 millió fontot jelent (Angliában 15.87 milliót, de Skóciában például csak 2.16 milliót). Ez a felhasználási korlát a **választások napját megelőző 365 napra** érvényes és magában foglal valamennyi kampánykiadást, beleértve a helyi hatalmi szervek választását (Angliában és Walesben évente a helyi tanácsosok egy-harmadát választják újra). Amennyiben olyan helyzet képződik, mint 1974-ben, amikor februárban és októberben is tartottak parlamenti választásokat, akkor a második választás limitjét az első választás utáni naptól kell számítani.

Az Európai Parlament választása esetére a törvény pártokként országosan 3.915 millió fontos korlátot határozott meg (Angliában 3.195, Skóciában 0.36 millió fontot) egy képviselő-jelöltre kalkulálva 45.000 fontot. Ez a korlát a választások napja előtt négy hónaptól érvényes.

A törvény a továbbiakban a limitet és a kötelező feltételeket különböző variációkban, attól függően jelöli meg, hogy esetleg egyszerre két, vagy három (Westminsteri Parlament, Európai Parlament, regionális parlament) választást tartanak.

A törvény, amikor meghatározza az országos limit nagyságát figyelembe veszi, hogy választókerületi dimenzióban továbbra is az 1983-ban jóváhagyott Népképviselői Törvény korlátozásai mérvadóak, legalább is elvben, mert ezek nagysága, tekintettel az inflációra, választásonként módosult.

Az országos költségkorlátozás egyik fontos előfeltétele a “kampány költségek” fogalmának pontosítása, definíciója. A törvény a választási kampány költségei alatt a következőket érti:

- a pártpolitikai (TV és rádió) műsorok, programok - party political broadcasts - készítésének költségei (e műsorokra a dolgozat más helyén visszatérünk).
- a választási plakátok költségei,
- a szórólapok költségei,
- a közvélemény-kutatások, felmérések kiadásai,
- a sajtó-konferenciák költségei,
- a választási szervezői apparátus fenntartása és az ehhez kapcsolódó költségek,
- a választási helységek fenntartásának kiadásai,



- a nyilvános gyűlések kiadásai.

Nem sorolhatók a választási költségekhez:

- azok a pártkiadványok, amelyek a jelöltek tevékenységéről tájékoztatnak
- a párt tagjaihoz címzett anyagok,
- a tulajdonban lévő alkalmatosságok, illetve az azokhoz kapcsolódó szolgáltatások költségei, amennyiben ezeket addig közpénzekből (állami) finanszírozták,
- a politikai pártok állandó apparátusa fenntartásának költségei,
- az indokolt személyi jellegű kiadások.

A törvény arról is rendelkezik, hogy a pártok apparátusa fenntartásának, a helységek bérlésének és a telefon költségeit, továbbá a pártalkalmazottak elszállásolásának kiadásait (mindezt önköltséges alapon) a választási kampány időtartamával arányosan a választási költségek részeként kell elszámolni. A törvény a Választási Bizottság hatáskörébe utalja az említett kiadások konkrét elszámolásának értelmezését, de ennek normatíváit a belügyminiszter véglegesíti

A kampányköltségek értelmezésnek fontos része a “természetbeni juttatások” területe, amelyet ugyancsak be kell számítani az országos limitbe. Amennyiben például harmadik személy a párt részére tulajdonhoz kapcsolódó, vagy szolgáltató jellegű segítséget (szívességet) nyújt (például felajánlja gépkocsiját, helységét stb.), akkor ennek piaci értéke 90%-át be kell számítani a felhasznált kampányköltségekbe. Erről az adományozónak nyilatkozatot kell tenni, ami részét képezi a végleges elszámolásnak (kivétel, amikor a párt által hasonló céllal kifizetett összeg és a felajánlott támogatás közötti különbség nem haladja meg a 100 fontot)

Hangsúlyozni kell, hogy a kampányköltségek meghatározása, értelmezése nemcsak a versenyző pártokra vonatkozik, hanem azokra a “nyomást gyakorló csoportokra”, a “harmadik oldalra”, amelyek résztvesznek a választási kampányban, oly módon, hogy támogatják valamelyik párt programját, vagy annak egyes részeit.

Az országos kampányköltségek szabályozása, ennek a pártokon belül történő nyilvántartása, ellenőrzése érthetően növeli a pártok pénztárosainak terheit. Ezért a törvény arról is rendelkezik, hogy a pénztáros helyettes-pénztárost nevezhet ki, akinek kizárólagos feladata lesz, hogy a párt kampány-finanszírozásával foglalkozzon. A jövőben a kampányokkal kapcsolatos kifizetéseket csak akkor lehet eszközölni, ha azok jogosságát a

pénztáros, annak helyettese, vagy más, e feladattal megbízott személy elismeri.

Bármilyen alaposnak és mindenre kiterjedőnek is tűnik a választási kampányok költségeinek szabályozása, továbbra is maradnak “fehér foltok”. Ilyenek például a pártok képviselő-jelölésével, kiválasztásával kapcsolatos költségek, amelyek sok pénzt igényelnek, annál is inkább, mert ez a procedúra a brit pártok életének egyik legfontosabb eseménye, amely hosszú időre leköti a politika figyelmét. Kétségeket ébreszthet továbbá a pártok kiadásai értelmezésekor az “önköltség”, vagy a “rezsiköltség” fogalma. A törvény ezekre a nyitva maradt kérdésekre is gondol, amikor a Választási Bizottság feladatává teszi egy olyan “gyakorlati kódex” (code of practice) kimunkálását, amely ezeket a részleteket is tisztázhatja. /7/

### **3. A “harmadik oldal” (third party) választási kiadásainak szabályozása**

A Lord Neill által vezetett bizottság egyértelmű volt abban, hogy a “harmadik oldalhoz” sorolható speciális érdekcsoportok választási kiadásainak szabályozása nélkül nem lehet hatékony a pártok kiadásainak limitálása. Bár a “harmadik oldal” problémáját más összefüggésben már érintettük, miután értelmezése nem egyszerű, hangsúlyozni célszerű : ebben az esetben arról van szó, hogy ezek a szervezetek (például környezetvédők, abortusz-ellenes csoportok, állatbarátok stb.) résztvesznek a választási kampányokban, de más módon, mint azt a pártok teszik. Nem közvetlenül egy-egy párt mellett kampányolnak (bár ez is előfordulhat), hanem azok programjának számukra fontos részei, céljai mellett, sokszor anélkül, hogy megneveznék az adott pártot. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy kampányaktivitásuk végül is egyik, vagy másik párt, illetve jelöltjei támogatására, vagy megválasztásuk megakadályozására irányul. Az is felismerést nyert azonban, hogy a “harmadik oldal” problémája a kampány-kiadások szabályozásának legnehezebb területe, mivel a ”harmadik oldal” csak nehezen definiálható és egyébként abban sem voltak bizonyosak, hogy ezen oldal hozzájárulása a kampányokhoz minden tekintetben kampány-kiadásoknak tekinthető-e. A bizottság javaslata alapján a kormány elfogadta ezen oldal választási kiadásai mértéke korlátozásának elvét és az érvényes időtartamot a pártokéhoz hasonlóan, fogalmazta meg. Ennek megfelelően a “harmadik oldalhoz” sorolható “nyomást-gyakorló csoportoknak”, vagyis a szakszervezeteknek és különböző szervezett érdekcsoportoknak, állandóan figyelni kell a

pártok támogatását szolgáló kiadásait, és azokat el kell választani a választások előtti 365 nap kiadásaitól.

A “harmadik oldal” kampánykiadásainak szabályozása két módon történik.

Egyrészt azok a “harmadik oldalhoz” sorolható csoportok, vagy szervezetek, amelyek Angliában több mint 10. 000 (a többi régióban több mint 5. 000) fontot szándékoznak fordítani a választási kampányra, be kell, hogy jegyeztessék magukat a Választási Bizottságnál. A bejegyzést évente meg kell erősíteni, ellenkező esetben az elveszti érvényességét.

Másrészt a “harmadik oldal” választási kiadásait korlátozzák, ami azért jelentős intézkedés, mert ez volt az a forrás, amelyet a gyakorlatban nagyon nehéz volt áttekinteni. A Neill bizottság azt javasolta, hogy a “harmadik oldalhoz” sorolható szervezetek (társulások) választási kiadásainak limitje ne haladhatta meg bármely más párt választási kiadásai maximális limitjének 5%-át. A kormány elfogadta ezt a javaslatot és ennek megfelelően a törvény végleges formájában Anglia számára 793.500, Skócia számára 108.000, Wales számára 60.000 és Észak-Írország számára 27.000 fontos határt jelölt meg, mint olyat, amelyet a “harmadik oldalhoz” tartozó szervezetek, vagy személyek nem haladhatnak meg a választási kampányok anyagi támogatásakor. Más választások esetében ezek a költségek nem lehetnek nagyobbak, mint bármely más párt választási költségei maximális limitjének 5%-a.

A törvény (bár eredetileg tervezete nem tartalmazta ezt a fejezetet) külön rendelkezik a “harmadik oldal” országos választási költségei ellenőrzéséről. Ez azért is külön figyelmet érdemel, mert jelzi magának a problémának, vagyis a “harmadik oldal” választási aktivitásának a súlyát, valamint azt, hogy a múltban az e csoporthoz sorolható szervezetek eléggé nagy, ellenőrizhetetlen eszközökkel vettek részt egyik, vagy másik párt oldalán a választási harcban. Ezzel is magyarázható, hogy a törvény igyekszik pontosan megfogalmazni az “ellenőrzött költségek” (controlled expenditure) fogalmát. Ezek alatt azon kiadások, értendők, amelyek a széles nyilvánossághoz (vagy annak egy részéhez) szóló anyagok előállítására és publikálására kapcsán merülnek fel, s amely kiadványok célja, hogy közvetve elősegítsék az adott párt, vagy jelöltjei megválasztását attól függetlenül, hogy ezek hivatalosan ennek a pártnak a nevében lépnek-e fel, vagy a képviselőjelölteknek egy olyan csoportja nevében, amely külön véleményt fejez ki. A törvény külön is kiemeli: olyan publikációk költségeit is ebbe a kategóriába kell sorolni, amelyek célja a támogatás megvonása, csökkentése a másik versenyző párt és jelöltje viszonylatában. A kritérium tehát nem az, hogy egy ilyen anyag megnevezi-e a

támogatandó pártot, vagy jelöltjét, hanem az, hogy melyik párt élvezi e publikáció tényleges választási előnyeit. Egy ilyen plakát költségei ebben az értelemben az “ellenőrzött költségek” kategóriájába tartoznak anélkül, hogy az egyértelműen támogat, vagy elutasít egy pártot, amennyiben a plakáton érintett kérdés szorosan azonosítható egy partikuláris párt, vagy a képviselő-jelöltek egy csoportja álláspontjával.

A bejegyzett “harmadik oldalnak” címzett adományozás szabályai megegyeznek a bejegyzett pártokéval. Ugyanez vonatkozik az elszámolás rendjére. Viszont ami a “harmadik oldal” kiadásai vonatkozásában külön hangsúlyt kap, az az, hogy elszámoláskor kötelesek megnevezni azt a nyomdát és címét, ahol kiadványukat készítették, továbbá annak felelős kiadóját és azt a testületet, amely nevében az anyag megjelent.

A “harmadik oldal” kiadásainak másik fontos területe a helyi, választókerületi szféra, amelyet az 1983-as Népképviselési Törvény már szabályozott, igaz csak egészen alacsony limitet határozott meg, 10 fontot. A Neill Bizottság most azt javasolta, hogy a helyi kampányokban résztvevő “harmadik oldal” mindegyike kiadásait 500 fontra korlátozzák. Bár a kormány támogatta ezt a javaslatot, a törvény végső szövegébe mégsem került be, tehát a probléma nyitva maradt. Mivel 20 (vagy ennél több) személy már “harmadik oldalként” vehet részt a helyi kampányban, ez az összeg 1-1 jelölt támogatásában komoly forrásként jelenhet meg. /8/

#### **4. A választási költségek elszámolása**

A politikai párt bejegyzett (bejelentett) pénztárosának kötelezettsége, hogy meghatározott időben elszámolást nyújtson be a Választási Bizottsághoz. Ahol a kiadások nem haladják meg a 250 ezer fontot, ott ennek a választások után három hónapon belül kell megtörténnie, ahol viszont ennél az összegnél többet használnak fel, az elszámolás határideje hat hónap.

A tételes elszámoltatás a Választási Bizottság feladata és ugyancsak a szükséges vizsgálatok is. A Bizottságnak nincs nyomozati jogköre, de a törvényes limit szabályainak megsértése esetében az ügy a szokásos módon átadható a rendőri szerveknek, amelyek felelősségre vonhatják mind az adott pártot, mind annak pénztárosát. Az a politikai párt, amelyet a bíróság vétkesnek talál a korlátozás megszegésében pénzbírsággal sújtható. A “harmadik oldal” által készítendő elszámolás esetében is kötelező a bevétel és a kiadások azonosítása. Feltételezik, hogy az esetek többségében a “harmadik oldal” kiadásait az adott szervezet saját maga által létrehozott

választási cél-alapjából fedezi. Ezért ezekben az esetekben a kormány nem fog ragaszkodni külön választási alap létrehozásához a szervezeten belül. Amennyiben azonban ez a szervezet "kívülről" kap adományokat, az elszámolás keretében külön fel kell tüntetnie az 5.000 font feletti összegeket, megjelölve azok eredetét.

Ami az elszámolási rendszer sémáját illeti, a Választási Bizottsággal tisztázni kell, hogy vajon az elszámoló szervezet a/ egységes szervezetként és felelőséggel kezelendő pénzügyi vonatkozásban, vagy b/ központi szervezetként, amelynek szervezetei, csatlakozott egységei vannak. Valószínűsíthető, hogy az utóbbiak lesznek többségben, amelyek többnyire a központi pártból és a választókerületi pártszervezésekéből, illetve regionális egységekből állnak. A szakszervezetek, benne a Munkáspárthoz csatlakozottak, elszámolási rendjét a már régebben életbelépett törvények szabályozzák ezért ők nem az említett módon számolnak el, de a különböző baráti és jótékonyági egyletek pénzügyeit sem a fentiek szerint rendezik. A "b" csoporthoz tartozó központi- és alegység-pénztárosakat regisztrálni kell a Választási Bizottságnál. Ahol a választási kiadások meghaladják a 250 ezer fontot, ott gondoskodni kell megfelelő auditor bevonásáról az elszámolás ellenőrzésébe. Az elszámolást a párt pénztárosának kell felterjeszteni a Választási Bizottsághoz (amennyiben a bevételek, vagy a kiadások összege meghaladja a 25 ezer fontot), de a pénztáros nem felelős valamennyi egység elszámolása pontosságáért – ez az alsó egységek pénztárosainak felelőssége. Hangsúlyozni kell, hogy a törvény szerint az elszámolásoknak nemcsak készpénzben kapott adományokról kell beszámolni, hanem a természetbeni ("szívességkénti") juttatásokról is, beleértve mind a központi, mind a helyi szervezeteknek történt mindennemű adományozást, vagyis az országos pártnak számot kell adnia minden kapott adományról. Tehát minden egységnek jelentenie kell a központnak a kapott adományokat és annak nyilván kell ezeket tartani, külön a pénzbelit, külön a természetbelit országos és helyi szinten, ami szervezettséget, a helyi pénzügyek felelősei jó előkészítését feltételezi. Mindez bizonyára a pártszervezések jelentős központosításához vezet és növeli majd a központi szervek érdeklődését az alsó régiók irányába. A helyi szervek nincsenek kötelezve arra, hogy közvetlenül jelentsenek a Választási Bizottságnak az adományokról, de a központnak negyedévenként minden (beleértve a helyi szervezeteknek juttatott) ezer font feletti adományról be kell számolnia. /9/

## 5. A választókerületek jelöltjei kampánykiadásainak szabályozása

Ahogy azt már említettük, választókerületi dimenzióban a kiadások szabályozásának már hagyományai vannak, legutóbb 1983-ban pontosították ennek módját és mértékét. A 2000-ben elfogadott átfogó finanszírozási törvény e tekintetben elvileg kevés újat hozott, inkább “finomította” a meglévő gyakorlatot.

Az eredeti törvényjavaslat (az eddigiekkel ellentétben) egységes választókerületi limitet helyezett kilátásba, de miután a pártok ennek helyességét vitatták a törvény végül is más nagyságú korlátozást vezetett be a nagyvárosi és mást a megyei választókerületekben.

Az új törvény a választókerületi jelöltek számára történő adományozás ellenőrzésének rendszerében követte a pártok számára címzett adományok rendjét.

Szigorításnak vetik alá a választókerületi szintű elszámolások ellenőrzését, amennyiben eddig a jelölteket csupán az elszámolás benyújtására kötelezték a felelős tisztviselő irányában, mostantól azonban az utóbbi az elszámolásokat a Választási Bizottság számára továbbítja és ez a szerv kivizsgálási jogkörrel rendelkezik.

Változás történt a “választási költségek” fogalmának meghatározásában. Az 1983-as törvény a választásokkal kapcsolatos kiadásokat attól függetlenül értelmezte, hogy ezeket a választások előtt, közben, vagy utána eszközölték és ez az elszámolások során nehezítette a választások kezdetének megállapítását. Az új törvény a kampánykiadásokat egységesen “bármilyen olyan, tulajdonhasználati és szolgáltató-jellegű kiadásokkal azonosítja, amelyek a képviselőjelölt megválasztásához szükségesek”. Ezzel együtt megjelöli azokat a költségeket, amelyek nem tartoznak a kampánykiadásokhoz, így a jelöltek indításához kötelező letétet, a folyóiratokban megjelenő választási tartalmú írásokat, vagy hasonló jellegű TV és rádió-anyagokat (kivéve a hirdetésszerűeket), az ingyenes postaköltségeket, a jelöltek utazási- és szállás-kiadásait. A törvény a választási költségek idővonzatát annyiban rövidíti, hogy ide nem sorolhatónak tekinti a jelölt megválasztását követő kiadásokat.

Az új törvény arra törekszik, hogy az országos és helyi választási költségeket ne egymástól elválasztva, hanem kölcsönösen egymást kiegészítve fogja fel. A múltban ugyanis kiderült, hogy a helyi pártszerveződések többször olyan választási kiadásokat eszközöltek, amelyek kívül estek a már említett 1983-as Népképviselői törvényben rögzített helyi választási normatívákon, vagyis azokon a limitált összegeken, amit 1-1 képviselő a kampányban felhasználhat. /10/ Ezért az 1999-2000/34-es törvény a helyi kiadásokat az országos választási

kiadások részeként kezeli. Ezzel magyarázható, hogy a törvény arról intézkedik, miszerint valamennyi helyi választási természetű kiadást országos szinten is jóvá kell hagyni. Ellenkező esetben ezt a rendelkezések megsértésének kell tekinteni, hacsak ezek a kiadások nem értelmezhetők úgy, mint a képviselőjelölt által felhasznált összegek része. /11/

## **6. A pártoknak (illetve a “harmadik oldalhoz” sorolható szervezeteknek, csoportoknak) címzett adományok szabályozása**

Az az állapot, miszerint a politikai pártok gyakorlatilag minden törvényes ellenőrzés és korlátozás nélkül fogadhattak el adományokat (választási és más célokra) és nem voltak arra kötelezve, hogy megnevezzék az adományozókat, egy ideig nem váltott ki kétségeket a brit közvéleményben. Emlékeztetni kell arra, hogy a brit politika játékszabályait sokáig a konvenciók és a szokásjog uralta. Például a 60-as évek közepéig a szavazócédulákon a jelölt mellett nem volt kötelező feltüntetni a képviselt párt nevét. Valószínűsíthető, hogy a kialakult és nem szabályozott “rendszer” a második világháború utáni évtizedekben, amikor egy relatív konszenzus uralta a két nagy párt viszonyát, számukra is elfogadható volt. A pártfinanszírozás problémája akkor vált aktuálissá, amikor az 1970-es évek elején ez a konszenzus kezdett lazulni és a pártok közötti viszony kiéleződött. Elsősorban a Munkáspárt oldaláról “feszegették” a kérdést, mert nyilvánvaló volt, hogy bár a szakszervezetek anyagi hozzájárulása a választási költségekhez jelentős volt, de az üzleti körök adományainak köszönhetően a Konzervatív Párt sokkal “gazdagabb” volt. Nem véletlen, hogy a 70-es évek közepén a munkáspárti kormány kezdeményezte a Lord Houghton által vezetett bizottságnak a létrehozását, amely napirendre tűzte a pártfinanszírozás reformját. Ennek alapvető eszközeként a bizottság - más európai országokhoz hasonlóan - a pártok állami támogatásának bevezetését látta volna célszerűnek, mivel ez egyenlőbb helyzetet teremthetett volna a pártok között. A bizottság nyilvánosságra is hozta javaslatait, ebből azonban akkor nem lett törvény, mert egyrészt a Munkáspártban sem volt teljes egyetértés (a változások érintették volna viszonyát a szakszervezetekhez), másrészt a kormány támogatottsága a parlamentben gyenge volt egy ilyen fordulathoz. Maradt tehát a szabályozatlanság, amely egyre több kritikát váltott ki a közvéleményben. A pártok mind nagyobb adományokhoz jutottak és egyre nyilvánvalóbb lett, hogy ezeknek fejében többen kitüntetésekhez, privilégiumokhoz jutottak. Növekedett a névtelen és kétes eredetű adományok száma, s hasonlóan a külföldi származásúaké. Olyan testületeket hoztak létre, amelyek alkalmasak voltak adományok “fogadására” (l az ún. vak kuratóriumok - blind trustee. Az utóbbiak úgy

működtek, hogy elfogadhatták az adományokat, de tagjai – állítólag - nem tudhatták az adományozók nevét, ezt titkosan kezelték. Ilyen kuratórium eredményesen tevékenykedett a Munkáspárt vezére, Tony Blair mellett, még amikor pártja ellenzékben volt. A kampánypénz-szerzési verseny eszkalációját tehát mindkét nagy párt elősegítette. Továbbra is voltak kezdeményezések elsősorban az adományok nyilvánosságra hozatala irányában, fel-fel merült a pártok állami támogatásának gondolata (lásd a parlament belügyi bizottsága 1994-es javaslatát), de a két nagy párt között e kérdésben sem volt meg a szükséges összhang.

Az, hogy ebben az esetben egy kardinális politikai probléma megoldása volt a “célpont” jelzi, hogy a Munkáspárt 1997-es választási kiáltványa három alapvető ígéretet, javaslatot tett e kérdéskörben:

- kötelezni kell a politikai pártokat, hogy egy minimális szint felett hozzák nyilvánosságra az adományok eredetét,
- meg kell tiltani a politikai pártok külföldről történő anyagi támogatását,
- ki kell alakítani a politikai pártok finanszírozásának szabályait, meg kell reformálni a jelenlegi szabályozást.

Kétségtelen, hogy az adományozás (donation) szabályozása a választási költségek országos limitálása mellett (több vonatkozásban ezzel összefüggően) a 2000 januárjában elfogadott új törvény másik olyan kulcsterülete, amely elmozdulást jelentett a brit hagyományoktól és kifejezte azt a törekvést, hogy a közvélemény számára áttekinthetőbbé tegyék a kampánykiadásokat és mérsékeljék a választási kiadások növekedését. Dolgozatunk fő funkciója, hogy a választási kampányok költségei szabályozását vizsgálja. Az új törvény azonban az adományok problémáját, mint bevételi forrást, egységesen kezeli, *nem választja el a választási kiadásoktól*, de ezekkel összhangban **szabályozza felhasználásukat**. Amennyiben tehát képet akarunk kapni a brit választási kampányköltségekről, akkor az **egész pártfinanszírozási rendszert** kell figyelemmel kísérnünk.

A Neill Bizottság jelentésében részletes képet ad a pártok pénzügyei általános helyzetéről, ami azért különösen fontos, mert a pártok bevallására épül és kitér a bevételek és kiadások pontos felsorolására, azok összetételére. Mindebből az derül ki, hogy a pártok közül messze a legtöbb bevétele a Konzervatív Pártnak van. 1997-ben ez összesen 42.5 millió fontot jelentett. Ezen belül az adományok tették ki a bevételek 90%-át (ezen belül az egyéni adományok voltak túlsúlyban - az összes adomány 80%-a). A Munkáspárt bevétele 1997-ben összesen 24.1 millió volt, ezen belül az adományok aránya 60%-ot tett ki és a szakszervezeti (és más) kollektív tagság tagdíja 27%-ot, az egyéni tagság tagdíja 8%-ot. Egészében a



szakszervezetek hozzájárulása a Munkáspárt bevételeihez csökkenően van, de jelenleg is annak 40%-át teszi ki. A Liberális Demokraták bevétele 1997-ben 3.8 millió volt, ezen belül a tagdíjak 34%-ot, az adományok 66%-ot tettek ki.

Miután az adományok, az adományozás szabályozása az egész pártfinanszírozási rendszer alapját képezi, igen tanulságos a nagyobb adományok arányainak alakulása a pártok bevételein belül. A Munkáspárt az 1992 és 1997 közötti hat év folyamán közel 300 olyan adományt kapott, amelynek értéke meghaladta az 5.000 fontot, ami az összes egyéni adomány egyharmadát tette ki. A konzervatívok ez alatt az idő alatt 1.300, 5.000 fontot meghaladó adományt kaptak, mialatt a liberálisok 100-at, a Skót Nemzeti Párt 10-et és a walesi nemzeti párt (a Plaid Cymru) egyet sem. /12/

Külön is fel kell hívni a figyelmet a vállalati adományok problémájára. Az történt ugyanis, hogy a vállalatok politikai, a pártoknak címzett adományait rendszeresen a részvényesekkel történő egyeztetés nélkül juttatták el a pártokhoz. Igaz, 1967 óta a vállalatokat kötelezték, hogy évenként beszámoljanak az ilyen adományokról a tulajdonosoknak, de ez sokkal lazább kötelezettség volt, mind az, amely a szakszervezeteket arra kötelezte - tízévenként szavazzassa meg tagságával, kíván e politikai hozzájárulást fizetni a Munkáspártnak.

A Neill Bizottság 1998 októberében közzétett jelentésében (amely több mint száz konkrét javaslatot fogalmazott meg) jelentős helyet foglaltak el az adományokkal kapcsolatos kérdések és egy igen szigorú ellenőrzési rendszer, amellyel a kormány végleges tervezete azonosult. A bizottság javaslatait motiváló filozófia fókuszában az átláthatóság állt. Ezzel együtt azonban a Neill-jelentés elutasította azt a feltevést, miszerint ez önmaga megoldhatja a pártoknak juttatott adományok problémáját és az intézkedések egész "csomagjához" köti a megoldás sikerét. Ezeknek lényege: az adományok teljes nyilvánosságát biztosító világos szabályok, az ún. "vak (vagyis személytelen) kuratóriumok" betiltása, annak biztosítása, hogy az adományok csakis az "engedélyezett forrásokból" érkezhessenek, az 50 font feletti névtelen adományok betiltása, a részvényesek egyetértése a vállalatok adományaival.

Volt két olyan kérdéscsoport, amelyekben a kormány által elfogadott tervezet, majd a parlament által megszavazott végleges törvény nem találkozott a Neill Bizottság javaslatával: a/ az adományozásokkal kapcsolatos adókedvezmények, b./ a politikai kitüntetésekért felelős

bizottság feladatainak módosítása (tekintettel a pártoknak történő adományozásra) /13/

Az új törvény az adományozás ellenőrzését illetően a következőkről intézkedik:

- a politikai pártoknak juttatott adományokat országosan 5.000 font, helyi viszonylatban 1.000 font felett részletesen nyilvánosságra kell hozni,
  - a külföldi alapítványok, illetve más egyesületek által történő, illetve az ismeretlen forrású adományozás nem engedélyezett,
  - a vállalati adományozás esetében a részvényeseknek azokat előzetesen jóvá kell hagyni,
  - az adományokat pontosan nyilván kell tartani, ezekről el kell számolni,
  - a "harmadik oldal", az egyéni tagság és a pártok tagjai társulásainak, valamint az állami tisztségekbe választott személyek adományait az előzőekhez hasonlóan kell ellenőrizni, nyilvántartani,
  - létre kell hozni az ún. Politikafejlesztési Alapot, amelyből a pártokat támogatásban lehet részesíteni (lásd a VII. fejezetet),
  - az Egyesült Királyság külföldre távozott állampolgárai szavazati jogát (gyakorlatilag az eredeti választókerületi nyilvántartásban tartását elutazásuk után) 20 évről 10 évre kell csökkenteni (ennek azért van jelentősége, mert ezeknek az állampolgároknak, bár külföldön élnek, amíg szavazhatnak, joguk van a pártok számára történő adományozására.
- /14/

Érdemes megjegyezni, hogy a felsorolt rendelkezések között három olyan is van, amely nem szerepelt az eredeti Neill-féle javaslatok között, de bekerült a kormány tervezetébe. Ilyen az ellenőrzés kiterjesztése a különböző állami tisztségekbe választott személyek adományaira, a részvényesek előzetes egyetértése és a külföldre távozottak szavazati jogának csökkentése 20 évről 10 évre.

Miután az adományozás problémája egyike az új törvény központi elemeinek, nem közömbös az adományok fogalmának tisztázása a törvény által. A "klasszikusan" értelmezett adományok, ajándékok (beleértve bizonyos hagyatéki jellegűeket is) mellett adományoknak értendők:

- bármilyen tagdíj, anyagi hozzájárulás, költség befizetése, a párt nevében felvett kölcsön,
- bármilyen tulajdon, szolgáltatás, berendezés felhasználása (kivéve a kereskedelmi alapon történteket),
- anyagi támogatás (védnökség) által szervezett rendezvények (sponsorship arrangements).

Figyelmet érdemel, hogy az utóbbi kategória értelmezése a törvény-előkészítés folyamán vitát váltott ki. A Neill-jelentés hajlott arra, hogy ezt egyszerűen adományozásnak fogja fel függetlenül attól, hogy a védnökségnek kereskedelmi haszna is lehet. A konzervatívok a különböző védnökségek (szponzorált rendezvények) közötti határok megállapítását kérték, a walesi párt ezeket olyan szerződéshez kötötte volna, amelyet a Választási Bizottság hagyott volna jóvá. Végül a törvény egyszerűen megkerülte ennek a fogalomnak a tisztázását. Viszont felsorolja azokat a tételeket, amelyek kívül esnek az adományok fogalmán. Ezek a következők:

- a most elfogadott Politikafejlesztési Alap által biztosított összegek,
- a pártkonferenciák (kongresszusok) biztonsági rendszerének költségei,
- az Európai Parlamentnek bármilyen anyagi juttatása képviselői számára,
- a TV és rádió politikai programjai,
- a képviselő-jelölteket kiszolgáló helyiségek használata, írott programjainak szétküldése.

A törvény arról is rendelkezik, hogy a képviselőjelöltek gyűléseinek finanszírozása céljából (már az 1983-as törvény által is megengedett) adományozott összegek ellenőrzése, elszámolása hasonló elvek szerint kell, hogy történjen, mint a pártok címére történt adományok esetében. Minden 50 font feletti adományt külön kell feltüntetni. Külön kell a jelölteknek nyilatkozni az olyan adományokról, amelyeket elfogadott és azokról, amelyeket nem fogadott el, mert az adományozó személy ismeretlen, vagy olyan, akitől nem fogadhatott el.

A megismételt adományozás kivételével a pártoknak a 200 font alatti adományokat nem kell külön felsorolni. /15/

## **7. Pártfinanszírozás – állami támogatás**

A teljesség kedvéért érinteni célszerű két, gondolatmenetünkhöz csak közvetve tartozó, területet, illetve azok szabályozását, mert brit relációban nélkülük nehéz áttekintést nyerni a pártfinanszírozás egészéről. Ilyenek:

- a pártok finanszírozásának általános kérdései,
- a sajátos brit állami párttámogatási rendszer.

Talán már közhelynek számít, de e helyen is célszerű emlékeztetni, hogy a pártrendszer, a pártok tevékenysége, a brit demokrácia talán legfontosabb tartozéka, ezért különösen fontos, hogy a pártok pénzügyei szigorúan szabályozva legyenek. Az is nyilvánvaló, hogy pártoknak, ahhoz, hogy teljesítsék funkciójukat a parlamenti ciklusokon belül, a választási kiadásokon felül is pénzre van szükségük, például az apparátus

fenntartására, szervezési feladatokra, kutatásra, publikációkra stb. Elvben a pártok finanszírozásának három forrását lehet megkülönböztetni:

- a belső források (tagdíjak, egyéni adományok, hozzájárulások),
- a különböző szervezetek támogatása (szakszervezetek, vállalatok) és
- ezek helyett, vagy ezekkel együtt az állami párt-támogatás.

Az új törvény előkészítése folyamán ismét előtérbe került a politikai pártok állami finanszírozásának témája. Nagy-Britanniában már eddig is kialakultak az állami támogatás formái: az ellenzéki pártok költségvetési támogatása (1975 óta az Alsóházban, 1996 óta a Lordok Házában, amit egyébként a mostani törvény kiterjesztett a regionális parlamentekre is), /16/ a politikai műsorok ingyenes rendszere a műsorszórásban, /17/ vagy a képviselőjelöltek programjának ingyenes postai továbbítása). Eléggé elterjedt az állami támogatás indirekt alkalmazása többek között oly módon, hogy a parlamenti képviselők részére folyósított kutatási pénzeket a képviselők a választókerületi pártszervezetek rendelkezésére bocsátották. Mindezek mögött nem lebecsülhető költségvetési hozzájárulás áll. Kétségtelen továbbá, hogy 1997-óta az állami támogatás jelentősen megnőtt. Ezek ellenére a Neill-jelentés megfontolásra javasolta az állami támogatás jelentős növelése mellett és ellene szóló érveket.

A növelés mellett szólt:

- a pártok nem lennének rászorulva a nagy összegeket adományozókra és függetleníthetnék magukat a kívülről történő befolyásolástól,
- a pártok demokratikus funkciójukat teljesebben és hatékonyabban teljesíthetnék.

A növelés ellen szólt:

- az adófizetők nem szívesen támogatnak olyan pártokat, amelyekkel nem értenek egyet,
- növekedne annak veszélye, hogy a pártrendszer megmerevedik, megcsontosodik,
- a pártok esetleg kevesebb figyelmet szentelnének az alsó szintű tagdíjbevétel, az anyagi támogatás szervezésére és ezáltal csökkenhetne a civil elkötelezettség a politikai folyamatokban,
- a pártok elveszíthetnék függetlenségüket és az állam részévé válnának,
- a közvélemény nem fogadná kedvezően.

Az érvek és ellenérvek mérlegelése után a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy "bár az állami támogatás a jövőben szükségessé válhat, de ez az idő még nem érkezett el". Ennek alapján a bizottság nem javasolta az új

pártfinanszírozási rendszer bevezetését, "amely meghatározatlan időre kötelezné az államot a pártok anyagi támogatására".

Annak ellenére, hogy a Neill Bizottság nem javasolta egy új pártfinanszírozási rendszer bevezetését, elismerte, hogy maga a probléma objektíve létezik, vagyis, hogy a politikai pártok arra kényszerülnek, hogy az anyagi források megteremtésére koncentráljanak a hosszú távú politikaformálás rovására. A bizottság szerint ez vonatkozik mind a kormányzó, mind az ellenzéki pártokra, amelyeknek együtt "a brit politika eszméi forrásának kellene lenniük. Jelenleg nem mindég töltik be ezt a feladatot".

Ennek megfelelően a Bizottság javasolta egy szerény Politikafejlesztési Alap létrehozását annak érdekében, hogy az Alsóházban képviselt pártok "jobban teljesítsék legfontosabb funkciójukat". Erre a célra évi 2 milliós összeget különítenek el, amelyet az infláció mértéke szerint növelni fognak. Az összeg meghatározásakor abból indultak ki, hogy a három nagy párt 1997-ben kutatásra-elemzésre 1.5 millió fontot költött. Az összeg elosztását egy független testület látná el. Felmerült, hogy ez a Választási Bizottság lehetne, bár ennek az Alapnak csak közvetve van kapcsolódása a választásokhoz. Az Alapból azoknak a pártoknak juttatnak, amelyek legalább két mandátummal rendelkeznek. Ez jelenleg nyolc pártot jelent. A törvény szerint az Alapból kapott összegeket arra kell felhasználni, hogy azokat a politikai elemeket fejlesszék, amelyek bekerülnek a pártok választási kiáltványaiba. Bár jól tudjuk, hogy a pártok választási kiáltványai a brit politika hagyományosan meghatározó dokumentumai, ez a cél-fogalmazás eléggé laza és nehezen ellenőrizhető, választható el a párt mindennapi tevékenységétől.

Egészében tehát azt láthatjuk, hogy az 1999-2000/34-es törvényben szó sincs arról a támogatási modelltől, amit Európa nagyobb részében alkalmaznak. Az új törvény továbbra is olyan pártfinanszírozási rendszert preferál, amely javarészt a magánszférára van felépítve. Az igazsághoz tartozik, hogy a Munkáspárt, míg ellenzékben volt, maga is hajlott a finanszírozás állami formája megteremtésére (ez egyébként is az aktív állami szerepvállalást támogató szociáldemokrácia történelmi vívmánya volt), de miután hatalomra került, nem kívánt gyökeres változásokat, megmaradt a régi modell mellett, bár kormánya – ahogy említettük – növelte a pártok anyagi támogatását. Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy a Blair-i "Új Munkáspárt" minden területen az állam szerepe csökkentésének volt a híve, másrészt növekedett egyéni tagsága és ez javította bevételi lehetőségeit, de az sem volt közömbös ebből az aspektusból, hogy jó kapcsolatokat alakított ki az üzleti körökkel. Ezzel együtt sem szabad lebecsülni a Politikafejlesztési Alap létrehozását, amely

az ellenzéki pártok finanszírozásával és más állami, költségvetési támogatásokkal együtt valamelyest egyensúlyozni képes a pártok közötti anyagi egyenlőtlenséget. A teljességhez tartozik, a Neill Bizottság azt is javasolta, hogy a kisebb adományokat részesítsék adókedvezményben, ezzel is ösztönözve ezeket a nagyobb adományokkal szemben, amit a kormány azzal utasított el, hogy mindez az állami támogatás növelésének rejtett formája lenne és sokba kerülne. /18/

## **8. A külföldi és a névtelen adományozás problémája, az “engedélyezett adományozó”**

Bár a törvény egyértelműen rendelkezik a külföldi és anonim adományozás betiltásáról, a kérdés tanulságai külön figyelmet érdemelnek. Nem közömbös számunkra a Neill-jelentés azon része, amely áttekinti a külföldről történő adományozás mellett és az ellene szóló érveket.

A tiltás ellen szól, hogy

- a skót, a walesi és az észak-ír nemzeti pártok hagyományosan támogatást kapnak a külföldön élő honfitársaiktól,
- magát a gyakorlatot nem lehet elvetni, hiszen például a brit pártok is támogatják az új-demokrácia országainak pártjait,
- a külföldről érkező adományok viszonylag nem nagyok, befolyásuk a politikára nem jelentős,
- nehézséget okoz az adományok “külföldi” fogalmának a meghatározása,
- a törvény eleve korlátozó jellegű, amennyiben ezt kiterjesztik a külföldi adományokra, ez egyes pártok bevételeit hirtelen csökkentheti,
- nem világos milyen nehézségeket produkálhat a tiltás a formálódó európai transznacionális pártok számára.

A tiltás mellett szól, hogy

- az Egyesült Királyság demokratikus folyamataiban résztvevő pártok nem fogadhatnak el adományokat azoktól, akik nem itt élnek és tevékenykednek,
- ebben az esetben csupán az adományozók nyilvánosságra hozása nem elegendő és nem kívánatos, hogy a pártoknak címzett adományokon belül a külföldiektől származók nagyobb arányokat foglaljanak el,
- igaz, hogy a külföldi eredet fogalma nehézséget jelent, de ez nem akadályozhatja meg a kérdés elvi kezelését,
- amennyiben túl sok kivételt határoznak meg, azok kibúvókat tesznek lehetővé, a transznacionális pártok esetében a szabályozást akkor kell napirendre tűzni, amikor a tényleges probléma megjelenik.

Az új törvény – a Neill-féle javaslattal összhangban – minden bizonnyal a minél pontosabb, de egyben egyértelműbb szabályozás érdekében – emeli be az “engedélyezett adományozó” (permissible donor) fogalmát. Ezek szerint bármely párt csakis az “engedélyezett adományozótól”, illetve attól fogadhat el anyagi támogatást, akinek a neve ismert, azonosítható. Az “engedélyezett adományozó”,

- az az egyén, aki szerepel az Egyesült Királyság (EK) valamelyik választókerületének választási névjegyzékében,
- az a vállalat, amely az EK-ban van nyilvántartva (az 1985-ben alkotott vállalati törvény alapján), illetve regisztrálva van az Európai Unióban és üzleti tevékenységét az EK-ban végzi,
- az a politikai párt, szakszervezet, baráti társaság, üzemi vagy karitatív egyesülés, illetve más bejegyzett szervezet, amely üzleti és más tevékenységét az EK-ban végzi és itt van fő központja (székhelye).

Azt látjuk tehát, hogy a törvény nemcsak a külföldi egyének, de a külföldi vállalatok, szervezetek adományait is megtiltja, ugyanakkor lehetővé teszi a bejegyzett és a szigetországban tevékenykedő külföldi vállalatoknak, hogy politikai adományokkal segítsék a brit pártokat. A mérvadó nem a tulajdon külföldi jellege, hanem az adott vállalat működési területe, székhelye. Hasonlóan, csak azok a szakszervezetek az "engedélyezett adományozók", amelyek az 1992-ben hozott szakszervezeti törvény szerint vannak regisztrálva, illetve azon más szervezetek, amelyeknek a brit törvények ezt lehetővé teszik. Amennyiben a pártoknak nem engedélyezett adományokat ajánljanak fel, az ő feladatuk annak visszautasítása, visszajuttatása.

A külföldi eredet megállapításakor külön megfontolás tárgyát képezte az Ír Köztársaság megítélése. A Neill Bizottság, tekintettel a történelmi előzményekre, figyelembe véve az 1949-ben jóváhagyott törvényt az Ír Köztársaság állami státuszáról és a nemrég kötött Nagypénteki Egyezményt azt javasolta, hogy az Ír Köztársaságot ne tekintsék külföldnek, amikor az ebből az országból Észak-Írországra címzett adományok eredetét határozzák meg. Mivel egyes pártok mindkét országban működnek és központokkal rendelkeznek, az átutalások ellenőrzése különben is nehézségeket okozna. Ezért a Bizottság egy rövid időtartamú kivételt javasolt az Ír Állam, illetve az észak-ír régió viszonylatában, amit a törvény akceptált is. Ezt az álláspontot viszont az észak-ír unionisták vitatták, mondván, hogy az Ír Köztársaságon keresztül ilyenformán mindenki küldhet anyagi támogatást a köztársasági pártoknak.

A törvény szerint mindenféle állami támogatás "engedélyezett adományozónak" számít, nem így azonban a különböző kuratóriumoké (trustee).

Azokra az esetekre, amikor valaki több személy nevében adományoz, a törvény bevezeti a "fő adományozó" (principal donor) kifejezést, de az ellenőrzés érdekében nyilván kell tartani azokat a személyeket is, akiknek a nevében az adományozás történt. Ebben az esetben az adományozott pártnak a "fő adományozó" segítségével kell a többit azonosítani és azt is megállapítani, hogy vajon ezek a személyek "engedélyezett adományozók"-e.

A törvény szigorúan megköveteli az adományozók pontos azonosítását. A pártok csak ennek megtörténte után fogadhatják el az adományokat. Amennyiben nem sikerül megállapítani, hogy az utóbbi "engedélyezett adományozótól" ered, úgy azt vissza kell neki küldeni. 30 napon belül. Abban az esetben, ha nem sikerül azonosítani az adományozót, az adományt a Választási Bizottságnak kell átadni, amely azt a Konszolidációs Alapba helyezi. A nem engedélyezett forrású adományt az adott párttól - a törvény által meghatározott eljárás szerint - elkobozzák és a Konszolidációs Alapba helyezik. /19/

Érdemes megjegyezni, hogy egyes országok szabályozási törvényei nem csak az "engedélyezett adományokat" határozzák meg, hanem korlátozzák is ezeknek az adományoknak az összegét. Nagy-Britanniában ilyen korlátok továbbra sincsenek. Maga az adományozás ellenőrzése, valamint a részvényesek előzetes beleszólása, továbbá, hogy kettős kontroll valósul meg: mind a pártok, mind a vállalatok oldaláról, valószínűleg közvetve korlátozólag fog hatni az adományozásra.

## **9. A népszavazás**

Az 1999-2000/34-es törvény rendelkezik a népszavazásokkal kapcsolatos szabályokról is. E fejezet előkészítésére és tartalmára érthetően nagy hatással volt, hogy az egész brit politika fókuszában immár évek óta az Euro, Nagy-Britanniának az egységes európai pénzhez történő csatlakozása áll. Ismeretes, hogy a konzervatívok ezt a csatlakozást ellenzik, a kormányzó Munkáspárt elvben támogatja, de választási kiáltványában megígérte, hogy amennyiben a csatlakozás napirendre kerül, azt népszavazás elé viszi. Miután tehát az Euro ügyében a két nagy párt, (a kormány és az ellenzék) szemben áll, a kérdés a törvény előkészítésekor eleve az volt, hogy vajon egy népszavazás során hogy viselkedhet egy



olyan kormány, amely nem közömbös az eldöntendő kérdésben. Vagyis: aktív, támogató állást foglalhat-e el a kampányban, kaphat-e állami támogatást az egyik, vagy a másik választ képviselő, helyeslő fél, legyen-e költség- korlátozás a népszavazási kampányban és ha igen, hogyan számítsák ezt ki ?

Ami az első kérdést illeti, a törvény végül is megtiltotta valamennyi miniszter, kormány szerv, helyi hatalmi szerv, továbbá minden olyan testületet számára, amely (részben, vagy egészben) állami forrásból tevékenykedik, hogy a népszavazást közvetlenül megelőző 28 nap folyamán bármilyen, a népszavazást érintő kérdésben állásfoglaló anyagot publikáljon. E határidő előtt egy hónappal azonban a kormány kezei gyakorlatilag nincsenek megkötve. Vannak a törvényben ellentmondások is, pl. a törvény lehetővé teszi, hogy az érdeklődők kapjanak tájékoztató anyagokat a 28 nap alatt is, de nem világos, hogy milyenekről lehet szó.

Mivel az eddigi népszavazások gyakorlata az állami támogatás kérdésében nem volt egységes, a Neill Bizottság azt javasolta, hogy az "igen" és a "nem" felek, különösen, amikor ezek mögött két politikai párt helyezkedik el, a jövőben kapjanak kormány-támogatást. Ennek megfelelően, a törvény arról rendelkezik, hogy a Választási Bizottság kijelölhet "egy igent" és "egy nemet" támogató felet és a bizottság ezeket 600 ezer font összegig támogatásban részesítheti. A két fél emellett ingyen küldhet a választópolgárok számára program-üzeneteket (nyilván, mint a képviselők, egyet-egyet), helységeket használhatnak ingyen, és ugyancsak rendelkeznek az ún. politikai műsorok lehetőségeivel a TV-ben és a rádióban.

Az új törvény korlátozza a népszavazási kampányokban felhasználható anyagi kiadásokat. Ezek fogalmát a "népszavazás céljából felhasznált kiadásoknak" definiálja. A felhasználható összeg nagysága attól függ, hogy vajon a népszavazás során kampányoló fél "engedélyezett résztvevő-e". Az utóbbi alatt egy olyan politikai párt értendő, amely nyilatkozik a Választási Bizottságnak arról, hogy a kampányban ezt, vagy azt a választ támogatja. Abban az esetben, ha az adott párt megoszlik e kérdésben (így volt ez a 70-es évek elején, amikor az Európai Közösséghez való csatlakozásról tartottak népszavazást), akkor az adott fél arról nyilatkozik, hogy nem vesz részt a kampányban. Más "engedélyezett résztvevő" lehet egyén, vagy más szervezet, vállalat, amennyiben regisztrálja magát a Választási Bizottságnál és nyilatkozik álláspontjáról a népszavazásban eldöntendő kérdésben. Ez utóbbi esetben hasonló az eljárás, mint a "harmadik oldal" regisztrációjánál és választási költségei felhasználásakor, vagyis csak az "engedélyezett (tehát bejegyzett) résztvevő" költhet, több mint 10 ezer fontot a

kampányban, de a kiadásokat limitálják. A két kampányoló csoport (az "igen" és a "nem") 5-5 millió fontot használhat fel. A nagy pártok (amelyek a parlamenti választásokon legalább 30%-ot értek el), ugyancsak 5 milliót költhetnek. Ez a limitált kiadási összeg a választási eredmények csökkenésével arányosan apad és azok a pártok, amelyek 5%-ot (vagy ennél kevesebbet) értek el 500 ezer fontot költhetnek. Ugyanennyi a limitje azoknak az "engedélyezett résztvevőknek" (egyéneknek, vállalatoknak, bejegyzett társaságoknak), amelyeket a Választási Bizottság nem tekint kampányoló csoportoknak. /20/

### **10. A választási és politikai párt-műsorok rendszere a TV-ben és a rádióban**

A választási és politikai párt-műsorok rendszere és gyakorlata Nagy-Britanniában a pártfinanszírozás és a választási költségek szabályozásának fontos tartozéka, de tegyük hozzá, a brit politika sajátossága. Már a téma kifejtése elején azonban fogalmilag tisztázni célszerű, hogy a gyakorlatban két, bár természetesen összefüggő, formáról van szó. 1. A párt-választási műsor (rövidítve: pvm), - Party Election Broadcasting – az a műsor, amelyet a választások időszakában az öt ún. teresztriális, vagyis nem műholdas TV állomás közvetít. 2. A párt-politikai műsor (rövidítve ppm), - Party Political Broadcasting – az a műsor, amelyet az egész évben közvetítenek. Zavarólag hathat, hogy esetenként ezt az elnevezést a pártműsorok egészére is értelmezhetik. A teljesség kedvéért már itt hozzá kell tenni, hogy a nagy pártok ezeken felül műsoridőt kapnak a minden tavasszal esedékes költségvetési vita alkalmából és más esetekben is. A műsoridőt a pártok ingyen kapják, de műsort maguk alakítják, finanszírozzák. *A politikai és választási műsorok rendszere a szigetországban kizárja a fizetett politikai hirdetéseket a TV-ben és a rádióban.*

Párt-műsorokat először az 1924-es és 1929-es választások előtt közvetítettek a BBC-rádióban. A jelenlegi rendszert alapjában egy, a témában 1990-ben elfogadott, törvény alapozta meg. Ez arra kötelezte az ITV-t, a Channel 4-et és 5-öt (egyébként kereskedelmi alapon működő) és a független nemzeti TV-állomásokat, hogy a Független Televízió Bizottság felügyelete alatt politikai műsorokat biztosítson a pártok számára (a Channel 4-et és 5-öt csak a pvm-re kötelezték). A BBC, mint állami intézmény, és a hasonló státuszú walesi (cymru) nyelvű, továbbá a magánkézben lévő SKY állomások (az utóbbi, amely műholdas később csatlakozott), ezeket az adásokat önkéntesen biztosították. Hozzátehetjük, hogy a 1990-es TV és rádió törvény gyakorlatilag minden kereskedelmi

csatornára, illetve adóra értelmezhető, vagyis itt sem engedélyezi a fizetett politikai hirdetéseket. A műsoridő nagyságát általában a pártok előző választási eredményei alapján és a soron következő választásokon indítandó jelöltek száma szerint határozták meg és azt a pártok képviselőiből alakult speciális bizottság hagyta jóvá. A parlamenti választások alkalmából minden párt öt műsorra kapott lehetőséget, de a kormánypárt és a fő ellenzéki párt azonos számú és időtartamú műsorral rendelkezett. Minden olyan párt, amely legalább 50 jelöltet indított, legalább egy pvm-t kapott. Az európai és helyi választási kampányokban a pártok hasonló lehetőségekkel rendelkeztek.

Ami a ppm-okat illeti, itt a műsoridőt a “minden 2 millió szavazat után 10 perc” elve szerint osztották ki, de a kormányzó párt és a fő ellenzéki párt mindig azonos számú műsorban jelenhetett meg. A nemzeti pártok műsoridejét külön határozták meg mindkét műsor-típusban.

A gondos szabályozás ellenére a műsoridő-beosztást gyakran érte kritika, főleg a “harmadik párt” (a liberálisok) és a kis pártok részéről, de előfordult, hogy a vitás kérdésekben végül a bíróságok döntöttek. Érdekes megjegyezni, hogy 1997-ben a BBC és az ITV, jogászokkal konzultálva úgy döntött, hogy a jövőben a pártok képviseletét, tehát igényeit, közvetlenül, s nem a már említett bizottságon keresztül, fogja figyelembe venni.

1998-ban a Független Televíziós Bizottság a BBC-vel és más állomásokkal, továbbá a Rádiót Felügyelő Bizottsággal együtt egy Konzultációs Dokumentumot (Consultation Paper) terjesztett elő, amely az egész politikai műsor-rendszer reformját javasolta. E dokumentum szerint ez a rendszer inkább a hirdetési technikák, mind a közvélemény szolgálata fogalmának felel meg. Olyan időben vezették be, amikor nem volt TV, a parlamentben sem lehetett jelen, de a politikusoknak sem volt annyi lehetőségük véleményük kifejtésére a különböző műfajú adásokban, mint napjainkban. A politikai műsorok egyszerűen ingyen hirdetéseket biztosítanak a pártok számára. A javaslat annak érdekében, hogy elkerülje a fizetett hirdetések gyakorlatát a párt-műsorok fenntartása mellett maradt, de szükségesnek ítélte ezek reformját. Célszerűnek tartotta a rendszeres párt-, így a költségvetési politikai műsorok kiiktatását és a választási párt-műsorok idejének bővítését, ezek kiterjesztését a regionális választásokra. A dokumentum fő javaslatait a pártok vegyesen fogadták: a liberálisok és a kis pártok kritikusabban, azt állítva, hogy a politikai műsorok képezik az egyetlen olyan lehetőséget, amikor a pártok közvetlenül érintkezhetnek a közvéleménnyel, anélkül, hogy ki legyenek téve az újságírók szerkesztési műveleteinek.

Lord Neillnek ugyancsak fenntartásai voltak a ppm-ok megszüntetése kapcsán. Bizottsága azt sugallta, hogy ezek a műsorok pozitív szerepet játszanak a pártok választások-közötti kommunikációjában és könnyítik az elektronikus média helyzetét, amennyiben ellensúlyozzák az őket érő politikai nyomást. Neillék szerint a ppm-ok gyengítik azokat a törekvéseket, amelyek a fizetett politikai hirdetéseknek legitimé akarják tenni.

A pártok és TV-állomások képviselőinek tárgyalásai után sikerült kompromisszumot elérni. Ennek alapján a jövőben a párt-műsorok többségét a választási párt-műsorok teszik ki, de kisebb számban megmaradnak az egyéb politikai eseményekhez kötődő politikai műsorok is. Ilyen például a költségvetés betérjesztése, az őszi parlamenti idényt nyitó királynői beszéd (ami gyakorlatilag a kormány éves programját tartalmazza), a pártok ősszel esedékes éves konferenciái (kongresszusai). Ilyenformán, mivel a választások általában az év első felében vannak, biztosítva lesz a pártok politikai műsorszórása az egész évben. A javaslat kiállt a mellett, hogy a politikai műsorok száma évenként, függetlenül a választásoktól, azonos legyen. Problémát okozott a kis és a nagy pártok arányosan történő műsor-biztosítása. Az 1997-es választásokon a parlamentben nem képviselt pártok esetében a kritérium az volt, hogy a választásokon legalább 50 jelöltet indítsanak. Nyolc ilyen párt volt, de ezek közül az egyik, az Európa-ellenes Referendum Párt, a szavazatok 2.6 %-át, míg a többi hét ezeknek 0.3%-át kapta, ami eléggé differenciált képet produkált. Ezért az 1998-as javaslat ezt a küszöböt az összes képviselő 1/6-ára emelte, ami az országos pártok viszonylatában 110 jelölt indítását feltételezte ahhoz, hogy politikai műsort kaphassanak. Azok a pártok, amelyek jelenleg nem rendelkeznek parlamenti képvisellel, de lényegesen több jelöltet indítanak, mint 110, az előző választásokon elért eredményekkel és a jelenlegi (mérhető) támogatással arányosan növelhetik a politikai-választási műsoridőt.

A Neill Bizottság jelentésében a párt (választási) finanszírozás kérdéseiről azt állapította meg, hogy a fizetett politikai hirdetéseknek a TV-ben és a rádióban történő tiltása és az ingyenes párt-politikai, választási műsorok lehetősége egy érem két oldalát képezi. A bizottság értelmezése szerint, azzal, hogy a politikai pártokat megakadályozzák abban, hogy műsoridőt vásároljanak a TV-ben és a rádióban, csökkentik a választási kiadások teljes összegét, lehetővé teszik ezeknek a limitálását. Ezzel is magyarázható, hogy az Egyesült Királyságban alacsonyabbak a választási kiadások mint sok más országban. A TV-nézők és rádió-hallgatók nincsenek kitéve annak a tömény propaganda-invázióknak, ami következménye a politikai hirdetéseknek. Csökken a pártok függése a

gazdag adományozóktól. A pártok mentesülnek attól, hogy óriási összegeket költsenek a műsorszórásra, hiszen a műsoridőt ingyen kapják. Végül az is egy fontos aspektus, hogy nemcsak a gazdag pártok, hanem valamennyi fontos párt lehetőséget kap, hogy szerepeljen az elektronikus médiában. Igaz – s ezt Neill is elismeri - hogy a fizetett hirdetések tiltása magában hordozza “Az emberi jogok európai konvenciója” 10. cikkelyének bizonyos korlátozását, amennyiben érinti a vélemény-nyilvánítás szabadságát, de a tiltás egybeesik a kormány azon véleményével, hogy az jogilag védhető álláspont.

Az új törvény a politikai-választási műsorokról közvetlenül nem rendelkezik, azokat a már idézett 1990-es törvény szabályozza. A BBC és a walesi nyelvű csatorna továbbra is a hagyományos önkéntes elkötelezettség alapján sugároz ilyeneket. A Neill-féle javaslatokat e témakörben egyfajta ajánlásnak, iránymutatásnak célszerű felfogni. Az új törvény inkább a Választási Bizottság jogköre értelmezésekor érinti a politikai műsorokat. E szerint a Választási Bizottság kifejtheti egyébként nem kötelező álláspontját a politikai-választási műsorokkal kapcsolatos intézkedésekről. A Független Televízió Bizottság és a Rádió Felügyelő Bizottsága, mielőtt a politikai-választási műsorok szabályozása egyes kérdéseiben intézkednének, figyelembe kell, hogy vegyék a Választási Bizottság véleményét, például a műsoridő kiosztásakor. A Választási Bizottság álláspontját a BBC-nek és a walesi nyelvű csatornának is akceptálnia kell, bár ezek, ahogy említettük, nem törvény által vannak kötelezve a pártpolitikai adásokra. Ez utóbbiakra csak azok a pártok tarthatnak igényt, amelyek regisztrálva vannak a Választási Bizottságnál.

A Neill Bizottság ajánlásában hangsúlyozta, hogy fenn kell tartani a fizetett politikai hirdetések tilalmát a TV-ben és a rádióban, mindent meg kell tenni az elektronikus média hagyományos semlegességének megtartása érdekében és a politikai pártoknak keresni kell az olyan megoldásokat, amelyek a hirdetési iparral együttműködve lehetővé teszik a nem TV-ben és rádióban történő politikai hirdetések szabályzatának kialakítását. Egyelőre nem teljesen világos a már működő ún. Hirdetményi Bizottság és az új Választási Bizottság munkamegosztása, mindenesetre a Neill-jelentés arra ösztönöz, hogy a pártok egyezzenek meg egy hirdetési szabályzat kimunkálásában.

Figyelmet érdemel az 1983-as Népképviselői Törvény (ez, ahogy említettük, elsősorban a választások választókerületi szintjét szabályozza) 93. cikkelye, amely a választási kampány politikai műsoraival foglalkozik. Ez a cikkely megtiltja a parlamenti, illetve a helyi választásokkal kapcsolatos műsorokat, amennyiben egy, vagy annál több képviselő-jelölt nem adja hozzájárulását a műsorhoz. Ez a tiltás csak választókerületi

dimenzióban a parlamenti választásokra érvényes és nem érinti az országos, vagy a regionális választásokkal kapcsolatos műsorokat. Amennyiben ez a hozzájárulás megvan, további korlátozások lépnek életbe: a műsor csak akkor közvetíthető, ha a jelöltállítás befejeződött és minden jelölt a választókerületben egyetértését adja az adott politikai műsor sugárzásához. Eredetileg ez az intézkedés a kisebbségben lévő pártok jelöltjeit volt hivatott védeni, de ténylegesen azt eredményezte, hogy a műsor közvetítése valamennyi jelölt hozzájárulását feltételezte és az egyfajta vétőjogot biztosított. Ezt az intézkedést sokan úgy értelmezték, hogy feleslegesen kizárja a helyi problémákat a politikai műsorokból, amiért különösen a média oldaláról kifogásolták. Előfordult, hogy alkalmazásának értelmezése érdekében a bírósághoz fordultak. Egyelőre ennek ellenére nincs szó e cikkely felülvizsgálatáról, holott a nagy-londoni tanács 2000 májusában tartott választásokor értelmezése vitát váltott ki és alkalmazásától el is tekintettek. /21/

## **11. A Választási Bizottság**

Az új törvény széleskörű szabályozó intézkedési rendszerének szerves része a Választási Bizottság (VB).

Ismeretes, hogy a különböző országok választási bizottságainak összetétele viszonylatában két gyakorlattal találkozhatunk: a/ a politikai pártok által történő delegálás, b/ a független, politikailag nem elkötelezett személyekből történő összeállítás. Az 1999-2000/34-es törvény az utóbbit választotta.

A VB-nek egy sor funkciója és szerepe van. Ha ezeket a brit alkotmányosság hagyományai jegyében közelítjük, akkor röviden végrehajtó és törvényhozó (vagy rendeletet, intézkedést alkotó) funkcióknak is nevezhetjük. Feladata a figyelés (monitoring), ellenőrzés, tanácsadás, képzés lesz, de bizonyos értelemben adminisztratív (igazgatási) teendői is lesznek. A választások és a népszavazások után a VB készíti majd el az átfogó értékeléseket. Feladata lesz a választási és népszavazási törvény betartatásának felügyelete, így pl. a pártok bejegyzése, bevételeinek és kiadásainak nyilvántartása és szabályozása. Tanácsadási felhatalmazással rendelkezik az olyan testületek és személyek irányában, mint pl. a regionális parlamentek és helyi hatalmi szervek, vagy a különböző választási tisztségviselők, a "harmadik oldalhoz" tartozó szervezetek, az ún. engedélyezett résztvevők a népszavazási kampányokban. Javaslatokat tesz a Politikafejlesztési Alapból történő részesedésre.

Ami a VB törvény (rendelet)-alkotó tevékenységét illeti, ennek két formája jelenhet meg. Egyrészt a bizottságnak konzultációs joga lesz a választási törvény változtatása folyamatában. Másrészt fontos szabályalakító és kinevezési feladatai lesznek: meg kell határozni a pártok éves mérlegbeszámolóinak formáját és tartalmát, ki kell neveznie ezek hivatalos auditorait. Ezekben az esetekben a VB önállóan fog dönteni, nincs konzultációs kötelezettsége a parlamenttel. Hasonló szerepe lesz egy olyan "gyakorlati szabályzat" tervezete kimunkálásában, amely a törvény által meghatározott kereteken belül pontosítani fogja a bizonytalanul értelmezhető választási kiadások fogalmát. Ebben az esetben azonban a belügyminiszter fogja a szabályzatot jóváhagyni, majd a parlament két háza véglegesíteni.

A végrehajtó funkciók tekintetében ki kell emelni a bizottság szerepét a pártok választási kiadásai, valamint az adományok limitálásának figyelését, ellenőrzését, a törvény esetleges megsértésének jelzését. A bizottság ebben a vonatkozásban felszólíthatja az illetékes pártot, vagy annak képviselőjét a szükséges adatok, bizonyítékok bemutatására és meghatalmazottja révén betekintést követelhet a párt elszámolásai, mérlegei dokumentumaiba. A VB és képviselője munkájának bármilyen akadályoztatása törvénysértésnek minősül.

A bizottságnak joga van a pártok bizonyos mulasztásaiért, pl. a jelentések, elszámolások késedelmes felterjesztésért, bírságot kiszabni, nincs azonban felelősségre-vonási joga a törvénysértések esetében. /22/

## **12. A választási kampányok költségei szabályozásának főbb jellemzői Nagy-Britanniában (rövid összefoglaló).**

A választási kampányok anyagi forrásai Nagy-Britanniában (miként a politikai pártok finanszírozásának egésze is) egy olyan vegyes rendszert képeznek, amelyben az állami hozzájárulás arányainak mérsékelt növekedése ellenére, a magánszféra (vagy kisebb részben a rész érdekeket képviselő szakszervezetek, illetve más szerveződések) dominanciája érvényesül. Ezért, tekintettel annak állandó potenciális veszélyére, hogy a pártoknak szóló magán adományozás, anyagi támogatás megzavarhatja, torzíthatja a pártok reális, demokratikus versenyét, a szabályozás alapelve a magánszféra, mint meghatározó anyagi forrás átláthatósága, nyilvánossága, tehát ellenőrizhetősége, valamint a képviselő-jelöltek, pártok, és a választásokban közvetlenül részt és anyagi terheket vállaló más szervezetek költségeinek szabályozása, korlátozása kell, hogy legyen. Ez a rendszer

nem a pártoknak címzett adományozás korlátozásával kívánja szabályozni a kampányok költségeit, féken tartani növekedésüket, hanem a források nyilvánosságával, a betekintethetőség teljessé tételével alapozza meg a társadalmi ellenőrzés lehetőségét és egyben korlátok közé helyezi a kampányok rendelkezésére álló forrásainak felhasználását. A tét tehát egy olyan szabályozási rendszer, amely tényleges "védőernyőt" nyújt a pártoknak alkotmányos szerepük gyakorlásához és a demokratikus verseny garantálásához. A 2000 elején az Alsóház által megszavazott új törvény ezeknek a kritériumoknak igyekezett eleget tenni. Ami a választási kampányok kiadásai szabályozását illeti, a törvény legfontosabb intézkedései a következők:

- Továbbra is fenntartják a képviselő-jelölteknek a választási kampányban eszközölt kiadásainak korlátozását választókerületi szinten.

- A kiadások korlátozását kiterjesztik a pártok országos választási költségeire.

- Szabályozzák az ún. harmadik oldal (fél) kiadásait a kampányokban, amelyek egyik, vagy másik párt, illetve jelöltjei anyagi támogatására irányulnak: ezeknek egyrészt ugyanúgy regisztráltatni kell magukat a Választási Bizottságnál, mint a politikai pártoknak, másrészt a törvény maximálja azon kiadások nagyságát, amelyet a "harmadik oldalhoz" tartozó szervezetek felhasználhatnak erre a célra.

- A politikai pártoknak címzett adományok tekintetében: az adományozók adatait nyilvánosságra kell hozni, a vállalati adományozást meg kell, hogy előzze a részvényesek egyetértése.

- A politikai pártok, a képviselő-jelöltek, de ugyanígy a "harmadik oldal" csak "engedélyezett adományozótól" fogadhat el adományokat. Vagyis, attól az egyéntől, aki szerepel az Egyesült Királyság valamelyik választási névjegyzékében. Attól a vállalatától, amely az Egyesült Királyságban van nyilvántartva, illetve regisztrálva van az EU-ban és az üzleti tevékenységét a szigetországban folytatja. Attól a párttól, vagy más szervezettől, amely tevékenységét az Egyesült Királyságban folytatja és itt van fő központja.

- A népszavazási kampányok során felmerülő kiadásokat a pártokéhoz hasonlóan korlátozzák, figyelembe véve, hogy ebben az esetben általában két "párt", az "igen" és a "nem" párt érdekelt és szabályozzák a mindenkor kormány mozgásterét e kampányban.

- Valamelyest bővítve fenntartják az ellenzéki pártok állami támogatását, megmarad, bár módosított struktúrában, a TV és rádió ingyen biztosított pártpolitikai-választási műsorainak rendje, létrehozzák az állami finanszírozású Politikafejlesztési Alapot a pártok választási kiáltványainak jobb előkészítése érdekében



- Létrehozták a független, országos Választási Bizottságot, amely érdemi

jogosítványokkal van felruházva az új törvény betartatásának biztosítása érdekében. Funkciói elsősorban figyelési, ellenőrzési, tanácsadási jellegűek lesznek, de bizonyos adminisztratív, igazgatási feladatokat is elláthat, sőt esetenként rendeleteket is alkothat majd egyes kérdésekben.

## X

Végül tanulságos lehet az új szabályozási törvény fogadtatásának, az első reakcióknak vázlatos áttekintése.

Ami a politikai pártokat illeti, a törvény megítélésében az általános egyetértés a jellemző. A Munkáspárt és a Liberális Demokraták egyértelmű helyesléssel fogadták a törvényt, bár az utóbbiak bizonyos tekintetben tovább szerettek volna lépni, így például az adományok esetében nemcsak a nyilvánosságot, hanem az utóbbiak korlátozását is szívesen vették volna. A konzervatívok érthetően kisebb lelkesedéssel azonosultak a törvénnyel, hiszen a szabályozás elsősorban őket érintette, de nem léptek fel a törvény érdemi elemei ellen, inkább egy-két részletet vitattak, például ellenezték a népszavazási kampányra fordítható kiadások korlátozását, minden bizonnyal féltve Euro-ellenes pozíciójuk támogatását az esedékes referendumon.

A téma szakértőinek többsége elismeri, hogy a törvényre szükség volt, azonosul annak szellemével és főbb törekvéseivel, viszont vannak, akik szkepszissel fogadják hatékonyságát, végrehajthatóságát. Gyakran hangzanak el olyan vélemények, hogy a törvény “túlszabályozza” a pártok és a választások pénzügyeit és bürokratikusnak ítélik. Nem vitatva az új szabályozás racionalitását, vannak akik kétségbe vonják betartásának lehetőségét. Nagy kérdés, hogy a pártok, főleg alsóbb szinteken rendelkeznek-e elég olyan felkészült szakemberrel, akik eleget tudnak tenni a törvény követelményeinek.

Már most gyakran hallani értelmezési problémákról, így például felvetődik, hogy nehéz lesz esetenként elválasztani a pártok általános működésének kiadásait a kampányköltségektől, annál is inkább, mert Nagy-Britanniában nincs pontosan előre eldöntve a parlamenti választások ideje, bár általában ötévente tarják, de előre is hozhatják, hogy egyes “harmadik oldalhoz” sorolható szervezetek országos és regionális dimenzióban is megjelenhetnek, s ez zavarhatja, a limit ellenőrzését. Vitatottak a Választási Bizottság egyes jogosítványai, továbbá, hogy lesz-e elég eszköze ezek gyakorlásához.

Nem kevesen feltételezik, hogy a kötelező nyilvánosság az adományozáskor lényegesen csökkenteni fogja a pártok bevételeit. Attól tartanak, hogy mivel az Egyesült Királyságban majdhogy évente vannak választások (parlamentari, regionális, Európai Parlamenti, arról nem is szólva, hogy gyakorlatilag négy választási rendszert alkalmaznak), a pártok állandóan a kampánypénzek megszerzésével lesznek elfoglalva, de most a szabályozás következtében rosszabb esélyekkel. Ezek az aggályok mind gyakrabban vezetnek olyan következtetésekhez, miszerint az igazi megoldás ebben az országban is a pártok állami finanszírozása lehet.

### Jegyzetek

1. The Political Parties, Elections and Referendums Bill. (Bill 34 of 1999-2000) Az Alsóház a törvényt 2000 januárjában szavazta meg és az 2000 októberében-novemberében kerül a Lordok Háza elé. Ismeretes, hogy a Lordok Háza formálisan ugyan elutasíthatja és visszaküldheti a törvényt az Alsóházba, elhúzhatja véglegesítését, de gyakorlatilag nem akadályozhatja meg. Várhatóan azonban legfeljebb 1-2 módosítási javaslattal él majd és a törvény 2001 első hónapjaiban életbe léphet. Továbbra is érvényben marad a választókerületi kiadásokat szabályozó 1983-as Népképviselői Törvény, a szakszervezetekre vonatkozó 1992-es törvény és a TV-Rádió törvény (1990), amely a politikai műsorokat szabályozza. A dolgozatban a törvényre a brit parlamenti könyvtár által közzétett három kutatási füzet (Research Paper) formájában hivatkozunk. Research Paper 1: Electoral aspects (56 oldal), Research Paper 2: Donations (79 oldal), Research Paper 3: Referendums and Broadcasting (32 oldal). Ezek a kutatási füzetek cikkelyek szerint ismertetik a törvény tartalmát, közlik a törvényelőkészítés előzményeit és magyarázatot adnak a törvény értelmezéséhez.

2. Erről bővebben lásd Keith Ewing: Sleaze and the Funding of Political Parties in Britain: The Political Parties, Elections and Referendums Bill 2000. (Kéziratban).

3. Justin Fisher: (The Institutional Funding of British Political Parties. In: British Elections and Parties Yearbook 1994. Frank Cass London, 188. oldal) tanulmányában vitatja az ilyené rtelmű ellentételezés mértékét és jelentőségét, továbbá megjegyzi, hogy amennyiben ilyen mégis megállapítható, úgy ez a szakszervezetekre is érvényes. Azt Fisher sem vonja kétségbe (187. oldal), hogy például az 1979-es választások előtt a nagy vállalatok - mintegy az adományok "fejében" - elvárták, hogy a Konzervatív Párt a győzelem után liberalizálja a piacot és szabályozza a szakszervezetek mozgásterét. A szakszervezetek esetében - szerinte - az

anyagi támogatás feltételezte, hogy (nemcsak a párthoz csatlakozottak) nagyobb szerepet kapnak a Munkáspárt döntései előkészítésében. A sajtóban megjelent információk szerint előfordult, hogy parlamenti képviselők bizonyos anyagi juttatások fejében készségesnek mutatkoztak kérdéseket feltenni a parlamentben.

4. 1996/97-ben, tehát a szélesebben értelmezett választási kampány folyamán, a Munkáspárt 25.7, a Konzervatív Párt 28.3, a Liberális Demokraták 3.5 millió fontot költöttek. Különösen nagy volt a különbség a két nagy párt hirdetési kiadásai között. Az újságokban elhelyezett politikai hirdetések tekintetében a konzervatívok négyszer annyit költöttek, mint a munkáspártiak, a közterületi hirdetések esetében két és félszer többet. The Political Parties, Elections and Referendums Bill (a továbbiakban rövidítve PPERB) Electoral Aspects. Appendix 1.

5. 1992-ben a csatlakozott szakszervezetek tagdíja tette ki a Munkáspárt teljes bevételének 30.9 %-át (1988-ban 70.4%-át). A szakszervezetek adományaiból állt össze a Munkáspárt központi bevételének 24.1 % (1988-ban csak 0.3 %-a). Idézi Fisher... 184. oldal.

6. A párt és választási finanszírozás problémáiról bővebben lásd: K. D. Ewing: The Funding of Political Parties in Britain. Prospect for reform. Grift Law Review (1998) vol. 7 No 2. 185-208. oldal.

7. PPERB Electoral Aspects 23-40. oldal

8. PPERB Electoral Aspects 40-44. Oldal. A "harmadik oldal" kifejezés az USA-ból ered, ahol gyakorlatilag csak két párt verseng a választásokon. Itt leginkább az abortuszt ellenző "harmadik oldal" támogatta annak a pártnak a programját, amely tartalmazta az abortusz-törvény szigorítását. Nagy-Britanniában a választókerületi dimenzióban a "harmadik oldal" kampánykiadásai korlátozásának mértékére nagy hatással volt az ún. Bowman ügy. Az 1992-es kampány során Bowman asszony nagyobb összegekkel támogatott egy olyan képviselőt, akinek programja az abortusz szigorítását tartalmazta. Mivel ezzel megszegte a "harmadik oldal" választókerületi limitjét (az egyébként nevetségesen alacsony 10 fontot) ellene bírósági eljárás indult és el is ítélték. Mrs. Bowman azonban az európai bírósághoz fordult, amely neki adott igazat. Igaz, ez csak elvi állásfoglalásnak volt tekinthető, de ismételten megerősítette a reális szabályozást sürgetők álláspontját.

9. PPERB Electoral Aspects 44-45. oldal

10. 1997-ben minden képviselő-jelölt 4.642 fontot és választópolgáronként 3.9 pennyt költhetett a sűrűbben lakott városi választókerületekben és 4.642 fontot és 5.2 pennyt a ritkábban lakott megyei kerületekben (ez összesen átlag 8 ezer fontot tett ki). Elections in Britain. Foreign and Commonwealth Office, London 1997. 8 oldal és Dennis Kavanagh: British Politics Oxford University Press 1990, 102. oldal.

11. PPERB Electoral Aspects 45-48. oldal

12. Fisher (idézett mű 186 oldal) azt hangsúlyozza, hogy az adományok a nagyvállalatok profitjának elenyésző részét tették ki, pl. 1991/92-ben a négy legnagyobb cég profitjának 0.134-0.345%-át fordították politikai adományokra. Hozzáteszi, hogy a nagy adományokat nyújtó szakszervezetek aránya sem nagy. A szakszervezetek 11%-a és a nagyvállalatok 12%-a tartozik az adományozók közé (182. oldal). Ez a statisztika azonban elmosza az adományok nagyságát. A 90-es években főleg a Konzervatív Pártnak címzett adományok, de ezen belül inkább az egyéni és nem a vállalatiak, száma növekedett. Ezek nem voltak "illegális" adományok, de mivel nem voltak nyilvánosak, a sajtóban esetenként eltorzítva és felnagyítva jelentek meg és irritálták a közvéleményt.

13. Nagy-Britanniában a politikai pártoknak szóló adományozás egy esetben élvez adókedvezményt. Amennyiben ennek az adománynak a tárgya hagyatéki jellegű, akkor a kedvezményezett pártnak nem kell örökösödési adót fizetni, feltéve, hogy ennek a pártnak legalább két képviselője van a parlamentben és az utolsó választásokon legalább 150 ezer szavazatot kapott. (PPERB Donations 68. oldal) A Neill Bizottság ugyan javasolta az adókedvezmények kiterjesztését az adományokra, de a kormány ezt nem vette figyelembe (lásd erről a jelen dolgozat IX. fejezetét). Ami az adományozások és a kitüntetések kapcsolatát illeti, ennek a kérdésnek hosszú előtörténete van, amennyiben a kettő "találkozása" esetenként konfliktusokhoz vezetett. Évtizedek óta működött egy bizottság (a Politikai Kitüntetéseket Előkészítő (vizsgáló) Bizottság), amelynek funkciójából kifolyólag az volt a feladata, hogy vizsgálja: vajon a kitüntetésekre javasolt személyek valóban megfelelnek-e a követelményeknek. Elvben a bizottság lehetségesnek tartotta, hogy a pártoknak adományozó személyeket ne zárják el a kitüntetésektől, de határozottan hangsúlyozta, hogy a kitüntetésre jelöltek tényleges érdemei és nem az adományok alapján kell megítélni. Az ilyen elvi kritériumok önmagukban nem oldották meg a problémákat ezért érthető, hogy az új törvény előkészítése menetében ez a kérdés ismét felvetődött. A Neill Bizottság azt javasolta, hogy a jövőben külön vizsgálják meg azon kitüntetésre javasolt személyek érdemeit, akik az elmúlt öt éven belül 5 ezer fontot, vagy annál többet adományoztak politikai pártoknak. A kitüntetési bizottságnak - a javaslat szerint - bizonyosnak kell lennie abban, hogy a kitüntetés és az adomány között nincs összefüggés. A kormány elvben elfogadta ezt az elképzelést, de javasolta, hogy várják meg amíg a törvény új előírása szerint az adományokat legalább három éven keresztül a Választási Bizottság regisztrálja és akkor ennek alapján szembesíthetők lesznek a kitüntetési javaslatok és az adományozók. A Neill Bizottság jónak látta volna az említett bizottság teljes átalakítását és jogkörének kiterjesztését valamennyi kitüntetésre, de a kormány ezt nem vette figyelembe, mivel érintette volna az egész kitüntetési rendszert, amelynek

reformja más csatornákon már előkészítés alatt áll. (PPERB Donations 72-73. oldal)

14. Az 1990-es években az Egyesült Királyság külföldön élő, de a hazai választási névjegyzékben szereplő állampolgárai az összes választópolgár 0.03-0.05%-át tette ki. (PPERB Donations 79. oldal). Ebben nem számították be a külföldön szolgálatot teljesítő katonákat, diplomatákat és más hivatalos kiküldötteket, csak a magánemberként külföldön élő állampolgárokat.

15. PPERB Donations 16-37. oldal. A pontos értelmezés érdekében hangsúlyozni kell a “harmadik oldal” által történő támogatás és az adományok közötti különbséget. Az első esetben az ide sorolható szervezetek-érdekcsoportok a pártok céljait, programját támogatják és ezeket finanszírozzák a meghatározott limit keretében. A második esetben a pártok közvetlen támogatásáról van szó, amelyet nem limitálnak, de ami a kötelező nyilvánosság, a donátorok megnevezése keretében történik. A szakszervezetek elvileg a “harmadik oldalként” is résztvesznek a kampányokban, de mivel jelentős részük kollektív tagja a Munkáspártnak, közvetlenül is támogatják ezt a pártot tagdíjjal és adományokkal. A Munkáspárthoz nem csatlakozott szakszervezetek is címezhetnek közvetlen adományokat. A szakszervezetek tagjai, amennyiben kívánják, ún. politikai tagdíjat fizetnek (jelenleg 3 millióan, a tagság kb. két-harmada), ami gyakorlatilag a Munkáspárt anyagi támogatásának alapját képezi. A szakszervezeti törvény arra kötelezi a szakszervezeteket, hogy tagsága tízévenként szavazzon arról, hajlandó e politikai tagdíjat fizetni, vagyis gyakorlatilag támogatni a Munkáspártot. A “harmadik oldal” közvetlenül is adományozhat a pártok számára összegeket, de akkor az adományokkal kapcsolatos rendelkezéseknek kell eleget tennie.

16. Nagy-Britanniában a hivatalos ellenzék (a gyakorlatban a két nagy párt egyike) vezére évtizedek óta az állami költségvetésből kapja fizetését. 1975 óta a parlament ellenzéki pártjai ezen (valamint a képviselői fizetéseken és juttatásokon) túl állami támogatást kapnak. Ezt nevezik “Short-pénznek”, a témában benyújtott törvényjavaslat szerzője, a munkáspárti Edward Short, a parlament akkori elnöke után. A támogatás mértéke a pártok mandátumainak számától és az utolsó választásokon kapott szavazatok nagyságától függ. Eredetileg a törvény az ellenzéki pártok parlamenti tevékenységét akarta segíteni ezzel a támogatással, de a gyakorlatban ebből az összegből - közvetve- a “tömegpártnak” is jutott. 1996 óta ezt a támogatást kiterjesztették a Lordok Háza ellenzéki pártjaira is (Lord Cranborne, a Lordok Háza akkori konzervatív elnöke után ezt nevezik “Cranborne pénznek”) 1999-2000-ben a konzervatívok 3.400.000 fontot kaptak a Short-pénzből és 217.000 fontot a Cranborne-pénzből. Összesen az ellenzéki pártok ebben az időben 4.900.000 fonthoz jutottak a Short-, és 292.000 fonthoz a Cranborne-pénzből. Ezt a támogatást a mostani törvény

kiterjesztette a regionális parlamentekre, de a Neill Bizottság javaslatára ezen túl mindkét forrást megnövelte. A Munkáspárt azt javasolta a Neill Bizottságnak, hogy a kormánypárt “backbencher-ei” (kormánytisztviselőket nem betöltő, “fapados” képviselői) is kapjanak e támogatásból, de a bizottság ezt az ötletet elvetette. (PPERB Donations 58-67. Oldal)

17. bővebben erről a témáról lásd a X. fejezetet

18. PPERB Donations 48-57 oldal és Keith Ewing: Sleaze and the Funding of Political Parties in Britain... már idézett tanulmánya (Kéziratban)

19. PPERB Donations 25-26. oldal.

20. PPERB Referendums and Broadcasting 11-17. oldal

21. PPERB Referendums and Broadcasting 21-30. oldal

22. PPERB Electoral Aspects 12-14. oldal, 18. oldal.

**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 jelöltek által állított nem-pártjellegű csoportosulásait, valamint az egyéni jelöltek 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 közirói, 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 kiegészítet 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 ösztönöznék 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 egyesületektől. 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 lakcímmel - 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-számviteli 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 - méghozzá jelentősen - az az összeghatár, ameddig terjedően párttagdíjakat és pártok juttatott adományokat a jövedelemadókból 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 szövé, 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 atekintetben, 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

## **A parlamenti pártok 1998. évi tájékoztató jelentésének szerkezete**

### **Összefoglalás**

1. A párt egészének bevételei
2. A párt egészének kiadásai
3. Maradvány vagy deficit
4. A párt egésze vagyonszerlegének aktívái
5. A párt egésze vagyonszerlegének terhelései
6. A párt egészének tiszta vagyona (pozitív vagy negatív)
7. A párt három szintjének (szövetségi elnökség ,tartományi elnökségek, alsóbb párt szintek) összbevételei, összkidadásai, maradványa vagy deficitje, valamint tiszta vagyona

### **Részletezés**

A/ Bevételek

B/ Kiadások

C/ Vagyon

D/ Természetes személyek adományai (együtt)

E/ A párt év végi taglétszáma

F/ Ifjúsági politikai szervezeteknek nyújtott céltámogatások

G/ Egyedileg 20.000 márka összeget meghaladó adományok (egyenként)

H/ Magyarázatok (többek között az év folyamán kapott állami támogatások felosztása a párton belül)

### **Ellenjegyzési záradék**

**A szövetségi parlamenti pártok összefoglaló pénzügyi adatai**

<b>A párt megnevezése</b>	<b>Bevételei</b>	<b>Kiadásai</b>	<b>Tiszta vagyona</b>
	<b>1000 német márkában</b>		
Németország Szociáldemokrata Pártja	SPD 304.449	355.290	278.651
Németország Keresztény Demokrata Uniója	CDU 251.833	310.008	120.044
Keresztény Szociális Unió (Bajorország)	CSU 65.563	81.472	29.430
Szövetség 90/ A Zöldek	GRÜNE 56.976	66.958	43.476
A Demokratikus Szocializmus Pártja	PDS 38.625	49.268	33.320
Szabad Demokrata Párt	FPD 49.355	59.077	16.837
<b>A hat parlamenti párt együtt</b>	<b>766.801</b>	<b>922.073</b>	<b>521.758</b>

**A hat parlamenti párt taglétszáma**

Németország Szociáldemokrata Pártja	SPD	775.036
Németország Keresztény Demokrata Uniója	CDU	626.342
Keresztény Szociális Unió (Bajorország)	CSU	178.755
Szövetség 90/A Zöldek	GRÜNE	51.812
A Demokratikus Szocializmus Pártja	PDS	94.627
Szabad Demokrata Párt	FDP	67.897

**6 parlamenti párt együtt****1.794.469**



## Az 1996-ban szövetségi parlamenti mandátummal nem rendelkező németországi pártok jegyzéke

Párt megnevezése	Német nyelvű rövidítés	Taglétszám
-Munkát Bremen és Bremenhaven számára	AFB	586
-Németország Gépjárművezetőinek és Polgár-érdekeinek Pártja	APD	230
-Gépjárműadó-fizetők Pártja	ASP	161
-Bajorország Párt	BP	1550
-Szabad Polgárok Szövetsége - A szabadelvűek	BFB	811
-Szolidaritás Polgárjogi Mozgalom	BüS0	1302
-Németország Keresztény Pártja	CPD	21
-DÁVID GÓLIÁT ELLEN		77
-Német Kommunista Párt	DKP	6230
-NÉMET NÉPI UNIÓ	DVU	14439
-A Szürkék - Szürke Párducok	GRAUE	8689
-A Köztársaságiak	REP	13962
-Németország Megújulásának Pártja	EPD	67
-Feminista Párt	DIE FRAUEN	940
-Külföldi-st0p Hamburgi Listája	HLA	46
-Állatvédő Párt	DIE TIERSCHUTZPARTEI	399
-Új Öntudat Egyesület	BEWUSTSEIN	74
-Új Fórum	F0RUM	282
-Ökológiai Demokrata Párt	ÖDP	6501
ÖKOLÓGIAI BALOLDALIAK	Ök0Li	285
-Bibliahú Keresztények Pártja	PBC	3590
-Párt a szociális egyenlőségért	PSG	248
-Nyugdíjasok Pártja	RENTNER	24
-Németország Szenátus Pártja	SENATPARTEI	82
-Párt helyett - a Függetlenek	STATT-Partei	998
-Dél Schleswigi Választási Szövetség	SSW	4845
Németországi Vállalkozók	UDP	21
-Schleswig-H0llstein-i Választói Közösség	WSH	79

Megjegyzés: A felsorolt pártok közül 1996-ban állami támogatásban részesültek:

AFB, DVU, GRAUE, REP, F0RUM, ÖDP, STATT-Partei, SSW, WSH, tehát a 29 párt közül 9 párt, a pártok 31 %-a.

**Két parlamenti párt (SPD és FDP) a 14/2058 sz. ügyiratban közzétett 1998 évi beszámoló jelentése összesítő táblázatának összehasonlítása**

Bevételi és kiadási elszámolás	német márka		százalék	
	SPD	FDP	SPD	FDP
1. A párt egészének bevételei				
1.1 Tagdíjak	157.833.410	10.432.810	51,84	21,14
1.2 Természetes személyek adományai	29.274.555	15.287.218	9,62	30,97
1.3 Jogi személyek adományai	7.565.246	6.574.637	2,48	13,32
1.4 Vagyontól nyert bevételek	7.777.310	2.603.675	2,55	5,28
1.5 Rendezvényekből, kiadványokból és más bevételt eredményező tevékenységekből nyert bevételek	3.770.268	400.059	1,24	0,81
1.6 Állami pénzeszközök	96.840.982	13.181.777	31,81	26,71
1.7 Egyéb bevételek	1.386.999	875.692	0,46	1,77
<b>1.8 Bevételek összesen</b>	<b>304.449.670</b>	<b>49.355.868</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
2. A párt egészének kiadásai				
2.1 Személyi kiadások	105.342.608	10.714.471	29,65	18,14
2.2 Folyó ügymenet kiadásai	63.785.936	12.101.042	17,95	20,48
2.3 Államháztartás politikai munka kiadásai	56.506.292	11.384.064	15,91	19,27
2.4 Választási kampánykiadások	124.390.209	21.063.473	35,01	35,65
2.5 Kamatok	3.163.656	2.223.074	0,89	3,77
2.6 Egyéb kiadások	2.102.034	1.591.367	0,59	2,69
<b>2.7 Kiadások összesen</b>	<b>355.290.735</b>	<b>59.077.491</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>2.8 Bev. és kiad. egyenlege/deficit/</b>	<b>50.841.065</b>	<b>9.721.623</b>		
<b>Tiszta vagyont német márkában</b>	<b>SDP</b>	<b>FDP</b>		
	<b>278.651.868</b>	<b>16.837.892</b>		

**Kalmár György:**  
**A választási kampányok finanszírozása Olaszországban**

A második világháború után kialakult olaszországi parlamentáris rendszer nagymértékben összefonódott azokkal a maffia-jellegű tőkemozgásokkal, amelyek döntő szerepet játszottak az „olasz gazdasági csoda” néven ismert fellendülés kibontakozásában. A politikai pártok jelentős része szoros kapcsolatban állt láthatatlan erők szövevényes érdekrendszerével. A válságról válságra bukducsoló hatalmi struktúrának velejárója volt a gyakori (sokszor rendkívüli) parlamenti és helyhatósági választások kiírása és az ezzel kapcsolatos, igen költséges kampányok finanszírozását gyakran botrányba torkolló korrupciós jelenségek kísérték.

Az Antonio Di Pietro vizsgálóbíró nevéhez fűződő igazságszolgáltatási kezdeményezés („Mani Pulite” – „Tiszta Kezek”) a kilencvenes évek elején korrupciós perek sorozatát vonta maga után, nem egy esetben a politikai elithez tartozó személyiségeket is a vádlottak padjára ültetve. Ennek következményeként az egész addigi hatalmi rendszer átalakult: az évtizedeken át kormányzó jobbközép pártok felmorzsolódtak s új, minden előzmény nélküli politikai formációk és szövetségi rendszerek jöttek létre. Ez a folyamat egyre erőteljesebben vetette fel a politika költségeivel, ill. a politikai tevékenység finanszírozásával összefüggő problémák olyan megoldásának keresését, amely a választópolgárok számára is átláthatóvá teszi a közpénzek és magánfelajánlások ily célokra történő felhasználását. Ennek megfelelően az utóbbi időben e kérdések gyakran szerepeltek az olasz törvényhozás napirendjén: a törvényhozók új megoldásokat kerestek, arra törekedve, hogy ezeknek a problémáknak megnyugtató rendezésével is biztosítsák az ország kormányzásának - elsősorban a lakosság érdekeit szem előtt tartó - feltételeit. A választási kampányok finanszírozását érintő szabályozási elképzelések mindamellet csak részben valósultak meg és a mindmáig alkalmazott megoldások sem találkoztak a választópolgárok többségének egyetértésével. (Lásd a 2000. május 21-i népszavazás kudarcát).

## **A politikai pártok és mozgalmak finanszírozására vonatkozó törvényi szabályozások időrendi jegyzéke**

1972. október 26-i, 641. sz. Köztársasági Elnöki Dekrétum: „A kormányzati engedélyezésekkel összefüggő adózási rend szabályozása” (13/b cikkely).

1972. október 26-i, 642. sz. Köztársasági Elnöki Dekrétum: "Az illetékerovási kötelezettség szabályozása" (B melléklet 1. pontja).

1974. május 2-i, 195. sz. törvény: "Az állam hozzájárulása a politikai pártok pénzügyi támogatásához" (7. cikkely).

1981. november 18-i, 659. sz. törvény: "Módosítások és kiegészítések a politikai pártok pénzügyi támogatásához való állami hozzájárulásra vonatkozó, 1974. május 2-i, 195. sz. törvény szövegében" (4. cikkely).

1981. november 24-i, 689. sz. törvény: "A büntetőjogi rendszer módosítása" (32. és 39. cikkely).

1982. július 5-i, 441. sz. törvény: "Egyes közületek választott tisztségeit és vezető posztjait betöltő személyek vagyoni helyzetének közzétételére vonatkozó rendelkezések" (2. cikkely).

1986. április 26-i, 131. sz. Köztársasági Elnöki Dekrétum: "A bejegyzési illetékre vonatkozó rendelkezések egységes szövegének jóváhagyása" (11. cikkely 1. pontja).

1986. december 22-i, 917. sz. Köztársasági Elnöki Dekrétum: "A jövedelmi adórendszer egységes szövegének jóváhagyása" (13/b, 87. és 91/b sz. cikkely).

1990. október 31-i, 346. sz. törvényerejű rendelet: "Az öröklésekkel és adományozásokkal kapcsolatos adózási rend egységes szövegének jóváhagyása” (3. cikkely).

1993. december 10-i, 515. sz. törvény: „A Köztársaság Képviselőházának és Szenátusának megválasztásával kapcsolatos választási kampányok szabályozása" (7. és 15. cikkely).

1994. július 15-i, 448. sz. törvény: "A Köztársaság Képviselőházának és Szenátusának megválasztásával összefüggő kampányokat szabályozó 1993. december 10-i, 515. sz. törvény módosítása és kiegészítése".

1995. július 27-i, 309. sz. törvény: "Az 1993. december 10-i, 515. sz. törvény módosítása a választási költségekhez való hozzájárulás témájában, pótválasztások esetén. A köztársasági elnök 1957, március 30-i, 361. sz. dekrétumával jóváhagyott szöveg és az 1993. december 20-i, 533. sz. dekrétum módosítása a pótválasztások lebonyolításával kapcsolatban".

1997. január 2-i, 2. sz. törvény: "A politikai mozgalmak és pártok részére történő önkéntes anyagi hozzájárulás normatív szabályozása" (5-7 cikkelyek).

1999. június 3-i, 157. sz. törvény: "Új normatívák a választások és népszavazások költségeinek visszatérítésére vonatkozóan s a politikai mozgalmak és pártok részére történő önkéntes anyagi hozzájárulással kapcsolatos rendelkezések visszavonása" (4. és 5. cikkely).

2000. február 22-i, 28. sz. törvény: „Rendelkezések az információs eszközökhöz való egyenlő mértékű hozzáférésről a választási és népszavazási kampányok alatt, valamint a politikai közleményekről”.

### **A választási kampányok finanszírozásával kapcsolatos, Olaszországban alkalmazott Állami hozzájárulás mértékének és módszereinek szabályozása**

Mindennemű szabályozás 1974-ben kezdődött: a politikai mozgalmak ill. pártok közpénzekből történő finanszírozását első ízben az 1974. május 2-án született 195. sz. törvény vezette be. E törvényt ezt követően számos alkalommal módosították, különösen a 659/1981. sz. törvénnyel, sorozatosan növelve az állami hozzájárulás mértékét. Az első - 1978-ban megtartott - népszavazás még nem hozott negatív irányú változást, mindazonáltal figyelemreméltó volt az állami támogatást ellenzők 43.7 %-os aránya. Ettől kezdve egészen 1993-ig a pártok két csatornán keresztül jutottak állami szubvencióhoz: egyfelől a "saját feladataik ellátásához és funkcionális tevékenységükhöz szükséges hozzájárulás", másfelől "a választási költségekben való részesedés" címen. (Ez utóbbi esetében a parlamenti választások költségeinek a pártok részére való visszatérítése egy 1980. évi törvény révén kiegészült az európai parlamenti és a tartományi választások költségeivel). Az 1993. április 18-i népszavazás döntő változást hozott: a lakosság többsége elvetette a "partitocrazia" addigi egyeduralmát és megszüntette a pártok funkcionális tevékenységének állami finanszírozását, így egyetlen, állami forrásból történő hozzájárulás a választási kampány költségeinek megtérítése maradt. Az ezt követően (1993. december 10-én) elfogadott 515. sz. törvény

lényegesen módosította mind a finanszírozás összegének kiszámítási módját, mind pedig az igényjogosultak közötti szétosztás kritériumait.

A törvényben meghatározott mechanizmus olyan módszer alkalmazását írta elő, melynek alapján a közpénzekből történő hozzájárulás globális összegét, amely a politikai pártok és mozgalmak között a választási költségek visszatérítése címén kerül szétosztásra, oly módon kell kiszámítani, hogy az ország lakosainak számát megszorozzák 1600 lírával a politikai választások, 800 lírával az európai választások és 1200 lírával a regionális választások esetében. Ami a politikai választások költségeinek visszatérítésével kapcsolatos elosztási mechanizmust illeti: erre vonatkozólag az 515/1993. sz. törvény 9. cikkelyének 1. bekezdése két külön alap létrehozását írta elő, egyiket a szenátus, a másikat a képviselőház újválasztásának esetére. Ugyanez a törvény különböző módozatokat határozott meg a két alap megosztására vonatkozólag.

A képviselőházi választások esetében (9. cikkely 3. bekezdése) a támogatás elosztása azon szavazatok arányában történt, melyeket a 4%-os bekerülési küszöböt meghaladó mértékben kaptak a pártok, ill. legalább egy képviselőt választottak meg hozzájuk kapcsolódóan egyéni jelöltként és a rájuk adott szavazatok száma elérte országos szinten a 3%-ot. Ennek az utolsó feltételnek meglétét a törvény nem írta elő azon pártok vagy mozgalmak esetében, amelyek kizárólag a nyelvi kisebbségek különleges védelmét előirányzó, speciális státúttal rendelkező tartományokban nyújtották be saját listáikat vagy egyéni jelöléseiket. (Trentino-Alto Adige és Valle d'Aosta tartományokról van szó). Az ezen pártokat és mozgalmakat megillető visszatérítések kiszámítása a törvény szerint úgy történik, hogy minden egyes jelölt után, akit egyéni választókerületekben választottak meg, az alapok általános szétosztása után egy képviselőre jutó átlagos visszatérítéssel azonos összeget folyósítanak.

Más módszert írt elő a törvény a szenátus választási költségeinek visszatérítésére: az e célra létrehozott alapot regionális felosztás szerint terítik szét, az alap így elsősorban a lakosok száma szerinti arányban oszlik meg a tartományok között. Az egyes tartományoknak jutó hányadot a tartományban azonos embléma alatt bejelentett jelöltek csoportjai és az egyetlen csoporthoz sem tartozó jelöltek között osztják szét az adott tartományban elért szavazatok arányában. Az alap szétosztásában azon csoportok részesülnek, melyeknek jelöltjei közül legalább egyet megválasztottak a tartományban; vagy amelyek elnyerték a tartomány keretei között érvényesen leadott szavazatok legalább 5%-át. Ugyancsak részesülnek az alaptól azok az egyetlen csoporthoz sem tartozó jelöltek, akiket megválasztottak, ill. akik elnyerték az illető választókerületben

érvényesen leadott szavazatok legalább 15%-át. Eltérően a képviselőház megválasztásával kapcsolatos költségek visszatérítésétől, a szenátus esetében résztvehetnek a választási költségek visszatérítésében olyan formációk is, amelyek egyetlen mandátumhoz sem jutottak.

Az Európai Parlament választási költségeinek visszatérítésével kapcsolatban az 515/1993. sz. törvény 16. cikkelye előírja, hogy a rendelkezésre álló alap azon politikai formációk között kerüljön felosztásra, amelyek - az országos szinten elnyert szavazatok arányában - legalább egy mandátumhoz jutottak.

Ami a tartományi választások költségeinek visszatérítését illeti: az 1995. február 25-i, 43. sz. törvény ("A rendes statútummal rendelkező tartományok tanácsainak megválasztására vonatkozó új szabályok") rendelkezései szerint az alap szétosztása elsősorban a tartományok lakosságának arányában történik. Az egyes tartományoknak jutó hányad tehát arányosan oszlik meg a megyei választókerületek kampányában résztvevő azon listák között, amelyek részéről legalább egy jelöltet beválasztottak a tartományi tanács tagjai közé.

Itt említjük meg: az 1994. július 15-én született 448. sz. törvény ("A Köztársaság Képviselőházának és Szenátusának megválasztásával kapcsolatos választási kampányt szabályozó 1993. december 10-i, 515. sz. törvény módosítása és kiegészítése") előírta, hogy a szenátus és a képviselőház elnöksége alkossa meg annak a kompetenciának konkrét alkalmazási szabályait, melyet az 515. sz. törvény a parlamenti szervek hatáskörébe utalt. Ez a szenátus elnökségének 1994. július 21-i és a képviselőház elnökségének 1994. július 26-i határozatával megtörtént. Az 1995. július 27-i, 309. sz. törvény bevezette a parlamenti pótválasztások költségeinek visszatérítését is.

## **Önkéntes hozzájárulás a pártok működéséhez**

A választási költségek visszatérítésére vonatkozó szabályozás hatályba lépését követően a 2/1997. sz. törvény újra szabályozta a politikai pártok és mozgalmak támogatási rendszerét, bevezetve az anyagi hozzájárulás olyan önkéntes mechanizmusát, amely - a választási költségek visszatérítéséhez. kapcsolódva - minden adófizető számára lehetővé tette, hogy évenkénti adóbevallása keretében döntsön a részére kirótt adó 4 ezrelékének valamelyik politikai pártnak történő juttatásáról. A törvény 2. cikkelyének 1. bekezdése szerint az ily módon létrejövő alapból azok a pártok részesülhetnek, amelyek minden év október 31-én legalább egy képviselővel vagy szenátorral rendelkeznek.

E rendszer bevezetése után azonnal számos bírálat érte annak több aspektusát, a többi között azt, hogy az adófizető számára csupán általában válik lehetővé "a politika finanszírozása" (amint a törvény megfogalmazza), s nem adatik meg részére az általa preferált párt támogatásának lehetősége. (Ennek oka egyébként - mint számos alkalommal hangsúlyozták - a kedvezményezni szándékozott párt megjelölésének titkosságával kapcsolatos nehézségekben keresendő.) A törvény ugyanakkor egyfajta azonnali "gyorssegélyben" részesítette a pártokat azzal, hogy a személyi jövedelmi adó 4 ezrelékéből létrehozandó alaptól függetlenül, átmeneti támogatásként az 1997-es költségvetési évre elrendelte 160 milliárd líra folyósítását részükre, ily módon gyengítve a törvény alapvető elemeként szereplő "önkéntesség" elvét. Sokan bírálták az alapok szétesztésének ama rendszerét is, amely a hozzájárulás összegének meghatározását a parlamentbe bekerülő pártokra adott szavazatok arányában rendeli el, ami ellentmondásban van a politikai rendszer többségi elvének érvényesülésével és a politikai erők szétforgácsolódását segíti elő. Mindennek következményeként számos apró ("egyszemélyes") párt, amely részt sem vett a választási kampányban, de kihasználta az akár egyetlen megválasztott képviselőre való hivatkozás lehetőségét, részesülhetett az első ízben folyósított 160 milliárd lírából.

A törvényben előírt normatív szabályozás azonban 1998-ban sem került alkalmazásra: ezt gyakorlatilag az adóhatóság rendkívül késedelmes adatszolgáltatása akadályozta meg. Ezért a 146/1988. sz. törvény ("Rendelkezések az adózási rendszer és a pénzügyi igazgatás egyszerűsítésére és ésszerűsítésére, valamint különböző pénzügyi jellegű egyéb intézkedések") 30. cikkelye és a 2/1997. sz. törvény 4. cikkelyének több kiegészítése alapján az 1998-as költségvetési évre újabb 110 milliárd lírát bocsátottak a politikai mozgalmak és pártok rendelkezésére azzal,



hogy ezt 1999-ben és a további években kiegészítik. Ezen összeg kiutalása a kincstárügyi minisztérium 1998. május 30-i rendeletével megtörtént.

### **Az önkéntes hozzájárulás rendszerének eltörlése és a visszatérítések mechanizmusának reformja**

A 157/1999. sz. törvény lényegileg a Balocchi-féle (5535. sz.) törvényjavaslaton alapul, amelyet számos - különféle pártszövetségekhez tartozó - más képviselő is aláírt. A javaslatot a különböző pártok pénztárnokainak részvételével lezajlott értekezleteken létrejött nézetazonosság figyelembevételével terjesztették elő 1998. december 19-én a képviselőházban, amely azt 1999. január 28-i döntésével sürgőssé nyilvánítva tűzte napirendre. A bizottságokban, majd a plenáris üléseken való megvitatás után a Balocchi-törvényt 1999. május 26-án hagyta jóvá a parlament két házának együttes ülése s így lehetővé vált a törvény alkalmazása már az 1999. június 13-i európai választások során.

A törvény újabb, alapvető módosítást hajtott végre a kampányköltségekhez való hozzájárulás szabályozásában: megszüntette az 1997. évi 2. sz. törvénnyel bevezetett önkéntes hozzájárulás rendszerét (eltörölve e törvény első három cikkelyét, valamint az 1974. évi 195. sz. törvény 1. és 2. cikkelyét). Nem helyezte viszont hatályon kívül az 1981. évi 569. sz. törvényt, amely azonban immár túlhaladottnak tekinthető az újonnan bevezetett szabályok következtében.

Szövegszerűen megfogalmazódott e törvényben a politikai, regionális és európai választások költség-visszatérítési mechanizmusának reformja, anélkül azonban, hogy formálisan eltörölte volna az 515/1993. és a 43/1995. sz. törvényekben foglalt normatívákat, ugyanakkor - bár részlegesen - módosította az alapok összecszerúségének és azok szétosztásának kritériumait.

Az új törvény (1. és 2. cikkely) a következő szektorokat érinti:

- a/ a Köztársaság Szenátusa;
- b/ a Képviselőház;
- c/ az Európai Parlament;
- d/ a tartományi tanácsok.

Az 1. cikkely 2. bekezdése előírja, hogy a visszatérítések az erre jogosult politikai mozgalmak és pártok között négy alap létrehozásával történjenek, az 1. bekezdés értelmében megújítandó szervek közbejöttével.

A következő (3.) bekezdés pontosítja, hogy a négy alap összege azonos az ország összlakosságának és 4000 lírának szorzatával. Az Európai Parlament 1999. június 13-ára kitűzött megválasztásának vonatkozásában ez az összeg 3.400 lírára csökkent (1. cikkely 5. bekezdése).

A törvény - mint említettük - részben módosítja az alapok összegének meghatározására és azok szétosztására vonatkozó kritériumokat: elsősorban az összegszerűség növelését irányozza elő az összegek ugyanis a politikai és az európai választások esetében 1993 óta, míg a tartományi választások esetében 1995 óta változatlanok. Az idézett - 515/1993. és 43/1995. sz. - törvények szerint az alapok létrehozása úgy történik, hogy a lakosok számát megszorozzák 1.600 lírával a politikai választások, 800 lírával az európai választások, míg 1.200 lírával a tartományi választások esetében. Az új törvény ezzel szemben úgy rendelkezik, hogy az összeg mindhárom esetben 4.000 líra legyen. Ezen kívül: az ország lakosságára való hivatkozást felváltja a szavazólistákon szereplő állampolgárokra való utalás.

A törvény egyúttal bevezeti a költségek visszatérítését a megszüntető (abrogatív) népszavazások kezdeményező bizottsága részére is. Az 1. cikkely 4. bekezdése előírja, hogy azon népszavazási kérelem esetén, amelynek az Alkotmánybíróság helyt ad, az előterjesztő bizottságot olyan összegű költség-visszatérítés illeti meg, amely az összegyűjtött érvényes aláírások számának és 1000 lírának szorzatából adódik, évenkénti maximum 5 milliárd lírában jelölve meg ennek felső határát. Az összeg folyósításának feltétele emellett az is, hogy a referendum során az érvényes aláírások száma elérje a részvételre jogosultak arányának 50%-át + 1-et. Hasonló hozzájárulást irányoz elő a törvény a konzultatív jellegű népszavazások kezdeményezői számára is, ugyancsak 5 milliárd lírában állapítva meg az összeg felső határát.

Az érvényben lévő normatívák további módosítását tartalmazza a törvény 10. cikkelye, mely szerint valamennyi párt vagy mozgalom választási költségeinek egy meghatározott szinten belül kell maradniuk; ennek összegét azon képviselőházi és szenátusi választókerület lakosainak száma és 200 líra szorzata határozza meg, amelyben a párt listával vagy egyéni jelöltekkel jelen van. A törvény 1. cikkelyének 9. bekezdése 800 lírára emeli a szóban forgó összeget és módosítja a szorzási művelet másik elemét is, a lakosok helyett a szavazási listákra felvett állampolgárokat véve alapul.

A 2. cikkely 1. bekezdése az alapok szétosztásában való részesedés kedvezményezettjeinek meghatározását és az elosztási arányok

kiszámítását az erre vonatkozó hatályos törvényekre bízva (az 515/1993. sz. törvény 9. és 16. cikkelye és a 309/1995. sz. törvény 6. cikkelye).

Egy másik módosítás a képviselőházi választásokat érintő alap szétszételésében való részvételt igénylő politikai mozgalmak vagy pártok jogosultságának egyik kritériumára vonatkozik: az 515. sz. törvény 9. cikkelyének 3. bekezdése alapján ugyanis ha egy politikai mozgalom vagy párt nem éri el az arányos rendszerű képviselőházi választásokon - országos szinten - az érvényes szavazatok 4%-át, ennek ellenére igényelheti a választási költségek visszatérítését, amennyiben legalább egy mandátumot szerzett és megkapta - ugyancsak országos szinten - a szavazatok 3%-át. A 157/1999. sz. törvény 2. cikkelyének 2. bekezdése fenntartja ugyan azt a feltételt, hogy a politikai párthoz vagy mozgalomhoz tartozó jelöltek közül legalább egy mandátumhoz jusson, de leszállítja a szóban forgó rendelkezés által megkövetelt arányt, 1%-ban állapítva meg - országos szinten - az érvényes szavazatok minimális arányát.

A 3. cikkely bevezet egy különleges rendelkezést, melynek célja a nők részvételének előmozdítása a politikai tevékenységben. Ez a rendelkezés a pártok kötelezettségévé teszi, hogy az összes választási költségvisszatérítés legalább 5%-át az ennek érdekében történő kezdeményezésekre használják fel. E kötelezettség betartásának bizonyítására az évenként készítendő beszámoló külön fejezete szolgál, amelyet a 2/1997. sz. törvény 8. cikkelye ír elő.

A 157/1999. sz. törvény - mint említettük - eltörölte a 2/1997. sz. törvény 1., 2., 3., 8. (15., 16. és 17. bekezdést) és 9. cikkelyét, lényegileg megszüntetve a politikai mozgalmak és pártok önkéntes anyagi támogatásának addigi rendszerét a kivetett személyi jövedelmi adó 4 ezrelékének e célra való fordítása révén. A törvény 7. cikkelye mindazonáltal előírja a mechanizmus átmeneti alkalmazását az alábbiak szerint:

- A Kincstárügyi Minisztérium rendeletileg határozza meg – az 1998-ban bevallott jövedelmek szerint - azt az összeget, melyet 1999-ben szétszételnek az erre jogosult pártok között, a 2/1997. sz. törvényben foglalt kritériumok figyelembevételével.

- A folyósításra a 2000., 2001. és 2002. költségvetési évek folyamán kerül sor, a pénzügyi fedezet biztosítására vonatkozó 9. cikkely előírásának korlátai között.

- A folyósítandó összegből levonásra kerülnek azok az összegek, amelyek 1998-ban esetleg túllépték az 1997-ben bevallott jövedelmek megfelelő adóvonzatát.

A törvény alkalmazhatóságának problematikus volta a törvény megalkotóit azonnali orvoslásra készítette. Kiderült, hogy az adó bevallási és kivetési mechanizmusának lassúsága miatt szinte lehetetlen a 4 ezrelékes alapok időben történő felosztása, ezért a törvény operativitását az előleg-folyósítás és az adófizetői akarat utólagos megállapításának bevezetésével biztosították. Ez úgy történt, hogy a kérdést egy olyan törvény keretében utalták, amelynek tárgya "az adózási rendszer egyszerűsítése és racionalizálása, valamint a pénzügyi igazgatás működése" volt s amelynek "különböző pénzügyi jellegű normák" c. fejezetében szerepeltették az 1998-as költségvetési évben a 110 milliárd líra folyósítását a politikai pártok és mozgalmak részére azzal, hogy ezt az összeget 1999-ben és a következő években kiegészítik. (A 146. számú, 1998. május 8-án megszavazott törvény 30. cikkelyéről van szó: a törvényt egyébként Scalfaro akkori köztársasági elnök visszaküldte a törvényhozásnak, kifogást emelve az előleg formájában meghatározott pénzügyi fedezettel szemben.)

Miután nyilvánvalóvá vált az "önkéntes hozzájárulás" kudarca (amit immár a módszer addigi támogatói is elismertek), szükség volt egy újabb törvényhozási döntés megalkotására. Így született meg voltaképpen a fentiekben ismertetett 157/1999. sz. törvény, amely eltörölte a 4 ezrelékes támogatást és egyedüli finanszírozási eszközként a „választási visszatérítés" intézményét tartotta meg.

Az előbbieken ismertetett négy alap mindegyike - a számítások szerint - kb. 200 milliárd lírát gyűjthet össze az egyes választások alkalmával, de még ennél is nagyobb összeg gyűlhetne össze, ha nem változtatták volna meg a szorzót az ország lakosságáról (mint ez a Balocchi-tervezetben eredetileg szerepelt) a szavazólistára felvett személyek számára. E kritérium mindenestre különbözik a német példától, amely az "egy szavazat - egy márka" formulában foglalható össze.

Az 1999. június 13-i európai választások alkalmával a pénzügyi fedezettel kapcsolatos követelmények miatt a szavazók számának 3.400 lírával való szorzatát írták elő, ami végösszegként 170 milliárd lírát eredményezett. A visszatérítések e jelentős felemelésére való tekintettel a törvény logikus módon növelte a választási kampányban felhasználható költségek felső határát, melyet az 515/1993. sz. törvény 10. cikkelye rögzített, azonban csupán a politikai választások vonatkozásában. A felhasználható költségek maximuma 200 líráról 800 lírára növekszik, (bár immár a szavazólisták és nem a lakosok száma szerint számítandó), ily módon 20 milliárd líráról 80 milliárd lírára nő a képviselőház és a szenátus megválasztásával kapcsolatos kampány költségeinek visszatérítendő végösszege.

Ami a visszatérítési eljárást illeti: az ebben érdekelt mozgalmaknak vagy pártoknak kérelmet kell benyújtaniuk, mégpedig a listák benyújtásának határidejétől számított 10 napon belül, (első alkalmazásként az 1999. június 13-i európai választások esetében a törvény hatálybalépésétől, azaz közzétételétől számított 10 napon belül), a képviselőház elnökének (aki illetékes a képviselőház, az Európai Parlament és a tartományi tanácsok megválasztása esetében), ill. a szenátus elnökének (aki a szenátus megválasztása esetében illetékes a visszatérítések ügyében eljárni). E tisztségek betöltői jogosultak dekrétum útján folyósítani a visszatérítési összegeket a megfelelő belső költségelőirányzat terhére.

A visszatérítések minden év július 31-ig folyósítandók: a választások utáni első évben a visszatérítendő teljes összeg 40%-a, a következő 4 évben pedig annak 15-15%-a fizetendő ki, figyelmen kívül hagyva a líra értékvesztését. A szenátus és a képviselőház idő előtti feloszlása esetén (ez nem vonatkozik a tartományi tanácsokra, melyek pedig az eredeti szövegben hasonló eljárás alanyaiként szerepeltek) a visszatérítések évi részletének folyósítása megszakad s ez esetben a pártok csak a törvényhozási ciklus tartamára igényelhetik az évi kvótákat. Elegendő azonban, hogy a törvényhozási ciklus első évét követően - amikor mindenképpen kifizetésre kerül a 40%-os első részlet - "elmúljon az év egy töredéke", s ebben az esetben már folyósítják az arra az évre szóló 15%-ot.

A visszatérítésre jogosultak körének és az összegek igénylési módjának meghatározásával az 515. sz. törvény több cikkelye foglalkozik, eltérő gyakorlatot vezetve be a különböző törvényhozó intézmények viszonylatában. Az alapok elosztására általában a választási eredmények alapján kerül sor és az semmilyen összefüggésben sincs a különböző választásokkal kapcsolatos tényleges, dokumentált költségekkel. A szenátusi alaptól történő visszatérítésben, melynek elosztása a regionális alapon kapott szavazatok arányában történik, a listákon szereplő jelöltek csoportjai vesznek részt (legalább egy jelölt megválasztása vagy a tartományban leadott szavazatok 5%-ának elnyerése esetén), valamint a megválasztott egyéni jelöltek, ill. azok, akik elnyerték az illető szavazókörzetben leadott érvényes szavazatoknak legalább 15%-át. A képviselőház vonatkozásában előnyt élvez az arányosság elve a többségi elvvel szemben: az alap szétosztása a listákra leadott szavazatok arányában történik. Ehhez két feltétel egyikének megléte szükséges: a 4%-os küszöbön való túljutás vagy legalább egy jelölt megválasztása, amennyiben az illető egyéni szavazókörzetben a hivatkozott párt legalább 1%-ot ér el országos szinten. Így valósul meg az a módosítás, melynek alapján (miután elhárult az arányossági elv népszavazás útján való eltörlésének veszélye,

gátat vetve így a szavazatok elaprózódásának is), 3-ról 1%-ra csökkentették az országos szinten szükséges szavazati arányt a szavazóközrzetekben elnyert mandátumok esetében is. Mindez nem érinti (talán a törvényalkotók feledékenységé folytán) a pótválasztások kapcsán esedékes költség-hozzájárulást, melynek szorzóját (800 líra) időről időre kiigazítják az inflációs ráta alapján és (inkoherens módon) továbbra is az ország lakosainak számával szorozzák azt meg.

Az Európai Parlament alapjának szétosztása az országos szinten kapott szavazatok arányában történik azon listák között, melyek legalább egy mandátumot nyertek el. A tartományi tanácsok alapján úgy osztják szét, hogy tartományonként állapítják meg a kapott szavazatok arányát és a megyei szavazóközrzetekben versenyző azon listák között osztják szét (a tartományonként kapott szavazatok arányában) az alap összegét, amelyekben legalább egy jelöltet választottak meg a tartományi tanács tagjával.

Ez a törvény korlátozta ugyanakkor a választási kampányban egy-egy jelölt által felhasználható költséget is: eszerint az nem haladhatja meg azt a szorzatot, melynek szorzói: 80 millió, valamint a szavazóközrzetben lakó állampolgárok számának tízszerese.

## A magánszféra szerepe a pártok finanszírozásában

A politikai pártok és mozgalmak közpénzekből történő finanszírozását első ízben szabályozó 195/1974. sz. törvény 7. cikkelye megtiltotta a pártok bármilyen formában való anyagi támogatását az alábbiaknak:

- közhivatalok szervei,
- közintézmények,
- olyan társaságok, melyeknek alaptőkéjében több mint 20%-os az állami részesedés, ill. amelyek állami szerv ellenőrzése alatt állnak.

Más, e felsorolásban nem szereplő társaságok adhatnak a pártoknak anyagi támogatást, ezt azonban szerepeltetniük kell illetékes társadalmi szerveik határozatai között, valamint költségvetésük kiadási rovatában. Azok, akik e normák megszegésével anyagi hozzájárulást adnak vagy fogadnak el, 6 hónaptól 4 évig terjedő elzárással és az adott vagy kapott összeg háromszorosáig kiszabható pénzbüntetéssel sújthatók.

Az 1981. november 18-án hozott 659. sz. törvény ("Módosítások és kiegészítések az 1974. május 2-i, 195. sz. törvényhez a pártok állami támogatására vonatkozólag") kiterjesztette e tilalmat és az ezzel kapcsolatos szankciókat a következőkre:

- a nemzeti parlament tagjai,
- az Európai Parlament tagjai,
- tartományi, megyei és községi/városi tanácsosok,
- az előzőekben megjelölt tisztségekre jelölt személyek,
- politikai pártok belső csoportosulásai,
- azon személyek, akik a politikai pártok országos, tartományi, megyei és községi/városi szervezeteiben elnökségi, titkársági, ill. bármilyen politikai vagy adminisztratív irányító szerepet töltenek be.

E törvény 4. cikkelyének 3. pontja emellett úgy rendelkezett, hogy abban az esetben, ha a felsoroltak részére bárki bármilyen formában olyan anyagi támogatást nyújt, amely meghaladja az évi 5 millió lírát (ezt az összeget 1998-ban 12.104.000 lírára módosították), ezt az adományozónak és a kedvezményezettnek közös nyilatkozatban kell elismernie, amit letétbe kell helyezniük a Képviselőház elnöki hivatalánál. E kötelezettség elmulasztása ugyanazon cikkely 5. pontja értelmében a be nem jelentett adomány összegének kétszeresétől hatszorosáig terjedő pénzbüntetést von maga után.

Ezt a rendelkezést nem alkalmazzák a bankok és más hitelintézetek által közvetlenül folyósított összegek esetében, a bankközi megállapodásokban rögzített feltételeknek megfelelően.

Külföldről érkező adományok esetében a bejelentési kötelezettség csak a kedvezményezettet terheli.

Az 1993. december 10-i, 515. sz. törvény 7. cikkelye ("A Köztársaság Képviselőházának és Szenátusának megválasztásával kapcsolatos választási kampányra vonatkozó rendelkezések") korlátozást vezetett be az egyes jelöltek kampányköltségeinek összegyűjtésére. A 4. bekezdés előírta, hogy a választások kiírását követő naptól kezdve mindazok, akiknek szándékukban áll jelöltetni magukat, csupán egyetlen választási megbízott útján gyűjthetnek magánforrásokból származó hozzájárulásokat s e megbízott nevét közölniük kell a választási bizottsággal. A hozzájárulások összege egyetlen fizikai személy, társaság vagy jogi személy esetében sem haladhatja meg a 20 millió lírát, amit az Állami Statisztikai Hivatal adatainak figyelembevételével időről időre módosítanak s melynek összege jelenleg 23.792.462 líra. Ezen kívül a törvény 7. cikkelyének 6. bekezdése kötelezi a megválasztott képviselőket arra, hogy a választások eredményének kihirdetését követő 3 hónapon belül közölnék a Képviselőház, ill. a Szenátus elnökével és a tartományi választási bizottsággal a fizikai személyektől kapott hozzájárulásokat vagy szolgáltatásokat, megnevezve e személyeket abban az esetben, ha a kapott hozzájárulás meghaladja a 10 millió lírát (ennek jelenlegi valorizált értéke 11.896.231 líra), és közölve a különböző személyektől érkezett kisebb hozzájárulások végösszegét.

A választási bizottságoknál történő bejelentést az utolsó kihirdetéstől számított 3 hónapon belül a meg nem választott jelölteknek is meg kell tenniük. A törvény 15. cikkelye adminisztratív szankciókat léptet életbe azokkal szemben, akik a megjelölt határidőn belül nem teszik meg az előirt bejelentést. A választási bizottság az ilyen esetekben 15 napon belül pénzbüntetést szab ki, mely 50-től 200 millió líráig terjedhet. Ha a megválasztott jelölt nem nyújtja be határidőn belül a nyilatkozatot, a törvény 15. cikkelyének 8. bekezdése az elnyert mandátumtól való megfosztását is előírja. (Ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság 387/1996. sz. ítéletével elfogadhatatlannak minősítette.) Ha a bejelentés hiányos vagy nem nevezi meg az adományozókat, a tartományi választási bizottság 10-től 100 millió líráig terjedő pénzbüntetést szabhat ki.

A jelenleg érvényes szabályozás alapján történő bírságolás rendszere a következő képet mutatja:

a/ 6 hónaptól 4 évig terjedő elzárás és a hozzájárulás összegének háromszorosáig terjedő pénzbüntetés a 195/1974. sz. törvény 7. cikkelye alapján (Pártok vagy parlamenti frakciók anyagi támogatása közhivatalok,



közintézmények, közjogi szervek részvételével működő társaságok részéről; más társaságok által történő finanszírozás, ha az nem a társadalmi vezető szerv jóváhagyásával történik és nem szerepel a költségvetésben), és a 659/1981. sz. törvény 4. cikkelyének 1. bekezdése alapján (ugyanezen intézmények pénzügyi nemzeti és európai képviselők, tartományi tanácsosok, ill. helyi közintézmények tanácsosai, valamint országos és helyi párt szervezetek felelős személyiségei, ill. politikai pártok belső csoportosulásai részére).

b/ A be nem jelentett támogatás összegének kétszeresétől hatszorosaig terjedő pénzbüntetés és a közhivatali tevékenységtől való időleges eltávolítás a 659/1981. sz. törvény 4. cikkelyének 3. bekezdése alapján az évente 12.104.000 lírát meghaladó összegű hozzájárulás közös bejelentésének elmulasztása esetén. (Ez utóbbi tényállás a törvény hatálybalépését követően kimaradt a szankcionálás köréből.)

c/ 200 millió líráig terjedő pénzbüntetés az 515/1993. sz. törvény 7. cikkelye alapján a 11.896.000 lírát meghaladó választási hozzájárulások bejelentésének elmulasztása esetén.

d/ A megválasztott jelölt megfosztása tisztségétől abban az esetben, ha elmulasztja az előző pontban említett esetben történő bejelentést.

Említésre méltó, hogy az 1997. január 2-án elfogadott 2. sz. törvény ("Politikai pártok és mozgalmak önkéntes támogatásának normatív szabályozása") rendelkezett a fizikai és jogi személyek önkéntes adományozásáról, akik abban az esetben élhetnek adólevonási jogukkal, ha a társaság nem nyújtott be passzív mérleget az előző pénzügyi évben (7. cikkely).

Végül: az 1999. június 3-án elfogadott 157. sz. törvény 5. cikkelye ("a választási és népszavazási költségek visszatérítésének új normái, valamint a politikai pártok és mozgalmak részére történő önkéntes adományozásokra vonatkozó rendelkezések eltörlése") további könnyítéseket irányzott elő, kimondva, hogy a politikai pártok és mozgalmak részére történő átutalások nem adókötelesek. Ugyanezen törvény 4. cikkelye kibővítette a politikai pártok és mozgalmak részére történő szabad adományozásokra vonatkozó adózási könnyítések körét a 100.000 és 200 millió líra közötti adományok esetére.

## **A média közreműködése és anyagi támogatottsága a választási kampányokban**

Az 515/1993. sz. törvény foglalkozott először a választási kampány témakörében a 122/1956. sz. törvény erre vonatkozó rendelkezéseinek a hírközlési eszközök felhasználására való kiterjesztésével. Viszonylag részletesen szabályozta a média bekapcsolódását a jelöltek és a politikai formációk választási kampányába, mind a közzolgálati, mind a magánkézben lévő rádió- és televízió-állomásokra, mind pedig a sajtótermékekre vonatkozólag; első ízben határozva meg legfontosabb alapelvként az „egyenlő elbánás” alkalmazását. (A szabályozás nem terjedt ki a politikai pártok és mozgalmak saját kezelésében lévő kommunikációs eszközökre.)

Kisebb módosításokat és kiegészítéseket hozott a 266/1996. sz. törvényerejű rendelet, kiterjesztve az addigi szabályozásokat a népszavazásokra.

A kormány 1999 őszén terjesztette elő azt a törvényjavaslatot, melynek – több módosítás után történt – parlamenti jóváhagyását követően 2000. február 22-én lépett hatályba a kérdéskör minden vonatkozását szerves egységként kezelő 28/2000. számú törvény, amely arra hivatott, hogy rendelkezéseivel valamennyi politikai szereplő számára biztosítsa a különböző információs eszközökhöz való hozzájutás egyforma lehetőségét a politikai közlemények nyilvánosságra hozatalában, úgyszintén az eljárás azonosságát és pártatlanságát.

A törvény szabályozza a rádióban és televízióban sugárzott, ill. a különböző sajtótermékekben megjelentetett politikai közlemények készítésével, terjedelmével, költségeivel, stb. kapcsolatos kérdéseket az európai, ill. a politikai, tartományi, helyhatósági választások, valamint népszavazások kampányának tartamára vonatkozóan.

E jogszabály alapján a rádió- és televízió-állomások ingyenesen vagy díjfizetés ellenében adhatnak lehetőséget az ezt igénylők által készített politikai „üzenetek” sugárzására. Ennek biztosítását a törvény kötelezővé teszi a közzolgálati adók számára és fakultatívvá a magánadók részére. A közzolgálati adóknak az ilyen „üzenetek” elkészítéséhez szükséges technikai eszközöket az igénylők rendelkezésre kell bocsátaniuk. Az országos sugárzású adók kizárólag ingyenesen vállalhatják politikai „üzenetek” műsorra tűzését és csakis az azt igénylő politikai párt vagy mozgalom saját készítésű felvételének felhasználásával. A helyi adók ez

esetben 50%-os árengedményt adnak az azonos időben sugárzott reklámanyagok műsorba vételének díjából.

A törvény a továbbiakban a politikai fórumok, viták, kerek-asztalok, interjúk, stb. közvetítésének szabályozását tartalmazza, minden ezzel kapcsolatos eljárás irányítására és ellenőrzésére a parlamenti médiabizottságot és a hírközlést ellenőrző hatóságot hatalmazva fel.

Azok a helyi rádió- és televízió-adók, amelyek vállalják a pártok, ill. mozgalmak által készített anyagok díjtalan sugárzását, anyagi hozzájárulásban részesülnek: ennek mértékét minden év január 31-ig a távközlési minisztérium határozza meg a kincstárügyi és gazdasági tervezési minisztériummal való egyetértésben. A rádióadók számára biztosítani kell az egész évben erre fordított összegnek legalább egyharmadát. Az első visszatérítés alkalmával minden saját készítésű „üzenet” sugárzásáért a rádióadó 12.000 lírát, a televízió-adó 40.000 lírát kap, függetlenül az anyag sugárzásának időtartamától. Az évente e célra fordítható összeget a tartományok, valamint Trento és Bolzano autonóm megyék között a szavazólistáikon szereplő állampolgárok számának arányában osztják szét. A visszatérítést a választások lezárását követő 90 napon belül folyósítja (a ténylegesen felhasznált anyagok után, az adóállomás és az „üzenet” küldője közös igazolása alapján) a tartományi hírközlési bizottság, vagy – ahol ez a szerv még nem alakult meg – a rádió-televíziós szolgáltatások tartományi bizottsága.

Azok a helyi rádió- és televízió-állomások, amelyek vállalják a pártok és mozgalmak által készített „üzenetek” díjtalan sugárzását, jogosultak ilyen anyagok sugárzására díjfizetés mellett is, meghatározott korlátok között.

A törvény 12. cikkelye rendelkezik a visszatérítések forrásának biztosításáról, 20 milliárd lírában állapítva meg a 2000-2002-ben várható anyagi kötelezettségek évi összegét, melyet a kincstárügyi minisztérium „különleges alapjának” tételei között irányoznak elő.

## A 2000. május 21-ei népszavazás kudarca

A népszavazás alkalmával a választópolgároknak hét kérdésben kellett (volna) állást foglalniuk, ezek közül kettő a választási rendszerre vonatkozott. Az első kérdés így szólt: „Kívánja-e, hogy eltöröljék az 1999. június 3-i, 157. sz. törvényt, melynek tárgya: „Új normák a választások és népszavazások költségeinek visszatérítésére, valamint a politikai pártok és mozgalmak önkéntes anyagi támogatásával kapcsolatos rendelkezések visszavonása”?”

A második kérdés a választópolgárok véleményét kérte a választási rendszer olyan módosításáról, amely megszüntetné a képviselőházi mandátumok 25%-ának arányossági módszerrel történő elosztását, gyakorlatilag véget vetve a szavazatok elaprózódásának és a - sokszor tiszavirág-életű - törpepártok politikai bizonytalanságot generáló parlamenti szereplésének.

A közel ötvenmillió választópolgárnak alig 32%-a járult az urnákhoz s így a népszavazás eredménytelen maradt, aminek következtében – legalább is egyelőre - változatlanul fennmaradt mind a kampányköltségek utólagos visszatérítésének jelenlegi rendszere, mind a személyi jövedelemadó 4 ezrelékének ily célra történő felhasználása. Figyelemre méltó, hogy azoknak, akik mégis elmentek, hogy leadják voksukat a feltett kérdésekre, mintegy 73%-a a kampányköltségek visszatérítése ellen szavazott s csupán kb. 27%-uk tartotta megfelelőnek a 157/I999. sz. törvény ezzel kapcsolatos rendelkezéseit. Az olasz politikai rendszer bonyolultságát mutatja ugyanakkor, hogy e kérdésben a baloldali kormányon lévő „Baloldali Demokraták” nevű gyűjtőpártja a nemleges szavazást propagálta, a jobboldali "Nemzeti Szövetség" igenlő szavazást ajánlott, míg az ellenzék fő ereje, a "Hajrá Olaszország" a "Kommunista Újraalapítás" nevű szélsőbaloldali párttal együtt tartózkodásra szólította fel a választópolgárokat. Ily módon bebizonyosodott, hogy bár növekszik a lakosság érdektelensége a politikai szférában zajló csatározások iránt, a közvélemény jelentős része nem ért egyet a választási kampányok közpénzekből történő finanszírozásával, ellentétben a politikai pártok többségének véleményével.

## Összefoglalás

Mind a problémakör történetiségének, mind a jelenlegi helyzetnek felvázolása megállapíthatóvá teszi, hogy a politikai élet közpénzekből és magánforrásokból történő finanszírozása talán sehol sem valósult meg olyan bonyolult és ellentmondásos formában, mint éppen Olaszországban. A joganyag áttekintése világosan mutatja azt a törekvést, hogy a választási kampányok anyagi támogatásának rendszere áttekinthető legyen, az alkalmazás módja sem jogilag, sem etikai szempontból ne legyen ellentmondásban a választópolgárok jogos elvárásaival s hogy a visszaélések szigorú szankcionálásával lehetlenné váljon a politikai kalandorság és az oly sok gyökérből táplálkozó korrupció fennmaradása. A finanszírozási rendszer kialakulására azonban a túlszabályozottság, a szinte áttekinthetetlen és vitatható koherenciájú joganyag, valamint a visszaélések lehetőségét egyáltalán nem kizáró nehézkes, bürokratikus eljárási rend a jellemző.

Az olaszországi belpolitikai helyzet ingatagsága és strukturális változékonysága ma szinte lehetlenné teszi a kérdés minden szereplőre kiterjedő tartós, megnyugtató megoldását. Ennek ellenére hasznos és tanulságos lehet, ha a Magyarországon kialakítandó optimális finanszírozási rendszerrel kapcsolatos javaslatok kidolgozása során figyelembe vesszük az olaszországi szabályozási próbálkozások egyes rész megoldásait, természetesen a hazai viszonyokra való alkalmazás lehetőségének szem előtt tartásával.



**Katona László-Kovács Edit:**  
**A választási kampányfinanszírozás az Orosz Föderációban**

**Bevezetés**

A XX. század utolsó évtizedében politikai rendszerváltozások folyamata zajlott le Európa-szerte. Ebben a folyamatban meghatározó jelentőséggel bírtak a kialakuló új választási rendszerek. Az új hatalom törvényesítése a fenti trend eredményeképpen létrejött legális, illetve legitimáló intézmények segítségével vált biztosítottá, s ebben jelentős szerepük van az új választójogi törvények elfogadásának, illetve az ezek alapján megtartott első szabad választásoknak. Utóbbiak gyakorlatilag a polgári demokráciák képviselőit választó és azt felvállaló új kormányzatokat legitimáló külön intézményekké váltak.

A jelzett változások, tendenciák az Orosz Föderáció választási rendszerében, és magától értetődően választójogi szabályozásában is jelentős változásokat eredményeztek.

Az Orosz Föderációban 1993. december 12-én tartották az első szabad választásokat, melyek megalapozták és - remélhetőleg - visszafordíthatatlanná tették a demokratikus intézményrendszer kialakulásának folyamatát.

Ekkor került sor az Orosz Föderáció Állami Dumája, valamint a Föderáció Tanácsa képviselőinek, mint az átmeneti időszak parlamenti intézményrendszere képviselőinek megválasztására. Bár az Orosz Föderáció Alkotmánya (96. cikkely) szerint az Állami Duma mandátuma 4 évre szól - tekintettel a rendszerváltás utáni átmeneti időszakra - az 1993-ban megválasztott képviselők mandátuma csak két évre szólt. Az ezt követő választásokon már az Alkotmány előírásai szerinti időtartamra választották, illetve választják a képviselőket. Az Alkotmány rendelkezésein túl a választások előkészítését és lebonyolítását föderációs törvények is szabályozzák.

Jelen tanulmánynak az orosz választási törvény jellemzőit ismertető fejezetéből kiderül, hogy a törvény tartalmazza mindazon alapvető garanciákat, melyek biztosítása nagyban elősegíti és szavatolja a demokratikus választások sikeres lebonyolítását.

A legtöbb ország választási törvényéhez hasonlóan, az Orosz Föderáció esetében is meghatározó szerep jut a választási kampánynak, melynek

kulcskérdése a kampányfinanszírozás, vagyis a választásra fordítható pénzügyi eszközök forrásai, azok nagyságrendje, valamint a pénzügyi befizetések limitálása. Az orosz választójogi törvény részletesen szabályozza a pártok, illetve a jelölő szervezetek kampánylehetőségeit, a kampányra fordítható pénzeszközök nagyságát, azok forrásait és felhasználási területeit. Ugyancsak szabályozták a jogtalanul vagy a törvény által meghatározott normán felül átutalt pénzeszközök sorsát, azonban az előírások nem tartalmazzak semmiféle szankciót azokra nézve, akik a törvényt megsértik. Tehát ebben a kérdésben a törvény mindenképpen tökéletesítésre, pontosításra szorul.

Az eddig eltelt időszakban lezajlott orosz választások alapján egyértelműen megállapítható, hogy sikeres választások csak abban az esetben realizálhatók, ha a jelöltek, jelölő szervezetek tisztességesen betartják a törvény szabta "játékszabályokat", nem szegik meg a morális szabályokat, valamint nem alkalmaznak "koszos trükköket" és a manipuláció eszközeit. Az 1993-ban megtartott első szabad választások alkalmával rengeteg problémára, visszaélésre derült fény. Ezen problémák kialakulásának tanulmányozásával, a megfelelő következtetések levonásával egy sor politológus és szociológus foglalkozott, annak érdekében, hogy a jövőben ilyen jellegű, ún. tipikus hibák ne fordulhassanak elő.

E szempontból kétségtelenül jelentős, pozitív változást jelentett az 1999. decemberi Duma választások, illetve a 2000. márciusi elnökválasztás lebonyolítása, amelyek már sok tekintetben megközelítették az európai normákat.

Jelen tanulmány célja egyrészt az Orosz Föderáció választási törvénye alapvető előírásainak részletes ismertetése, másrészt a választási kampányfinanszírozás oroszországi jogi szabályozásának bemutatása. A kampányfinanszírozás, illetve a pénzügyi alapok felhasználásának gyakorlati megvalósítását az 1999. évi Állami Duma - , illetve a 2000. évi elnökválasztások példáján keresztül, konkrét adatokkal illusztrálva igyekeztünk szemléltetni.



## **1. Az Orosz Föderáció állampolgárai választójogának alapvető garanciáiról**

### **(rövid összefoglaló az Orosz Föderáció Föderációs Törvényében megfogalmazott alapelvekről)**

#### **Az Orosz Föderáció állampolgárának a választásokon történő részvételére vonatkozó alapelvek. (3. Cikkely.)**

Az Orosz Föderáció állampolgára a választásokon az általános, egyszeri, közvetlen választójog alapján vesz részt, titkos szavazás révén.

Az Orosz Föderáció állampolgárának részvétele a választásokon önkéntes. Senkinek nem áll jogában ráhatást gyakorolni az Orosz Föderáció állampolgárára abból a célból, hogy kényszerítse őt a választásokon való részvételre, illetve az attól való tartózkodásra, ugyanez vonatkozik a szabad véleménynyilvánításra is.

Az Orosz Föderáció határain kívül élő minden állampolgár teljes választójoggal rendelkezik. Az Orosz Föderáció diplomáciai és konzuli szervei kötelesek segítséget nyújtani az Orosz Föderáció minden állampolgárának a jelen Föderációs Törvény által meghatározott választójogok érvényesítésében.

#### **Általános választójog (4. Cikkely.)**

Az Orosz Föderáció minden 18 éves kort elért állampolgára jogosult választani, az az állampolgár pedig, aki elérte az Orosz Föderáció Alkotmánya, a jelen Föderációs Törvény és egyéb szövetségi törvények, valamint az Orosz Föderáció regionális törvényhozói (képviseleti) szervei által elfogadott törvények és egyéb normatív jellegű jogi előírások által meghatározott életkort - képviselőnek választható a különböző államhatalmi szervekbe és a választott helyi önkormányzati szervekbe.

Az Orosz Föderáció állampolgára választhat és választható, függetlenül attól, hogy milyen nemhez, fajhoz tartozik, mi a nemzetisége, mi az anyanyelve, honnan származik, milyen a vagyoni helyzete és milyen pozíciót tölt be, hol lakik, milyen a viszonya a valláshoz, milyen meggyőződésű, valamint hogy milyen társadalmi szervezethez tartozik.

Nem gyakorolhatják választói jogukat és nem választhatók azok az állampolgárok, akiket a bíróság cselekvőképtelennek nyilvánított, illetve azok az állampolgárok, akik a bíróság ítélete alapján szabadságvesztésüket töltik.

A jelölt előírt minimális életkora nem haladhatja meg a 21 évet az Orosz Föderáció regionális törvényhozói (képviseleti) szerveibe történő képviselőválasztás esetén, illetve a 30 évet az Orosz Föderáció regionális államhatalmi végrehajtó szerve vezetőjének (Elnök) megválasztása esetén, valamint a 21 évet a helyi önkormányzat vezetőjének megválasztásakor; a meghatározott területen történő ottlakás előírt időtartama nem haladhatja meg az egy évet.

### **Az egyenlő választójog (5. Cikkely.)**

Az Orosz Föderációban lebonyolított választásokon a választók azonos alapfeltételekkel vesznek részt.

### **Közvetlen választójog (6. Cikkely.)**

Az Orosz Föderációban lebonyolított választásokon a választó közvetlenül szavaz a jelöltekre (jelöltek listájára), vagy azok ellen.

### **Titkos szavazás (7. Cikkely.)**

Az Orosz Föderációban lebonyolított választásokon a szavazás titkos, ami kizárja a választó akaratnyilvánításának bármifajta ellenőrzését.

## **A VÁLASZTÁSI KAMPÁNY**

### **Jog a választási kampány lebonyolítására (23. Cikkely.)**

Az állam biztosítja az Orosz Föderáció állampolgárainak, a társadalmi szervezeteknek, a választási kampány szabad lebonyolítását a föderációs törvényeknek megfelelően.

Az Orosz Föderáció állampolgárának, a társadalmi szervezeteknek jogukban áll, hogy a törvényben megengedett formákban és törvényes

módszerekkel kampányt folytassanak adott jelölt, adott választási szervezet érdekében vagy ellene.

A jelöltek és a választási szervezetek számára garantáltak a tömegkommunikációs eszközökhöz való azonos hozzáférési feltételek

A választási kampányban nem vehetnek részt a választási bizottságok, az államhatalmi szervek, a helyi önkormányzati szervek tagjai, az államhatalmi szervek és a helyi önkormányzati szervek hivatalos személyei.

Az államhatalmi szervek és a helyi önkormányzati szervek azon hivatalos személyei, akik jelöltek, ugyanolyan jogi alapokon vehetnek részt a választási kampányban, mint a többi jelölt.

### **A választási kampány lebonyolításának határidői (26. Cikkely.)**

A választási kampány a jelölt nyilvántartásba vételének napjával kezdődik és a választás napja előtt egy nappal fejeződik be. A korábban az épületeken és a választási bizottságok helyiségein kívül kifüggesztett nyomtatott agitációs anyagok a helyükön maradhatnak.

A választást megelőző három nap folyamán, beleértve ebbe a választás napját is, nem megengedett közvélemény-kutatási adatok, a választások eredményeire vonatkozó előrejelzések és a választással kapcsolatos egyéb kutatások eredményeinek publikálása.

## **A VÁLASZTÁSOK FINANSZÍROZÁSA**

### **A választások előkészítésének és lebonyolításának finanszírozása (27. Cikkely.)**

Az Orosz Föderációban a választási bizottságoknak az adott szintű választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos kiadásainak fedezése a megfelelő költségvetés (szövetségi költségvetés, az Orosz Föderáció adott régiójának költségvetése, helyi költségvetés) által erre a célra biztosított pénzügyi eszközök terhére történik.

Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottságának azon költségei, amelyek megbízatásának megvalósításával kapcsolatosak, a szövetségi költségvetés különálló rovatában szerepelnek. Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottságának a beszámolója az eszközök felhasználásáról az Orosz Föderáció Föderális Gyűlése különböző kamarái elé kerül előterjesztésre.

### **Választási pénzügyi alapok és azok létrehozásának rendje** (28. Cikkely.)

A jelöltek saját választási pénzügyi alapokat hoznak létre a választási kampányuk finanszírozására. Az államhatalmi szervekbe és a választott helyi önkormányzati szervekbe delegált képviselők választásakor a választási szervezetek szintén létrehozhatnak választási pénzügyi alapokat. A választási pénzügyi alapok létrehozása az alábbi eszközök terhére történhet:

a választási bizottságok által a jelölteknek, vagy a választási szervezeteknek a választási kampány lebonyolítására kiutalt, egyenlő nagyságú pénzügyi eszközök;

a választási szervezet, vagy a jelölt saját pénzeszközei, kizárva azokat az eseteket, amikor ezek az eszközök külföldi eredetűek;

a jelöltet állító választási szervezet által a jelöltnek kiutalt pénzeszközök;

a természetes és jogi személyek önkéntes felajánlásai.

A választási kampány céljaira csak a választási pénzügyi alapokba átutalt pénzeszközök használhatók fel.

Nem megengedett külföldi országok, szervezetek és állampolgárok, külföldi résztulajdonú jogi személyek önkéntes felajánlásainak elfogadása, ha a külföldi tőke részaránya meghaladja a 30 %-ot, ezenkívül nemzetközi szervezetek, valamint állami szervezetek és intézmények, helyi önkormányzati szervek és vallásos szervezetek önkéntes felajánlásainak az elfogadása.

A választási pénzügyi alapokba átutalt önkéntes felajánlások adózási rendjét szövetségi törvény szabályozza.

Szövetségi törvények, valamint az Orosz Föderáció regionális törvényhozói (képviselői) szervei által elfogadott törvények és egyéb normatív jellegű jogi előírások határozzák meg a jelölt vagy a választási szervezet választási pénzügyi alapjaiba átutalható pénzügyi eszközök megengedett nagyságát, valamint a jelöltet állító választási szervezet által, illetve a természetes és jogi személyek önkéntes adományai révén a jelöltnek kiutalható pénzügyi eszközöket.

Az illetékes választási bizottság köteles a választás napjáig rendszeresen nyilvánosságra hozni a különböző választási pénzügyi alapok nagyságára és forrására vonatkozó információkat a jelöltek és a választási szervek által rendelkezésre bocsátott adatok alapján. A jelöltek, a választási szervezetek nem későbbben, mint 30 nappal a választás befejezését követően kötelesek beszámolót benyújtani az illetékes választási bizottságnak a felhasznált választási pénzügyi alapok nagyságáról és valamennyi forrásáról, valamint valamennyi kiadásról, a választási bizottságnak pedig publikálnia kell ezt a beszámolót nem később, mint a beszámolónak a választási bizottság elé történő terjesztésétől számított 45 nap.

#### **A választási pénzügyi alapok felhasználásának rendje (29. Cikkely.)**

A választási pénzügyi alapokat alkotó valamennyi pénzeszközt egy bankban vagy hitelintézményben vezetett speciális számlára kell átutalni, amelyet a jelölt, vagy a választási szervezet nyit meg az illetékes választási bizottság engedélyével, a jelölt (a jelölteket tartalmazó lista) nyilvántartásba vétele után.

A fentebb említett számlák megnyitásának és vezetésének, a választási pénzügyi alapokban lévő eszközök könyvvitelének és számvitelének rendjét az Orosz Föderáció Központi Bankjával történt egyeztetést követően az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottsága állapítja meg.

A választási pénzügyi alapokban lévő pénzeszközök feletti rendelkezés joga az ezeket létrehozó jelöltet, vagy választási szervezetet illeti meg.

A választások befejezését követően a jelöltek és a választási szervezetek számláin maradt pénzeszközöket az eszközölt befizetések arányában átutalják azon személyek és szervezetek folyószámláira (elszámolási számláira), amelyek átutalásokat eszközöltek, illetve önkéntes felajánlást tettek.

## **AZ ÁLLAMPOLGÁROK VÁLASZTÓJOGÁNAK BIZTOSÍTÁSA A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK ÁLTAL**

### **A választási bizottságok státusza (11. Cikkely.)**

A választási bizottságok az orosz Föderációban biztosítják az állampolgárok választójogának érvényesülését és védelmét.

Az orosz Föderációban a választások előkészítését és lebonyolítását az alábbi választási bizottságok biztosítják:

az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottsága;

az Orosz Föderáció régióinak választási bizottságai;

választókerületi választási bizottságok;

területi (járási, városi és egyéb) választási bizottságok; olyan adminisztratív területi egység keretén belül, ahol nagyszámú választópolgár van, több területi választási bizottság kerül létrehozásra;

szavazóköri választási bizottságok.

Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottsága és az Orosz Föderáció régióinak választási bizottságai - jogi személyek. A többi választási bizottság jogi személynek ismerhető el az Orosz Föderáció regionális törvényhozói (képviselői) szervei által elfogadott törvényeknek és egyéb normatív jellegű jogi előírásoknak megfelelően.

### **Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottságának státusza és létrehozásának rendje. (12. Cikkely.)**

Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottsága állandó jelleggel működik.

Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottsága irányítja az alábbi választásokkal kapcsolatos bizottságok tevékenységét:

- az Orosz Föderáció Elnökének megválasztása,
- az Orosz Föderáció Föderációs Gyűlése Állami Dumájába delegált küldöttek megválasztása,
- az Orosz Föderáció Alkotmánya által meghatározott szövetségi

államhatalmi szervekbe delegált képviselők megválasztása, amikor is a választás közvetlenül történik az orosz Föderáció állampolgárai által a szövetségi törvényeknek, valamint azon előírásoknak megfelelően, melyek szabályozzák az Orosz Föderációban a népszavazások lebonyolítását.

Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottságának megbízási ideje négy év.

Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottsága 15 tagból áll. Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottságának öt tagját az Orosz Föderáció Föderációs Gyűlésének Állami Dumája nevezi ki az Állami Duma képviselői szervezetei által javasolt jelöltek közül. Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottságának további öt tagját az Orosz Föderáció Föderációs Gyűlésének Föderációs Tanácsa nevezi ki az Orosz Föderáció regionális államhatalmi és törvényhozói (képviselői) szervei által javasolt jelöltek közül. Az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottságának öt tagját pedig az Orosz Föderáció Elnöke nevezi ki. A Központi Választási Bizottság tagjainak felsőfokú jogi képesítéssel vagy a jog területén szerzett tudományos fokozattal kell rendelkezniük. Az Orosz Föderáció Központi Választási bizottságának tagjai titkos szavazással maguk közül Elnököt, Elnökhelyettest és titkárt választanak.

## **2. Az Orosz Föderáció Föderációs Gyűlése Állami Dumájának képviselő-választása (1999.)**

**(Konkrét adatokkal illusztrálva)**

9.2. A választási egyesülések és szövetségek választási pénzügyi alapjainak létrejötte és felhasználásuk.

### **A választási pénzügyi alapok létrejötte.**

A Föderációs Törvény 63. Cikkelye értelmében, (képviselők megválasztása), a választási pénzügyi alapok létrehozása érdekében a választási egyesülések és szövetségek 33 speciális számlát nyitottak az Orosz Föderáció Központi Bankja operatív fiókjaiban.

Az említett Föderációs törvény 62. Cikkelye értelmében a választási egyesülések és szövetségek választási pénzügyi alapjait az alábbi források képezték:

- az Orosz Föderáció Központi Választási Bizottsága által kiutalt pénzeszközök; (a KVB minden egyes választási egyesülésnek és szövetségnek, melyek föderációs jelölt-listát állítottak, azonos összegű - 220.000 rubel - pénzt biztosít.)
- a választási egyesülések és szövetségek saját pénzeszközei; (ez az összeg nem lehet több, mint 16.698.000 rubel)
- az állampolgárok önkéntes felajánlásai (max. 25.000,- rubel/állampolgár)
- jogi személyek önkéntes felajánlásai max. 3.339.600,- rubel/jogi személy)

A választási egyesülések és szövetségek kiadásainak határértékét 41.745.000,- rubel értékben határozták meg.

A választási egyesülések és szövetségek választási pénzügyi alapjaiba 422,5 millió rubel folyt be, mely összeg 14 millió dollárnak felel meg.\*

- Egy amerikai dollár kb. 30 rubelnak felel meg.

Az 1995.évi választások alkalmával a választási pénzügyi alapokba befolyt összeg 16 millió dollárt tett ki.

A legalapvetőbb forrásokat a jogi személyek és az állampolgárok által eszközölt befizetések alkották. Ugyanakkor voltak olyan választási



egyesületek és szövetségek, melyek egyáltalán nem kaptak állampolgári hozzájárulásokat.

A szövetségi törvénynek megfelelően a KVB mind a 29, szövetségi listát állító választási egyesülésnek és szövetségnek átutalta a 220.000 rubelt. A befolyt összegek tekintetében néhány egyesülés, illetve szövetség esetében ez az összeg több mint 6 millió dollárt tett ki, illetve a választási pénzügyi alapokba befolyt összegek 1,5 %-át. Egy sor egyesülés és szövetség esetében ez az összeg jelentős forrást jelentett a választási pénzügyi alapok létrehozásában.

Az 1999. évi, másodjára megalakult Állami Duma képviselő-választáson jelentős mértékben (1,4-szeresére) nőtt a természetes személyek hozzájárulása. Több mint 3000 orosz állampolgár utalt át pénzt a választási egyesületek és szövetségek választási pénzügyi alapjaiba. A 33 választási egyesülés és szövetség közül 21-en kaptak állampolgároktól pénzügyi hozzájárulást.

Jóval jelentősebb a jogi személyek választási pénzügyi alapokhoz való hozzájárulása. 24 választási egyesülés és szövetség speciális számlájára érkezett pénz 311 jogi személytől, 250 millió rubel összegben, mely összeg a választási pénzügyi alapokba befolyt összegek 59%-t tette ki.

A saját pénzeszközökből képzett választási pénzügyi alapok tekintetében 12 választási egyesülés és szövetség nem hozott létre saját pénzeszközeiből pénzügyi alapot. A választási pénzügyi alapokba utalt pénzeszközök nagyságát tekintve, a választási egyesületek és szövetségek négy csoportba oszthatók.

Az első csoportba 7 olyan választási egyesülés és szövetség tartozik, melyek jelentős pénzügyi forrásokkal rendelkeznek. Ezen pénzügyi források nagysága meghaladta a 30 millió rubelt.

A második csoportot az az 5 választási egyesülés és szövetség alkotja, melyek választási számláira 10-15 millió rubel folyt be.

A harmadik csoportban 8 olyan választási egyesülés és szövetség szerepel, ahol a pénzbefolyások 3-10 millió rubel között mozogtak.

Végül a negyedik csoportba tartozik 12 olyan választási egyesülés és szövetség, melyek esetében kevesebb mint 3 millió rubel folyt be a speciális választási számlákra.

### **A választási pénzügyi alapokba utalt pénzeszközök visszautalása**

A választási kampány folyamán, a választási pénzügyi alapokba mintegy 24,5 millió rubel folyt be törvényesítő módon. Ebből az összegből

számottevők voltak az olyan jogi személyek által történt átutalások, melyek esetében a törvény tiltja a választási pénzügyi alapokhoz történő hozzájárulást, mivel előbbiek a szavazást megelőzően kevesebb mint egy éve vannak nyilvántartva (22,6 millió rubel); azon állampolgári hozzájárulások, melyek a határösszeget (1,1 millió rubel) meghaladták; az anonim személyek által történt átutalások (0,65 millió rubel), valamint a 18. életévüket be nem töltött állampolgárok hozzájárulásai.

### **A választási pénzügyi alapok pénzeszközeinek felhasználása**

A választási egyesületek és szövetségek 1999. évi választási kampányra fordított kiadásainak végösszege kb. 367 millió rubelt tett ki, mely összeg kb. 13 millió dollárnak felel meg. Azok a választási egyesületek és szövetségek, amelyek elérték a 5%-os érvényességi küszöböt, 226,6 millió rubel kiadást könyvelhettek el, vagyis a választási pénzügyi alapokból finanszírozott kiadások 62%-t.

Akárcsak a korábbi választások esetében, az alapvető kiadások jelen esetben is a választást megelőző kampány finanszírozásával kapcsolatosak. Erre a célra az összes választási egyesülés és szövetség 282,1 millió rubelt költött (80%). A választási kampány során tömegtájékoztatási eszközök felhasználására 218,2 millió rubelt költöttek, mely az összkiadások 59%-t teszi ki, ebből 52% a rádiós, televíziós adások finanszírozása, 7% pedig a nyomtatott sajtóval kapcsolatos kiadások.

### **Egyéb finanszírozási eszközök**

A választási pénzügyi alapokból történő finanszírozáson kívül, mindazok a választási egyesületek és szövetségek, melyek szövetségi listát állítottak, egyéb anyagi támogatásban is részesültek. Ennek a támogatásnak az a lényege, hogy a tömegtájékoztatási eszközökön keresztül ingyenes televíziós adást és a sajtóban történő hirdetési lehetőséget kaptak.

Azoknak a választási egyesületeknek és szövetségeknek biztosított televíziós szereplés és a sajtóban történő hirdetési lehetőség, amelyek nem szerezték meg a szavazatok 2%-t, kb. 600 millió rubel kiadást eredményezett. Ez az összeg jóval meghaladja a választási pénzügyi alapokból történő, érintett egyesületek és szövetségek választási kampányra fordítható kiadásait. A föderációs törvény kimondja, hogy azok a választási egyesületek és szövetségek, amelyek nem szerezték meg a szavazatok 2%-t, kötelesek a tömegtájékoztatási eszközöknek a televíziós adás, valamint a sajtóban történő hirdetés teljes összegét visszautalni.

## **Ellenőrzés, revízió**

A harmadjára megalakult Állami Duma képviselő-választási kampányának kiemelkedő sajátossága, a választási bizottságok felügyelete alá tartozó ellenőrző-revíziós szolgálatok mozgósítása. Az ellenőrző-revíziós szolgálatok jogait törvény írja elő, elsődleges feladatuk a jelöltek, regisztrált jelöltek, választási egyesülések és szövetségek választási pénzügyi alapjaiba érkező pénzeszközök ellenőrzése, valamint az elszámolások helyességének és az eszközök célszerű felhasználásának vizsgálata.

9.3. A választási egyesülések és szövetségek választási pénzügyi alapjait képező eszközök elszámolása

A föderációs törvény 66. cikkelye szerint a választási egyesülések és szövetségek három pénzügyi beszámolót készítenek: elsődlegest, másodlagost és egy összegzőt. Általánosságban elmondható, hogy a választási egyesülések és szövetségek mindhárom beszámoló elkészítésének eleget tettek.

### **3. Az Orosz Föderáció Elnökválasztása (2000.)**

#### **(konkrét számadatok felhasználásával)**

10. cikkely: a választási kampány finanszírozása.

10.1. Pénzeszközök befolyása a jelöltek, regisztrált jelöltek választási pénzügyi alapjaiba

Választási pénzügyi alapok létrehozása céljából 21 jelölt nyitott speciális választási számlát az Orosz Föderáció Központi Bankjának fiókjaiban.

A föderációs törvény 55. cikkelye - az Orosz Föderáció Elnökválasztása - értelmében a jelöltek, regisztrált jelöltek választási pénzügyi alapjai az alábbi forrásokból keletkeztek:

- az orosz Föderáció Központi Választási Bizottsága által, minden egyes regisztrált jelölt részére egyenlő mértékben - 400.000,- rubel - kiutalt pénzösszeg;

- a jelölt, regisztrált jelölt saját pénzeszközei (max. 166.980,- rubel);
- a listát állító választási szövetségbe tartozó választási egyesülés, illetve egyesületek által állított jelöltek, regisztrált jelöltek részére kiutalt pénzeszközök (max. 16.698.000,- rubel);
- az állampolgárok hozzájárulásai (max. 33.396,- rubel/állampolgár);
- a jogi személyek hozzájárulásai (max. 3.339.600,- rubel/jogi személy).

A jelöltek, regisztrált jelöltek által kiadásokra fordítható határösszeg 25.047.000,- rubel összeget tett ki.

A választási kampány alatt a jelöltek, regisztrált jelöltek választási pénzügyi alapjaiba 154,7 millió rubel folyt be. Ez az összeg 2,7-szer nagyobb volt, mint az 1996-ban tartott elnökválasztás finanszírozására befolyt összeg.

A választási pénzügyi alapokba befolyt összegek a törvény által előírt - fentiekben részletezett - 3-4 pénzügyi forrásból keletkeztek.

A jelöltek által eszközölt befizetések alkották a választási pénzügyi alapok legkisebb hányadát (0,52%), a legnagyobb összegű befizetések pedig a jogi személyektől keletkeztek (80,4%).

A választási pénzügyi alapokba befolyó hozzájárulások legjelentősebb hányadát (88,6%) 5 regisztrált jelölt kapta - köztük V.V. Putyin is. 4 jelölt esetében a hozzájárulások mértéke 10,1%-t tett ki. A fennmaradó jelöltek 1,3 %-ban részesültek az alapba befolyt összegekből.

A választási pénzügyi alapokba befolyt összeg 154,7 millió rubelt tett ki. A pénzeszközök befolyásának dinamikája az alábbiak szerint alakult: 2000. január - 3,1 millió rubel, 2000. február - 83,6 millió rubel, 2000. március - 68,0 millió rubel. Ezekből az adatokból világosan kiderül, hogy a hozzájárulások, illetve az egyéb pénzeszközök legnagyobb hányada (98%) 2000. február-március folyamán folyt be.

Mindössze 8 jelölt, regisztrált jelölt fizetett be saját pénzeszközöket a választási pénzügyi alapba.

A befolyt pénzeszközök alapvető hányada a természetes személyek, valamint a jogi személyek hozzájárulásaiból képződött. Az 1996. évi választásokkal összehasonlítva ugyanakkor elmondható, hogy az állampolgárok által történt befizetések 50%-kal, a jogi személyek által eszközölt befizetések pedig 25%-kal csökkentek a 2000. évi választások során.

A választási kampány során a jelöltek, regisztrált jelöltek választási pénzügyi alapjaiba 2,65 millió rubel értékben folytak be törvénytől módon hozzájárulások. Ezek a hozzájárulások főként olyan jogi személyektől érkeztek, amelyek egy évnél kevesebb ideje voltak regisztrálva, illetve állampolgároktól, akik nem töltötték még be 18.

életévüket, valamint csekély számú anonim hozzájárulásokból. Ezeket a hozzájárulásokat a jelöltek, regisztrált jelöltek visszautalták a befizetőkhöz.

## 10.2. A pénzeszközök felhasználása

A választási kampány során a jelöltek, regisztrált jelöltek 123,4 millió rubelt (a választási alapokba befolyt összeg kiadásokra fordítható hányadának 90,1 %) költöttek.

Akárcsak a korábbi Elnökválasztások alkalmával, jelen esetben is a választási pénzügyi alapok legjelentősebb kiadásait a választási kampány finanszírozására fordították.

Erre a célra az összes jelölt, regisztrált jelölt 94,4 millió rubelt költött, mely a kiadások végösszegének 76,5%-t teszi ki.

A választási kampány folyamán tömegtájékoztatási eszközökre az összes kiadás 49%-t fordították. (1996-ban a kiadások 83%-t alkották az ilyen jellegű költségek.)

Annak érdekében, hogy a regisztrált jelöltek egyenlő lehetőségeket élvezhessenek a választási kampány folyamán, a szövetségi költségvetésből a választási pénzügyi alapokba átutalt pénzeszközökön kívül ún. függő finanszírozási forrást biztosítottak számukra, melynek lényege, hogy ingyenes rádiós és televíziós közvetítésekre, valamint a sajtóban történő publikálásra kaptak lehetőséget. Az oroszországi tömegtájékoztatási eszközök adatai alapján, Putyin kivételével az összes regisztrált jelölt élt a fenti lehetőséggel.

A nyomtatott sajtóban közzétett propaganda anyagok elkészítésére és terjesztésére 33,2 millió rubel - az alapokból történt kifizetések 26,9 %-a - került kifizetésre.

A szövetségi törvény 59. cikkelye szerint a fel nem használt pénzügyi eszközök arányos visszafizetése kötelező azon regisztrált jelöltek esetében, akik a szavazatok kevesebb, mint 3%-t kapták meg a választáson. Ezek a jelöltek a föderációs költségvetésből a választási pénzügyi alapok képzésére kiutalt teljes összeget kötelesek visszautalni.

A Központi Választási Bizottságnak 3.600.000,- rubelt kellett volna visszakapnia ilyen címen, azonban a visszautalt összegek csak 2.224.659,- rubelt tettek ki. Azok a jelöltek, akiknek tartozása áll fenn a KVB felé, kötelezettségvállaló nyilatkozatot tettek, hogy a szavazást követő egy éven belül teljesítik pénzügyi kötelezettségeiket.

### 10.3. A jelöltek, regisztrált jelöltek pénzügyi beszámolói.

A szövetségi törvény 58. cikkelye értelmében a jelöltek, regisztrált jelöltek három féle pénzügyi beszámolót kötelesek elkészíteni: elsődlegest, másodlagost és egy összegzőt. Az összegző pénzügyi beszámolóhoz csatolni kell azokat az alapvető pénzügyi dokumentumokat, melyek a választási pénzügyi alapok eszközeinek létrejöttét és felhasználását igazolják. Az elsődleges pénzügyi beszámoló elkészítése kötelező feltétele a jelölt regisztrálásának. A törvény által előírt másodlagos beszámoló elkészítését az összes regisztrált jelölt teljesítette. Általánosságban elmondható, hogy a jelöltek a törvény által előírt pénzügyi beszámolási kötelezettségeiknek eleget tettek.

A föderális törvény 61. cikkelyének megfelelően, a KVB felügyelete alá tartozó ellenőrző-reviziós szolgálatok elkészítették a jelöltek, regisztrált jelöltek által összeállított pénzügyi beszámolók alapján az összegző pénzügyi jelentést.

### 10.4. A választási bizottságok finanszírozása.

A szövetségi költségvetésben a 2000. évi elnökválasztásra, figyelembe véve egy második forduló lehetőségét is, 2.485.865.900,- rubel lett előírányozva. Ez a pénzösszeg a KVB határozatának értelmében, az alábbiak szerint került elosztásra:

- az Orosz Föderáció alkotmányos egységeinek választási bizottságai részére 2.343.466.200 ,- rubel, vagyis a kiadások végösszegének 94,3 %-a;
- a szövetségi minisztériumok és más szervek részére, melyek együttműködtek a választási bizottságok megbízásainak végrehajtásában 24.200.000,- rubel;
- az Orosz Föderáció elnöki posztjáért indult jelöltek részére 18.121.600,- rubel;
- a KVB részére biztosított összeg a választások előkészítésére és lebonyolítására 100.078.100,- rubel.

Az Orosz Föderáció elnökválasztásának előkészítésére és lebonyolítására a föderális költségvetésből 1.419.852.600,- rubelt költöttek.

Az orosz KVB fentemlített adataiból kiderül, hogy az elnökválasztás második fordulójára több mint 1 milliárd rubelt irányoztak elő. Nagy megkönnyebbülést jelentett a KVB és az egész választási apparátus számára, hogy már az első fordulóban eldőlt az elnökválasztás sorsa, hiszen – a jelentős anyagi megtakarításon túl - a második forduló előkészítésével és lebonyolításával járó sokrétű munkát sem kellett megismételni.

## Forrásmunkák

1. Az Orosz Föderáció Föderációs Törvénye (Moszkva, 1994.)
2. Választási statisztikai gyűjtemény az Orosz Föderáció 1999. évi Föderációs Gyűlése Állami Dumájának képviselő-választására vonatkozóan (az Orosz Központi Választási Bizottság segédanyaga, Moszkva, 2000.)
3. Választási statisztikai gyűjtemény az Orosz Föderáció 2000. évi elnökválasztására vonatkozóan (az orosz Központi Választási Bizottság segédanyaga, Moszkva, 2000.)
4. Az Orosz Föderáció Föderációs Törvénye az orosz Föderáció Föderációs Gyűlése Állami Dumájának képviselő-választásáról (Moszkva, 1995.)
5. Szuren Avakjan: Az Orosz Föderáció 1995. évi Állami Dumájának képviselő-választása (Az "Interligal"- Politikai és jogi kutatások nemzetközi alapítványa által szerkesztett füzetek "Választási kampány és népszavazás Oroszországban - szabályok és folyamatok c. kiadványa. "Asszisztant" kiadó- Moszkva, 1995.)
6. N. N. Petropavlovszkij, A. P. Szitnyikov: Út a hatalomhoz c. kiadványa (A választók és a választási szakértők jogi kultúrájának emelése. Politológiai és szociológiai elemzések. Vikon Stúdió, Moszkva, 1996.)





## A VÁLASZTÁSI FÜZETEK EDDIG MEGJELENT SZÁMAI

1. Országos Választási Bizottság elvi állásfoglalásai, időközi országgyűlési választások eredményei, 1992.
2. A társadalombiztosítási képviselők választásának eredményei, 1993.

### **1994. évi országgyűlési képviselőválasztás**

3. Tájékoztató a pártok és független jelöltek részére az országgyűlési képviselők 1994. évi választásáról
4. Módszertani ajánlás a Választási Információs Szolgálat felállítására és működtetésére
5. Tájékoztató a szavazatszámoló bizottságok részére az országgyűlési képviselők választásához, 1994. május 8.
6. Tájékoztató az OEVK jegyzői számára az országgyűlési képviselők választásáról, 1994.
7. Tájékoztató a települési jegyzők feladatairól az országgyűlési képviselők választásánál, 1994.
8. Pénzügyi tájékoztató füzet az országgyűlési képviselők választásáról, 1994
9. Jogszabálygyűjtemény az országgyűlési képviselők 1994. évi választásához
- 10-11. 1994. évi országgyűlési képviselőválasztás jelöltjei (I-II. forduló)
12. Országgyűlési választások 1994. (Képviselők fényképes, önéletrajzos bemutatása)
13. Az 1994. évi országgyűlési képviselőválasztások hivatalos végeredménye

### **1994. évi önkormányzati képviselőválasztás**

14. Tájékoztató az 1994. évi kisebbségi önkormányzati képviselőválasztás kezdeményezéséről (magyar és kisebbségek nyelvein)
15. Jogszabálygyűjtemény az önkormányzati képviselők és polgármesterek 1994. évi választásához
16. Választási Információs Szolgálatok az önkormányzati és kisebbségi választásokon 1994.
17. Végrehajtási rendeletek az önkormányzati képviselők és polgármesterek 1994. évi választásához
18. Tájékoztató a pártok, társadalmi és kisebbségi szervezetek, továbbá független jelöltek részére polgármesterek, az önkormányzati és kisebbségi képviselők 1994. évi választásához
19. (1-9.) Az informatikai rendszer működése (az egyes modulok üzemeltetési leírása)

20. Tájékoztató a helyi választási munkacsoportok részére a polgármesterek, önkormányzati és kisebbségi képviselők 1994. évi választásához
21. Tájékoztató a szavazatszámoló bizottságok részére az 1994. évi önkormányzati választásról
22. Tájékoztató a kisebbségi szervezetek és független jelöltek részére a polgármesterek, az önkormányzati és kisebbségi képviselők 1994. évi választásához
23. Az 1994. évi önkormányzati és kisebbségi választások jelöltjeinek statisztikai összesítése
24. Pénzügyi tájékoztató füzet, 1994.
25. A Legfelsőbb Bíróság határozatai az Országos Választási Bizottság döntései elleni kifogások tárgyában. Az Országos Választási Bizottság állásfoglalásai 1994. február 14–1994. május 5.
26. Az 1994. évi önkormányzati képviselőválasztás országosan összesített végleges adatai

#### **1994. és 1995. évi kisebbségi önkormányzati választás**

27. A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek fővárosi és országos önkormányzatainak választása 1995.
28. A Választási Kódex eljárási szabályait előkészítő szakmai konferencia (1995. június 22.)
29. Kisebbségi önkormányzati választás, jogszabályok és jelöltadatok 1995. november 19.
30. 1994. és 1995. évi helyi kisebbségi önkormányzati választások összefoglaló adatai
31. Választási és népszavazási kérdésekben hozott alkotmánybírósági határozatok (1990. február 12–1995. május 10.)
32. Útmutató és segédanyag a választási ismeretek oktatásához a pedagógusok részére
33. A választójog gyakorlásának néhány feltétele a fogyatékos emberek esetében
34. VÁLASZTÁSI OLVASÓKÖNYV Szemelvények a hazai országgyűlési és helyhatósági választások történetéből (1848-1994.)

#### **1997. évi népszavazás**

35. Népszavazási kódex az 1997. évi népszavazáshoz
36. Útmutató a választási munkacsoportok számára a népszavazás lebonyolításához 1997.
37. Tájékoztató a szavazatszámoló bizottságok részére az 1997. november 16. napjára kitűzött országos népszavazáshoz

38. Az Országos Választási Bizottság 1993-94. évi állásfoglalásai
39. A városkörnyéki, kistérségi igazgatás fejlesztése és informatikai támogatása. Szakmai konferencia, Eger 1997.
40. Tájékoztató a külföldi megfigyelők számára az 1997. november 16. napjára kitűzött népszavazásról (Angol nyelven) (Referendum in Hungary 16th November, 1997 – A Guide for International observers)
41. Választási szakszótár (magyar, angol, német, francia nyelven)
42. Népszavazás Magyarországon a NATO tagságról 1997. november 16 -i gyorskiadvány angol, német, francia és orosz nyelven az eredményekről

### **1998. évi országgyűlési képviselő választás**

43. Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal az Interneten, 1998.
44. Tájékoztató a pártok és független jelöltek részére az országgyűlési képviselők 1998. évi választásáról
45. Integrált számítógépes rendszer felhasználói kézikönyvek, 1998.
46. Útmutató a választások nyilvántartásának elkészítéséhez és továbbvezetéséhez az országgyűlési választásokon, 1998.
47. Jogi és etikai szabályok a választási kampányban (Segédlet újságírók részére), 1998.
48. Tájékoztató a szavazatszámoló bizottságok részére az országgyűlési képviselők választásához 1998. május 10. és 24.
49. Választási Kódex az 1998. évi országgyűlési képviselőválasztáshoz
50. Jogszabálygyűjtemény az országgyűlési képviselők választásához 1998. (Angol nyelven)
51. Országgyűlési választások Magyarországon 1998. Tájékoztató a nemzetközi megfigyelők részére (angol nyelven)
52. Az 1998. évi országgyűlési képviselőválasztás jelöltjei
53. Országgyűlési képviselőválasztás Magyarországon (az 1. forduló adatai, gyorskiadvány magyar, angol, német, francia és orosz nyelven ), 1998.
54. Országgyűlési képviselőválasztás Magyarországon (az 2. forduló adatai, gyorskiadvány magyar, angol, német, francia és orosz nyelven ), 1998.
55. Választás '98. országgyűlési képviselő fényképes, életrajzos bemutatása
56. Választójog és választási rendszerek. Öt közép – európai ország választási törvénye, 1998. Választási stúdiumok 1.
57. Országos Választási Bizottság határozatok, állásfoglalások
58. Az 1998. évi országgyűlési képviselőválasztások hivatalos végeredménye
59. Választástudományi tanulmányok. Választási stúdiumok 2.

### **1998. évi önkormányzati választás**

60. Választási Kódex az önkormányzati képviselők 1998. évi választásához
61. Útmutató az 1998. évi kisebbségi önkormányzati választásokhoz
62. Tájékoztató a pártok, jelölő szervezetek és független jelöltek részére az 1998. évi önkormányzati választáshoz
63. Tájékoztató a Választási Információs Szolgálatok felállításáról és működéséről
64. Választás előkészítő rendszer '98. (2 kötet)
65. Tájékoztató a Szavazatszámoló Bizottságok részére az 1998. évi önkormányzati választáshoz. (5 kötet)
66. Tájékoztató a pártok, jelölő szervezetek és független jelöltek részére az 1998. évi önkormányzati választáshoz (13 nyelven)
67. Önkormányzati választások Magyarországon 1998. – Jogszabálygyűjtemény. (Angol nyelven) Municipality elections in Hungary 1998 Selected rules of law
68. Tájékoztató a nemzetközi megfigyelők részére – A Guide for International Election observers(Angol nyelven)
69. Önkormányzati képviselők és polgármesterek választása Magyarországon 1998. október 18. Tájékoztató adatok
70. Tájékoztató a fővárosi és az országos kisebbségi önkormányzatok megválasztásáról
71. Az Országos Választási Bizottság joggyakorlata, 1998. június 1-1999. június 21.
72. Az 1998. évi önkormányzati képviselőválasztás országosan összesített végleges adatai
73. A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek fővárosi és országos önkormányzatainak választása 1999.
74. Országos népszavazások kezdeményezése 1998. november 20 - 1999. július 7.

### **2002. évi országgyűlési képviselő választás**

75. Útmutató a 2002. évi választási kampányhoz, jogi és etikai segédlet újságírók részére
76. Tájékoztató a Választási Információs Szolgálatok működéséről
77. Tájékoztató a pártok és független jelöltek részére az országgyűlési képviselők 2002. évi választásáról
78. országos népszavazások, népi kezdeményezések 1999. augusztus 1. – 2002. január 24.

79. Országos Választási Bizottság joggyakorlata 1999. július 1–2001. december 31.
80. Tájékoztató a szavazatszámoló bizottságok részére az országgyűlési képviselők választásához 2002. április 7. és április 21.
81. A fogyatékos emberekre vonatkozó választójogi és egyéb szabályok
82. Választási Kódex a 2002.évi országgyűlési képviselő-választásokhoz
83. Tájékoztató a nemzetközi megfigyelők részére – A Guide for International Election observers(Angol nyelven)
84. A 2002. évi országgyűlési képviselőválasztás jelöltjei
85. országgyűlési képviselőválasztás Magyarországon 2002. Az I. forduló adatai (gyorskiadvány magyar, angol, német, francia és orosz nyelven)
86. Országgyűlési képviselőválasztás Magyarországon 2002. Az II. forduló adatai (gyorskiadvány magyar, angol, német, francia és orosz nyelven)
87. Országgyűlési képviselők 2002.
88. A 2002. évi országgyűlési képviselőválasztás hivatalos végeredménye (előkészületben)

### **2002. évi önkormányzati választás**

89. Tájékoztató a pártok, jelölő szervezetek és független jelöltek részére a 2002. évi önkormányzati választásokról
90. A nemzeti és etnikai kisebbségek részvétele a 2002. évi önkormányzati választásokon
91. Az önkormányzás jogi alapjai, a képviselői tisztségek összeférhetlenségi szabályai
92. Tájékoztató a Választási Információs Szolgálatok működéséről
93. Tájékoztató a Szavazatszámoló Bizottságok részére a 2002. évi önkormányzati választásokhoz (5 kötet)
94. Választási kódex a 2002. évi önkormányzati választáshoz
95. Útmutató és segédanyag a választási ismeretek oktatáshoz
96. Választási olvasókönyv
97. A 2002. évi önkormányzati választások pénzügyi lebonyolításának szabályai
98. Tájékoztató a nemzetközi megfigyelők részére
99. Tájékoztató a jelöltek és jelölő szervezetek adatairól a 2002. évi önkormányzati választásokon
100. Tájékoztató adatok a 2002. október 20-án megtartott önkormányzati képviselőválasztás összesített előzetes eredményéről
101. Az 2002. évi önkormányzati képviselőválasztás országosan összesített végleges adatai (előkészületben)

## **2003. évi népszavazás**

102. Népszavazási útmutató az első választóknak
103. Népszavazási Kódex a Magyar Köztársaság Európai Unió csatlakozása tárgyában elrendelt országos népszavazáshoz
104. Tájékoztató a szavazatszámoló bizottságok részére a 2003. április 12-i ügydöntő népszavazáshoz
105. TÁJÉKOZTATÓ a Választási Információs Szolgálatok működéséről
106. Tájékoztató a nemzetközi megfigyelők részére – A Guide for International Election observers
107. TÁJÉKOZTATÓ a 2003. április 12-én megtartásra kerülő európai uniós népszavazás pénzügyi lebonyolításának szabályairól
108. Ügydöntő Országos Népszavazás Magyarországon az Európai Unió csatlakozásról 2003. április 12. Tájékoztató adatok
109. Az Országos Választási Bizottság Joggyakorlata I.-III. kötet
110. EU népszavazás eredménye (megyei kiadványok)
111. EU népszavazás országos eredménye (szerkesztés alatt)
112. Az Országos Választási Bizottság Joggyakorlata IV. kötet