

**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 botrányok 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-egészben 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 nagyszámú 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 jogrendszer 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 kérdéskomplexuma 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, amelyekről 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), és pedig 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 szövetségeként (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, és pedig 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 elvégeztetéséről. (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 „költéses 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 tárgykörébe tartoznak.) Személyi konzekvenciákra vonatkozó szabályokat csak a kanadai és az olasz törvényekben találtunk. Kanadában például – túl az alább ismertetendő 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. Konzolidációs 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 eszközök 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 kiadásaikkal, mint a politikai pártoknak.