

Összehasonlító elemzés

A politikai pártok finanszírozása a visegrádi országokban és Észtországban

Főbb megállapítások

- Az egyes országok jogi szabályozásának különbségei ellenére megállapítható, hogy valamennyi vizsgált ország lehetővé teszi mind a magán-, mind a közsférából érkező finanszírozási források bevonását a pártfinanszírozásba. Az állami források igénybevétele jellemzően egy a választásokon elért szavazati küszöb eléréséhez kötött.
- Valamennyi vizsgált országban felmerülnek kétes ügyek a pártok és a választási kampányok finanszírozása kapcsán. Leginkább Magyarországon és Lengyelországban jellemző mindez, ahol bevett gyakorlat még azt megelőzően megkezdeni a választási kampányt, hogy egyáltalán hivatalosan bejelentették volna a választásokat. Az ilyen „előkampányokban“ használt finanszírozási forrásokat nem ellenőrzik megfelelően. Csehországban a köztársasági elnök választását kivéve pedig nem is szabályozzák a választási kampányok menetét.
- Csehországban a szabályozás nem képes megakadályozni a névtelen magánadományozóktól érkező nagyobb ajándékokat. A többi vizsgált ország esetében szigorúbb szabályok érvényesülnek, és különböző mértékű limiteket alkalmaznak a hozzájárulások korlátozására.
- Csehországban a könyvvizsgálat és az intézményi felügyelet rendszere is igen gyenge, köszönhetően elsősorban annak, hogy a felügyeletet maguk a politikusok, a könyvvizsgálatot pedig közvetlenül a pártok alkalmazásában álló egyéni könyvvizsgálók végzik. Más országok ennél hatékonyabb kontrollmechanizmusokat működtetnek, például központi felügyeleti szerveket működtetnek, illetve ellenőrzik a könyvvizsgálók kiválasztásának folyamatát.
- A fent említett központi felügyeleti szervek függetlenségének mértéke eltérően alakul. A vizsgált intézmények közül a lengyel Állami Választási Bizottságot tekinthetjük a leginkább függetlennek, annak ellenére is, hogy a legutóbbi, 2014-es önkormányzati választások óta a lengyel politikai élet szereplői több alkalommal is megkísérelték helyzetét aláásni.
- Az Állami Választási Bizottság függetlenségének köszönhetően Lengyelország az egyetlen olyan vizsgált ország, ahol a parlamenti pártok a törvények megszegése esetén valóban súlyos szankciókra számíthatnak. Szankciókat a többi ország is bevezetett, de ezeket igen ritkán alkalmazzák, amennyiben egyáltalán erre sor kerül – mint például Csehország vagy Magyarország esetében -, illetve az is előfordul, hogy kizárólag a parlamenten kívüli pártokkal szemben érvényesítik őket (lásd Szlovákiát).
- A vizsgált országok közül Észtország működteti a leghatékonyabb vagyonynyilatkozat-tételi rendszert. A pártok vagyonát és a finanszírozási forrásokat online, gépi feldolgozásra alkalmas formátumban kell bevallani, negyedévenként. A többi vizsgált ország jóval kevésbé felhasználóbarát és

gyakran tudatosan kevésbé átlátható módon építette ki saját hasonló rendszereit.

- A politikai pártok finanszírozásának támogatása egyetlen vizsgált országban sem kielégítő. Valamennyi országnak érdemes lenne megfontolnia irányelvek megfogalmazását és a rendszeres tanácsadás lehetőségének biztosítását mind a pártok, mind az állampolgárok részére.

Jogsabályi háttér

A cseh pártok tevékenységét a pártokról és mozgalmakról szóló külön törvény szabályozza. A törvény meghatározza a politikai pártok alapításának követelményeit és a pártok működésére, finanszírozására, valamint a gazdálkodásukra vonatkozó alapvető rendelkezéseket. Ezen túlmenően a választásokról szóló különböző törvények tartalmazzak rendelkezéseket a választási eljárások technikai részleteit és így az állam által a választási kiadások teljesítésére folyósított hozzájárulásokat illetően is. A politikai jogokat és szabadságokat a cseh alkotmány garantálja. Érdekességképpen megemlíthető, hogy egyetlen fent említett jogsabály sem tartalmazza a politikai pártok vagy mozgalmak meghatározását, melyek elvben egyébként jogi személyeknek (egyesületnek) minősülnek.

A magyar Alaptörvény a pártok alapítását és működését illető legalapvetőbb rendelkezéseket tartalmazza. A működés és a gazdálkodás részletes szabályait az 1989. évi XXXIII. törvény határozza meg.

A pártok és a választási kampányok finanszírozására vonatkozó rendelkezéseket Lengyelországban nagyrészt két jogsabály öleli fel. A pártfinanszírozásra a 2001-ben jelentősen módosított párttörvény, a kampányfinanszírozásra pedig a 2011-ben elfogadott választási törvény vonatkozik. A választási törvény egy olyan átfogó törvény, mely a választások és a választási kampányok valamennyi típusára kiterjed.

Szlovákiában a politikai pártok működésére a választójog feltételeiről szóló törvény és a választási kampányokról szóló törvény vonatkozik. A többi vizsgált országhoz hasonlóan e törvények Szlovákiában is a pártok alapítására, működésére, gazdálkodására és finanszírozására nézve tartalmazzak rendelkezéseket. Az új szabályozás a választások és választási eljárások valamennyi fajtájára nézve egységes rendelkezéseket tartalmaz. Az egyesületi jogra vonatkozó alapvető rendelkezéseket a szlovák alkotmány fekteti le.

Észtország esetében politikai pártok, egyéni jelöltek és választási koalíciós együttműködések egyaránt folytathatnak választási kampányt, ugyanakkor az országgyűlési választásokon (Riigikogu) kizárólag pártok és egyéni jelöltek

indulhatnak. A helyi önkormányzati választásokon a választási koalíciós partnerségek is részt vehetnek, melyek a helyi önkormányzati választásokon szavazati joggal rendelkező észt vagy egyéb uniós állampolgárokból állnak. E partnerségek nem rendelkeznek jogi személyiséggel. A pártfinanszírozásra az észt párttörvény, illetve a különböző választási törvények vonatkoznak.

A politikai pártok finanszírozása

A cseh jogszabályi környezet kevert finanszírozási rendszert alkalmaz, közösségi és magánforrásokat egyaránt igénybe véve. A közösségi finanszírozás közvetlen állami támogatások formájában jelentkezik. Ilyen állami támogatás *a pártok tevékenységeihez nyújtott hozzájárulás*, mely fix összegű és jelöltenkénti hozzájárulásokat is magában foglal, amennyiben az adott párt vagy mozgalom a képviselőház megválasztásakor eléri a szavazatok 3 %-ában meghatározott küszöböt. Létezik külön *hozzájárulás a választási kiadásokhoz* is, melyet a választásokon a szavazatok 1.5%-át elérő pártok részére folyósítanak. Ezen kívül az állam a Képviselőház, az Európai Parlament, illetve a köztársasági elnök megválasztását megelőző választási kampány során indirekt módon ingyenes rádiós és televíziós műsorszórási idő formájában, valamint szabad hirdetési felület biztosításával is nyújt támogatást a pártok részére. A műsorszórási időből és a plakátok kihelyezésére rendelkezésre álló helyből valamennyi résztvevő egyenlő mértékben részesedik.

A Belügyminisztérium hivatalos elemzése szerint az elmúlt években Csehországban a közösségi források részesedésének aránya a pártok és mozgalmak finanszírozásában 45 és 80 % között volt.¹

A magánszférából érkező források közé a különböző tagdíjak sorolhatók, melyek gyakran a párttagok által adott ajándékok formájában is előfordulnak, mivel a törvény a tagdíj fogalmát, mint olyat nem definiálja. Ezen túlmenően számolni kell még adományokkal és a pártoknak juttatott hagyatékokkal. A cseh elemzés említés tesz arról is, hogy amennyiben egy adományozó 50 000 cseh koronát meghaladó mértékű adományt juttat (kb. 1820 euró), kilétét azonosítani kell. Ez a szabály gyakran az ajándékok több részre osztásához vezet, melyeket aztán látszólag különböző személyek juttatnak el a párthoz, bár a forrás ugyan az, még ha ez nem is mindig egyértelmű. A természetbeni ajándékokat illetően a törvény nem tartalmaz rendelkezéseket. Ezen túlmenően léteznek egyéb bevételi források, mint például a pártok ingó és ingatlan vagyonának eladásából és különböző lízingügyletekből származó bevételek, az üzleti tevékenységből származó bevételek, illetve a kölcsön- és hitelfelvételek, stb. Általánosságban elmondható,

¹ <http://www.mvcr.cz/clanek/transparentni-financovani-politickyh-stran-jake-zmeny-istou-potreba.aspx> [a letöltés ideje: 2015. február 18.]

hogy Csehországban a pártok magánfinanszírozására vonatkozó szabályozás homályos, és gyakran még a legalapvetőbb definíciókat sem tartalmazza az egyes finanszírozási forrástípusok tekintetében.

A cseh jogrendszer a választási kampánykiadásokra nézve semmiféle korlátozást nem vezet be, és nem tartalmaz arra vonatkozó rendelkezést sem, hogy a kampányok alatt kötelező kampányszámlát kellene működtetni. A politikai pártoknak és mozgalmaknak az általában kötelező számviteli törvényben foglaltakon túlmenően semmiféle többletkötelezettségük nincs. A pártok arra sem kötelesek, hogy külön könyvelést vezessenek tevékenységeiket és kampánykiadásait illetően. A köztársasági elnök megválasztására külön szabályanyag vonatkozik, melyben az átlátható választási könyvvitelre és finanszírozási plafonokra vonatkozó egyértelmű szabályok adottak.

A magyar pártok állami és magánforrásokból egyaránt gazdálkodhatnak. Az állami finanszírozás egyrészt egy negyedévente a központi költségvetésből folyósított támogatást jelent, melyre azon pártok jogosultak, melyek az országgyűlési választásokon a szavazatok több mint 1 %-át megszerezték. A támogatás összege a megszerzett szavazatokhoz igazodik. Ezen túlmenően az Országgyűlés költségvetéséből a párt képviselőcsoportja havi támogatást kap működéséhez, mely az alapösszeget meghaladó részében a képviselőcsoport méreteit tükrözi. A közvetett állami finanszírozás a cseh rendszerhez hasonlít, ami annyit tesz, hogy minden politikai párt ingyenes sugárzási lehetőséget kap a közszolgálati médiában. A magánfinanszírozás részeként a tagdíjakat, a gazdasági társaságoktól és egyéb jogi személyektől, illetve természetes személyektől érkező hozzájárulásokat, az üzleti tevékenységből származó bevételeket, és az olyan egyéb forrásokat szükséges megemlíteni, mint például a bankkölcsönök.

A magyar kampányfinanszírozási rendszer igen problematikus. A politikai pártok a korábbi szabályozás szerint jelötenként 1 millió forintnál (kb. 3260 eurónál) nem költhettek többet a kampány során, és kiadásaik legfeljebb 400 millió forintra (1,3 millió euróra) rúghattak még abban az esetben is, ha a párt a lehető legtöbb jelöltet állította. 2014-ben a jelötenkénti maximumot 5 millió forintra (kb. 16 300 euróra), az összkiadásokra meghatározott plafont pedig 600 millió forintra (kb. 1,95 millió euróra) emelték. A magyar elemzés szerint még ha a pártok beszámolóik szerint be is tartják a kampányköltségekre vonatkozó jogszabályi kereteket, senki sem hisz nekik. A helyzet az, hogy a pártok nem kötelesek a választások bejelentése² és a jelöltállítás³ között eltelt időben eszközölt kampánykiadások nyilvántartására. Még ha mindenki számára nyilvánvaló is, hogy a pártok a választás előtti különböző népszerűsítési tevékenységeikre többet

² A választások bejelentése legalább 72 nappal a választásokat megelőzően történik.

³ Erre jellemzően 20-25 nappal a választásokat megelőzően kerül sor.

költenek, nincs olyan jogi kötelezettség, mely előírná a jelöltállítást megelőző kiadások nyilvántartását.

A lengyel pártok a cseh rendszerhez hasonlóan, tehát az állami és magánforrások kombinációjával jutnak bevételekhez, bár az előbbi finanszírozási forrás mondható meghatározónak, mivel az állami pénzek a lengyel politikai pártok bevételeinek több mint 80 %-át teszik ki. Az állami finanszírozás egyrészt azokat a pártokat támogatja, melyek szavazatok 3 %-ában megállapított küszöböt átlélik, ezen túlmenően pedig külön támogatják azon pártok választási kampányát, melyek legalább egy jelöltet vagy egy képviselőt küldtek a lengyel, illetve az Európai Parlamentbe. Az adományok a magánszférából érkező finanszírozási források fontos elemei. Az adományok kérdése teljes körűen szabályozott, pénzbeli adományokat pedig kizárólag lengyel állampolgárságú, Lengyelországban állandó lakóhellyel rendelkező természetes személyek adhatnak. Ezen túlmenően a törvény az egy személy által juttatható éves támogatás maximumait is meghatározza (2014-ben ez az összeg 25 200 zlotyi, azaz kb. 6 000 euró volt). A pártok forrásokat kizárólag bankszámlán gyűjthetnek, mely alól kizárólag a tagdíjak képezhetnek kivételt, melyeket abban az esetben tárolhatnak készpénzként, ha az egyszeri tagdíj mértéke a 375 eurót nem haladja meg. A fent említett forrásokon túlmenően a pártok örökségből, hagyatékból, a tulajdonaikból származó bevételből, különböző érdekeltségekből, államkötvényekkel való kereskedeleméből és egyéb hasonló forrásokból is vagyonaire tehetnek szert. A lengyel pártok jogosultak kölcsön felvételére, ugyanakkor a váratlan kockázatok csökkentése érdekében ennek vannak korlátai. Kölcsönt kizárólag magánszemélyek folyósíthatnak, bár a gyakorlatban egy magánszemély a hivatalos utat megkerülve könnyedén átvállalhatja a pl. kampánycélokra, vagy a választásokat követően a tartozások visszafizetésére felvett kölcsönért vállalt felelősséget, mivel a törvény nem vezet be olyan módszert, mely alkalmas lenne ennek igazolására. Más országokhoz hasonlóan a pártok Lengyelországban sem végezhetnek közvetlenül üzleti tevékenységet.

A szlovák pártfinanszírozási rendszer szintén nagyon hasonlít mind a cseh, mind a lengyel rendszerre. Az állami támogatás a megszerzett szavazatok után, a 3%-os küszöböt átlépő pártoknak jár. Azon pártok továbbá, akik e támogatásra jogosultak, ezt követően működési támogatást is kapnak, illetve a megszerzett mandátumok után is támogatásban részesülnek. A vonatkozó törvény meghatározza a kampánykiadások lehetséges maximumát, annak érdekében, hogy valamennyi jelölt és párt számára azonos feltételeket teremtsen. A választások bejelentésének napját 180 nappal megelőző időszakban a pártok, illetve a jelöltek által eszközölt kiadások kampánykiadásoknak minősülnek. A jövőben egyetlen párt sem költhet többet 3 millió eurónál az országgyűlési, illetve az európai parlamenti választást megelőző kampány során. A köztársasági elnöki választás jelöltjei az új szabályozás hatályba lépését követően legfeljebb 500 000

eurót költhetnek kampányra a két választási fordulóban (jelenleg ez a plafon 132 775 euró).

A magánszférából érkező támogatások forrásai hasonlóak a többi vizsgált országban tapasztalhatóakhoz, bár érdekességképpen érdemes megemlíteni, hogy Szlovákiában a pártoknak minden évben közzé kell tenniük támogatóik nevét a párt honlapján. A pártoknak, illetve a jelölteknek külön transzparens kampányszámlát kell létesíteniük minden választási ciklusban. Az e számlán tárolt információkat a nyilvánosság számára folyamatosan hozzáférhetővé kell tenni. A pártoknak könyvelést kell vezetniük a választási kampányköltségeikről, finanszírozásukról pedig a választások alatt is be kell számolniuk. Ezt a beszámolót legalább 21 nappal a választást megelőzően kell benyújtaniuk. Ezt követően, a választás finanszírozását taglaló végső beszámolót legkésőbb 30 nappal a választás napját követően kell benyújtani. Mindezekon kívül a törvény értelmében valamennyi pártnak éves beszámolót is be kell nyújtania forrásairól, mely a választási kampány időszakát is felöleli. Az új jogi szabályozás a magánadományokra nézve szigorúbb szabályokat alkalmaz (az ajándékokra és a természetbeni támogatásokra egyaránt), a források eredetét illetően bizonyítékokat kíván meg, és bővíti a jogszabályok megsértése esetén alkalmazható szankciók körét.

Észtországban annak ellenére, hogy a választásokon egyéni jelöltek és választási koalíciós együttműködések is indulhatnak, közvetlen állami finanszírozásra nem jogosultak. Az állami támogatás lehetősége kizárólag a politikai pártok számára áll nyitva. Egy közelmúltbeli törvénymódosítás várt eredménye a küszöböt átlépő (a szavazatok legalább 2, de legfeljebb 5%-át megszerző) pártok állami támogatásának kiegyensúlyozásának elősegítése, ez azonban nem vonatkozik a parlamenti küszöbre. Jelenleg a hozzájárulás mértéke progresszív jellemzőket mutat.

A magánszférából érkező források tartalmazzák a tagdíjakat, a párttulajdonnal végzett különböző pénzügyi műveletekből származó nyereséget és a kölcsönöket. A pártok részére juttatott adományokat szabályozzák; névtelen adományokat, illetve jogi személyektől érkező adományokat elfogadni jogellenes. Szintén tilos a pártok számára ingyenes, vagy indokolatlanul kedvezményes árú szolgáltatásokat, javakat, illetve jogosultságokat juttatni, már ha ezek normál körülmények között nem volnának ingyenesek. Észtországban a természetes személyektől érkező adományok mennyisége nincs maximálva, ráadásul a választásokra a pártok részére összességében adományozható pénzeszegek nagysága sincs meghatározva. Egy 2014-es törvénymódosítást megelőzően még a készpénzben teljesített adományokat sem limitálták, jelenleg azonban egy adományozó évente legfeljebb 1200 eurónyi készpénzzel járulhat hozzá a párt költségvetéséhez. Ez az összeg még így is jelentősen magasabb a más államokban

lehetővé tett mértékhez képest. Valamennyi készpénzben juttatott adományt haladéktalanul nyilvántartásba kell venni.

Intézményi felügyelet, ellenőrzés és könyvvizsgálat

A cseh politikai pártok és mozgalmak számára törvény írja elő, hogy minden év április 1-jéig benyújtsák pénzügyi beszámolójukat a Képviselőháznak. Az éves beszámolón, a könyvvizsgálói jelentésen és a teljes bevételről adott áttekintésen túl a pártoknak a számukra juttatott ajándékokról és adományokról is be kell számolniuk. Ugyanezen kötelezettség vonatkozik azon tagokra is, akik esetében az éves tagdíj mértéke meghaladta az 50 000 cseh korona (kb. 1820 euró) összeget. Az éves beszámolók által rejtett hibákat és következetlenségeket a Képviselőház Ellenőrzési Bizottsága vizsgálja. A Bizottság 15 parlamenti képviselőből, egy titkárból és két jegyzőből áll, és bármilyen, az ajándékok elfogadására vonatkozó szabály megszegése esetén értesítenie kell az adóhatóságot. A GRECO jelentés és az egyéb hozzáférhető adatok szerint hasonló esetre még nem volt példa. A Bizottság ezen túlmenően továbbá akkor is eljár, ha a nyilvánosság vagy a média a benyújtott adatokban hibákat fedez fel, ilyen azonban még szintén nem történt. A Bizottság ellenőrző szerepe mindezek következtében megkérdőjelezhető és valószínűleg inkább csak jelképesnek tekinthető. A beérkezett éves pénzügyi jelentéseket a Pénzügyminisztériumhoz terjesztik fel. Fontos megemlíteni, hogy a választási kiadásokra és egyéb pártkiadásokra nézve külön nyilatkozatok megtételét nem írja elő a törvény. Ezen túlmenően az éves beszámoló részeként benyújtott könyvvizsgálói jelentés kapcsán problémaként jelentkezik, hogy maguk a pártok és mozgalmak választják ki saját könyvvizsgálóikat, külső kontroll pedig egyáltalán nincs. A könyvvizsgálat irányítására nézve külön szabályok egyáltalán nincsenek, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a pártok pénzügyi nyilvántartásaihoz az egyéni könyvvizsgálók férhetnek hozzá, az Ellenőrzési Bizottság pedig nem. Adóhatósági vizsgálat és bűncselekmény gyanúja esetén az adóhatóság és a rendőrség bekapcsolódhat a folyamatba, a GRECO szerint azonban egyetlen pártnak sem kellett adóhatósági eljárással szembenéznie az elmúlt öt évben. A kötelező könyvvizsgálat kizárólag a könyvvizsgálói jelentésre vonatkoznak, e mechanizmus eredménytelensége azonban már rég bebizonyosodott, mivel a jelentések a részletekre nem terjednek ki, adataik pontossága pedig erősen megkérdőjelezhető.

A fentiek következtében még leginkább a média és a non-profit szektor gyakorol ellenőrzést a különböző politikai pártok és mozgalmak gazdálkodása felett. Az elemzés arra a következtetésre jut, hogy az intézményi felügyelet nem alkalmas szerepének betöltésére, és bár a kormány korrupció-ellenes stratégiája problémákkal terhes területként értékeli a pártok pénzügyi ellenőrzését, a jelenlegi kedvezőtlen állapot megváltoztatása érdekében egyelőre nem sok minden történt.

Csehországgal ellentétben Magyarországon a politikai pártok külső átvilágítását nem egyéni könyvvizsgálók végzik. A pártok pénzügyeinek átvizsgálását a könyvvizsgálók helyett az Állami Számvevőszék (ÁSZ) végzi, amely a pártok éves pénzügyi beszámolóinak ellenőrzését azzal a céllal látja el, hogy előmozdítsa a pártok jogkövető magatartását a könyvvezetést és a gazdálkodást illetően. Jelentéseiben az ÁSZ többször hangot adott annak, hogy a politikai pártok gazdálkodására vonatkozó jogszabályi környezet nem szolgál egyértelmű iránymutatással, így a pártok éves beszámolóikat belső könyvvezetési szabályzatuknak megfelelően nyújtják be, ami a hatékony összehasonlítást és a beszámolók áttekintését teljesen ellehetetleníti. Az ÁSZ rendszeresen észlel szabálytalanságokat a pártok gazdálkodásában, amelyek akár súlyosak is lehetnek, megfelelő szankciók alkalmazására azonban az ÁSZ korlátozott lehetőségei miatt nincs mód. Erre jó példa, hogy hiába jutnak el az ÁSZ-hoz különböző hírek és pletykák a kampányok alatti túlköltekezésről, a Számvevőszék átfogó vizsgálatot nem indíthat, kizárólag a pártok által benyújtott dokumentumok ellenőrzését végezheti el. Mivel a pártokat valójában semmi nem ösztönzi tényleges kampánykiadásaik beismerésére, nem meglepő, hogy a rendelkezésére bocsátott korlátozott mennyiségű adat alapján az ÁSZ végül mindig arra a következtetésre jut, hogy a pártok a megengedett költési határérték alatt maradtak. 2014-ben ugyanakkor voltak változások a kampányfinanszírozás jogi szabályozásában, mely a jelöltenkénti kiadásokat jóval realisabb mértékben maximálja. Minden kritikus ügy dacára az ÁSZ korlátozott hatásköre változatlan maradt.

A lengyel pártfinanszírozást az Állami Választási Bizottság tartja kézben, amely egy három alkotmánybírából, három legfelsőbb bírósági bírából, illetve három legfőbb közigazgatási bíróból álló, a választási kódex által felállított ellenőrző szerv. Az Állami Választási Bizottságban résztvevő bírókat a köztársasági elnök nevezi ki. A Választási Bizottság mellett a választási kódex egyfajta adminisztratív támogatást nyújtó háttérszerveként a Nemzeti Választási Irodát is létrehozta.

A Választási Bizottság általában jó hírnévnek örvend és független intézménynek tartják, felelősségéhez mértén ugyanakkor humánerőforrásokban szűkölködik. A szervezetről kialakult kedvező képet némileg lerontotta, hogy a 2014-es helyhatósági választások során a Bizottság működésében előfordultak hibák, a lengyel politikai élet szereplői pedig sok mindent elkövettek független helyzetének megingatásáért. A pártok pénzügyi beszámolóikat minden év március 31-éig kötelesek a Nemzeti Választási Iroda részére benyújtani, melyhez egy könyvvizsgálói véleményt és jelentést is csatolniuk kell. A könyvvizsgálót a Választási Bizottság választja ki, a könyvvizsgálói vélemény és jelentés elkészítésének költségeit pedig a Nemzeti Választási Iroda fedezi. A Választási Bizottság ezt követően a beszámolókat Lengyelország hivatalos közlönyében teszi közzé. A választási Bizottság egyrészt jogosult a benyújtott beszámolókat

mindenfajta fenntartás nélkül elfogadni, másrészt lehetősége van a különböző rendellenességek kimutatására, illetve akár az egész beszámoló elutasítására. Ez utóbbi esetben, ha a döntéssel a Legfelsőbb Bíróság is egyetért, a kérdéses politikai párt akár három évre is eleshet az állami támogatásoktól. A lengyel elemzés összességében megállapította, hogy a pártok rendszerint a fent ismertetett jogszabályoknak megfelelően működnek, előfordult ugyanakkor néhány olyan eset, melyben a bíróság döntésének következtében pártok igen közel álltak az állami források elvesztéséhez, vagy akár ez be is következett.

A szlovák rendszerben központi felügyeleti szerv nem létezik, az intézményi felügyelet így négy különböző szerv között oszlik meg. A cseh helyzethez hasonlóan a szlovák parlamentben Ellenőrzési Bizottság működik, mely a pártok éves beszámolóinak és könyvelésének áttekintését végzi. Sajnálatos módon nyilvánvaló összeférhetetlenséghez vezet, hogy a politikusok maguk ellenőrzik saját beszámolóikat. A vonatkozó törvény 2014-ben független felügyeleti szervként felállította a választásokért és a pártok finanszírozásának ellenőrzéséért felelős Állami Bizottságot, valamint e szerv hivatalát is létrehozta a Belügyminisztériumon belül. Az Állami Bizottságnak a választások, választási kampányokat és a pártok finanszírozását kell majd figyelemmel kísérnie.⁴ A pártok gazdálkodásának külső könyvvizsgálata biztosított, a szlovák könyvvizsgálói kamara tagjai közül titkos szavazással választanak, így a pártok nem befolyásolhatják a könyvvizsgáló személyét. Az új törvény vezette be a könyvvizsgálói letét intézményét is, mely annak a problémának a megoldására hivatott, hogy néhány párt nem volt képes a könyvvizsgálat költségeit megfizetni, egyúttal pedig a könyvvizsgálók függetlenségét is erősítheti. Ezen túlmenően a Pénzügyi Ellenőrzési Kabinet foglalkozik az állami források pártok általi illetéktelen felhasználásával. Eljárását erre utaló gyanú és a Pénzügyminisztérium kérésére is le kell folytatnia. A Legfelsőbb Könyvvizsgálati Hivatal pedig annak ellenőrzéséért felelős, hogy a Pénzügyminisztérium valóban a törvény rendelkezéseinek megfelelően látja-e el forrásokkal a pártokat.

Észtországban csak úgy, mint Lengyelországban a pártok finanszírozását és a választási kampányokat egyazon szerv felügyeli. A Pártfinanszírozási Bizottságot az állami költségvetésből tartják fenn. A Bizottság 7 tagból áll, közülük hárman az Igazságügyi Kancelláriától, a Nemzeti Könyvvizsgálati Hivataltól és a választási igazgatási szervtől érkeznek. A másik négy helyet képviselők töltik be – minden párt egy képviselőt delegál, ezért a bizottság tagjainak száma a parlamenti pártok számától is függ. Az észt elemzés a Bizottság teljes függetlenségét megkérdőjelezi, mivel a tagok többségét a kormánypártok képviselői alkotják. A Bizottság határozatait szótöbbséggel fogadja el, így pedig kétséges, hogy valóban minden esetben teljesül-e az alapos felülvizsgálat kötelezettsége. A Bizottsággal

⁴ A TI Szlovákia az Állami Bizottság felállítását és munkáját alapos vizsgálatnak tervezi alávetni.

kapcsolatban felmerülő problémaként ezen túlmenően a szűkös hivatali erőforrások említhetők. A Bizottság személyi állománya igen korlátozott (két tanácsadói jellegű feladatot ellátó személyt foglalkoztat), ezért nem képes minden esetben alapos vizsgálatnak alávetni a benyújtott jelentéseket, illetve az elé tárt információkat nincs lehetősége háttérellenőrzések lefolytatására. Az elemzés továbbá rámutat, hogy az adományozott pénzüsszegek törvényes eredetének ellenőrzése nem biztosított, és a Bizottság azt sem vizsgálja, hogy az adomány mértéke hogyan viszonyul a donor bevételeihez.

2014 áprilisa óta a politikai pártok kötelesek az általuk elfogadott adományokat rendszeresen bejelenteni, és online is hozzáférhetővé tenni az információt, így némileg a nyilvánosság is betekintést nyerhet működésükbe. Az észtpártok ezen túlmenően a Bizottságon keresztül kiadásaik részletes, online bejelentésére is kötelesek, a választási kampánykiadásokra is kiterjedően. Mindez az intézményi és a társadalmi felügyelet és ellenőrzés szempontjából is kedvezően hat.

Szankciók

Amennyiben a cseh ellenőrzési mechanizmuson egy pénzügyi beszámoló fennakad, lehetőség van az adott párt vagy mozgalom tevékenységének felfüggesztésére, azt követően pedig a párt akár teljesen fel is oszlatható. Lehetséges továbbá az állami támogatások kifizetésének felfüggesztése, illetve a párt meg is bírságozható, ha nem téríti vissza a jogellenes adományokat és ajándékokat. Hasonlóképpen bírságozhatók a pártok és mozgalmak a könyvviteli szabályok megszegése esetén. Mindezek dacára semmiféle nyilvánosan hozzáférhető nyilvántartás nem utal arra, hogy a bírságokat akár egyszer is alkalmazták volna, ezért okkal következtethetünk arra, hogy az adóhatóságok még soha nem bírságoztak meg egyetlen pártot vagy mozgalmat a pártfinanszírozási, illetve a választási kampányokra vonatkozó könyvelési szabályok megsértése miatt. Ezek alapján bizton állíthatjuk, hogy a cseh szankciórendszer és intézményi felügyelet nem alkalmas szerepének megfelelő betöltésére, így a politikai pártok felett érvényesülő felügyelet Csehországban nem kielégítő.

A magyar szankciórendszer a csehországihoz hasonló, annyiban legalábbis biztosan, hogy a jogkövetkezmények erőtlenekek, és ha egyáltalán alkalmazzák őket, erre igen ritkán kerül sor. Elméletben a jogkövetkezményeket bűncselekmény elkövetése esetén, illetve akkor lehet alkalmazni, ha a párt azonosítatlan forrásokból fogad el adományokat. Ebben az esetben az ÁSZ értesítése alapján a pártnak 15 napon belül a jogszerűtlenül elfogadott hozzájárulás összegének megfelelő mértékű összeget kell a központi költségvetésbe befizetnie, ezt követően pedig a párt állami támogatásának összegét ugyanezzel az összeggel kell csökkenteni. A vonatkozó törvény szerint, ha a párt nem tesz eleget felszólításának, az ÁSZ bírósági eljárást indíthat, azt ugyanakkor a törvény nem

határozza meg, hogy mire irányulhat az ÁSZ keresete, illetve azt sem határozza meg, hogy milyen döntést hozhat a bíróság (pl.: kötelezheti a pártot, hogy a felhívásnak megfelelően járjon el, megsemmisíteti a jogellenes belső szabályokat, bírságot szabhat ki, stb.).

Lengyelországban az Állami Választási Bizottság alkalmazhat jogkövetkezményeket azon pártokkal szemben, melyek a megfelelő határidőn belül nem terjesztik elő éves pénzügyi beszámolóikat, illetve akik megszegik a magánfinanszírozásra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. A szabályszegés súlyosságától függően a kérdéses párt akár három évre is elveszítheti a támogatásokra vonatkozó jogosultságát, vagy akár a nyilvántartásból is törölni lehet. Ezen nagyon súlyos szankciókat alkalmazták például a Lengyel Parasztpárt esetében, mely elvesztette jogát a támogatásokra, a Palikotot Támogató Mozgalmat 2011-ben pedig a nyilvántartásból is törölték. Jelenleg a Szociáldemokrata Pártot veszélyezteti az állami támogatások elvesztésének lehetősége.

Szlovákiában a Pénzügyminisztérium szabhat ki bírságot (a bírság maximuma: 3 319 euró) arra a pártra, amely nem nyújtja be a minisztériumnak a kampányfinanszírozásról szó évközi, vagy végső beszámolót; nem nyújt be éves beszámolót a parlamentnek finanszírozásáról, vagy pedig a rendelkezésére álló határidőn belül nem szünteti meg az éves beszámolójában található hiányosságokat. A 2014-es új törvény új közigazgatási jellegű szankciókat vezet be. Amennyiben például a párt nem nyújtja be időben számláit (beszámolóját), 3500 euróra bírságozható. A választási kampányt illetően még ennél is fontosabb módosításokat fogadtak el. Példaként említhető, hogy a kampánycsendet megsértő párt 30 000 és 300 000 euró közötti bírság kiszabására számíthat, az országgyűlési választásokon pedig 10 és 100 000 euró közötti bírság kiszabását kockáztatja, aki túllépi a kampánykiadások megengedett legnagyobb mértékét. A szlovák elemzés ezen túlmenően megemlíti, hogy a szlovák jogi szabályozás nem teszi lehetővé jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonását, így a pártok büntetőjogi értelemben nem felelősek a pártfinanszírozással kapcsolatban elkövetett jogszabálysértésekért. A meglévő szankciók visszatartó ereje így messze van az elégségestől. Az elemzés szerint 34 parlamenten kívüli pártot és politikai mozgalmat bírságoltak meg 2007-ben, egyéb szankciókat azonban nem alkalmaztak a beszámolók benyújtását elmulasztókkal szemben.

Az észtt szankciórendszert a párttörvény tartalmazza és kizárólag a Felülvizsgálati Bizottság jelezheti, ha egy párt nem a jogszabályoknak megfelelően jár el. A Bizottság alkalmazhat jogkövetkezményeket a kampánybeszámolók benyújtását és az adományok nyilvántartását mellőző pártokkal szemben, és akkor is, ha egy párt nem téríti vissza a jogellenesen elfogadott adományokat. A szabályszegés súlyosságától függően többféle bírság is kiszabható. Az észtt elemzés rámutatott,

hogy 2014 áprilisa óta a jogellenes adományt juttató személy mentesíthető a jogkövetkezmények alól, ha a donor 30 napon belül írásban értesíti a Bizottságot az adományozásról. Hasonlóan lehet eljárni az egyéb területeken tapasztalható jogellenességek csökkentése érdekében is, ami pedig – az elemzés szerint – előmozdíthatja az érintettek jogkövető magatartását.

Támogatás

Egyetlen cseh szerv vagy intézmény sem biztosít képzést vagy módszertani támogatást a pártfinanszírozást vagy a választási kampányokat illetően az állampolgárok számára. A pártok gazdálkodásának átláthatóságát és a hivatalnokok felelősségét elősegíteni hivatott törvényi kötelezettségek igen homályosak, alkalmazásuk pedig teljes egészében a párttagok saját értelmezésétől függ. A pártfinanszírozás kérdéseire és a választási kampányok lebonyolítására nézve igen csekély az igénybe vehető módszertani segítség és tanácsadási lehetőségek köre. Az ismeretek hiánya gyakran a választási törvény félreértelmezéséhez vezet, ahogyan azt a legutóbbi elnökválasztás tapasztalatai is mutatják.

A magyar elemzés megemlíti, hogy az ÁSZ még az 1998-as választások során adott ki irányelveket a választási eljárásra vonatkozó törvényi kötelezettségekről, amiket a mai napig használnak. Az ÁSZ több alkalommal maga is felhívta a figyelmet, hogy az alkalmazandó választási jogszabályok nem nyújtanak kellő iránymutatást a pártok számára, ami a pénzügyi beszámolók következetlenségeihez vezet. A választott képviselők támogatása összességében létezőnek tekinthető, ez önmagában azonban még nem elég.

A választási kódex értelmében a lengyel Állami Választási Bizottság köteles bizonyos képzési tevékenységek ellátására. Ezen tevékenységek leginkább a választások szervezeti lebonyolítását érintik (az állampolgárok tájékoztatása arról, hogy hogyan, mikor és hol szavazhatnak és minderről – bár kétes minőségben, de – tájékoztató anyagok is készülnek). Ezen túlmenően ide tartozik az egyes választási bizottságok működésének támogatása, például az Állami Választási Bizottság arra vonatkozó ötletekkel nyújt segítséget, hogy miként érdemes egy választási kampányt megszervezni, illetve segítenek néhány a választási kampány során felmerülő kérdés kezelésében (pl.: hogyan kellene a választási bizottság honlapjait felállítani, mit kell kötelezően feltüntetni, stb). A képzés nem terjed ki a jelölteknek nyújtott közvetlen támogatásra, egyes sajátos rendeltetésű választási bizottságok ugyanakkor adtak már ki anyagokat a választási regisztrációt követő kötelezettségekről.

A szlovák pénzügyi és költségvetési parlamenti Bizottság saját kezdeményezésére bocsátott ki irányelveket az éves beszámolók benyújtásával kapcsolatban. A

választások és a politikai pártok finanszírozását egy a közelmúltban létrehozott állami bizottság ellenőrzi, melynek a pártok és jelöltjeik részére módszertani segítséget és tanácsadást kell nyújtania a pártfinanszírozás és a választási kampányok finanszírozásának kérdéseit illetően. Ezen a területen egészen eddig irányelvek sem segítették a tájékozódást. Szükséges megemlíteni, hogy az új irányelvek nem eredményezték a beszámolók formátumának egységesítését, ami megnehezíti az egyes pártok finanszírozásának összehasonlítását. Jelenleg közhivatal szervezésében egyetlen pártfinanszírozással kapcsolatos tanfolyam vagy szeminárium sem folyik.

Észtország jelenleg még nem fejezte be az irányelvek kidolgozását, noha a választási beszámoló elkészítését illetően néhány technikai jellegű iránymutatás már rendelkezésre áll. 2014 április 1-je óta új szabályozás van érvényben, bár ezek teljes érvényesülése még várat magára. Ezen szabályok szerint azon pártok részére, melyek három éven át súlyos pénzügyi nehézségekkel küzdöttek, a Bizottságnak kell iránymutatást adnia. Az elemzés szerint ugyanakkor ezen tanácsadó-jellegű feladatokat sokkal inkább könyvelőkre kellene bízni. Végül pedig, a Bizottság célja az oktatási munka megszervezése és a szabályszegések megelőzése. A Bizottság különböző pártfinanszírozási ügyekben hozott döntései honlapján fellelhetők, komoly hozzáadott értéket képviselve.

Átláthatóság és a nyilvánosság bevonása

A cseh pártfinanszírozási dokumentumok átláthatósága korlátozottan érvényesül. Még ha az éves pénzügyi beszámolók a törvény értelmében nyilvánosak is, kizárólag személyesen férhetők hozzá a parlamenti könyvtárban. Ennek oka, hogy a pénzügyi beszámolók kizárólag papíralapon állnak rendelkezésre és mindegyikből kizárólag egy példány létezik, ezért a további ellenőrzés lefolytatása érdekében végzett adatfeldolgozás nem könnyű, köre pedig ebből következően igen korlátozott. Egy ezt célzó projekt minden évben legalább egyszer elvégzi a nyilvánosságra hozott adatok feldolgozását,⁵ így az éves beszámolókból kinyert adatok online is közzétételre kerülnek. E tevékenységet korlátozza, hogy a közzétett a donorok teljes neve helyett csupán nevük kezdőbetűit tartalmazzák. A derék erőfeszítések ellenére a projekt önmagában nem hozhat kielégítő megoldást, mivel a választások alatt nem lehetséges folyamatosan figyelemmel kísérni és igazolni az adatokat. Az idő múltával egyre nehezebb megerősíteni vagy cáfolni bármilyen, a választási kampányok rejtett finanszírozására vonatkozó gyanút. Mindezekről függetlenül van néhány olyan párt, mely a törvény által megkívánt adatoknál szándékosan szélesebb körben közöl információkat gazdálkodását illetően.

A politikai pártfinanszírozás kérdéskörének Magyarországon a választási kampányok finanszírozása a legkritikusabb pontja. A rendszer nem működik, és

⁵ www.politickefinance.cz

nyílt titok, hogy a pártok a hivatalosan megengedettnél többet költenek, és nem vallanak be minden, a kampány alatt eszközölt kiadást. Az ÁSZ ugyan vizsgálja a kampányok finanszírozását, ezt ugyanakkor csak a választások követően teszi meg, ami a hatékonyság elvesztését eredményezi. Az egyik, a kampányfinanszírozás átláthatóságát aláásó elem a magyar szabályozásban az „egyéb hozzájárulások” címén teljesített kifizetések kategóriája. Ezeket harmadik felek meghatározott jelöltek javára teljesítik, így nem képezik a hivatalos kampányköltségvetés részét, a harmadik felek pedig nem kötelesek erről beszámolni.

Lengyelország rendelkezik elviekben a vizsgált országok legfüggetlenebb felügyeleti rendszerével, és mint ilyen, biztosítania kellene a párt- és választási kampányfinanszírozás átláthatóságát. Sajnálatos módon a lengyel elemzés egy sor olyan tevékenységet talált, melyek átláthatósága nem megoldott. Sok esetben például jogosulatlan szervek folytatnak kampányokat. Ez Magyarországhoz hasonlóan a választási kampány formális bejelentését megelőző előkampányokra is vonatkozik. A törvény az előkampányokat nem kezeli hatékonyan, és bármely szerv még a kampány megnyitását megelőzően is egy formálisan be sem jelentett jelölt támogatásába kezdhet. Az Állami Választási Bizottság ezen magatartásokat nem vizsgálhatja és bírságokat sem szabhat ki, ami nagyon hasonlít a magyar ÁSZ helyzetéhez.

Maguk a kampányok sem átláthatóak, mivel nehéz a jogosulatlanoktól érkező rejtett támogatások azonosítása. Az elemzés az Állami Választási Bizottság hatáskörét jelöli meg elsődleges problémaként. A Bizottság tevékenysége a kampány végét követő három hónapon belül benyújtott iratok vizsgálatára korlátozódik, így nincs lehetősége összevetni a pénzügyi dokumentációból kirajzolódó képet a valóságos kampánnyal. A nyilvános felügyelet is igen szűk körben érvényesül, az állampolgárok csak nehézségek árán juthatnak részletes adatokhoz a közpénzek pártok általi elköltéséről, és semmi sem támogatja az ezzel foglalkozó civil szervezetek létrejöttét. Mindez azzal együtt, hogy az Állami Választási Bizottság az érdemi értékelés helyett elsősorban a könyvvizsgálatra koncentrál, kedvezőtlen helyzetet eredményez. Ezt erősíti a szabályok kikényszerítéséért felelős szervek (rendőrség és ügyészség) elégtelen tevékenysége. Bár a törvény e szervek kötelezettségévé teszi a választási törvény megsértésével kapcsolatos esetek kivizsgálását, a gyakorlatban az érintettek vonakodása miatt a megindult eljárások 80%-át valódi megoldás nélkül függesztik fel. Ennek oka abban keresendő, hogy az ügyészség és a rendőrség el kívánja kerülni a politikába történő beavatkozás látszatát.

A szlovák pártok a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően támogatóikról és választási kiadásaikról egyaránt kötelesek nyilvános beszámolót közzétenni. Az e témákra vonatkozó beszámolók mindkét formáját hozzáférhetővé kell tenni a parlament honlapján és nyomtatott formában egyaránt. Mindemellett a pártok és jelöltek választásonként külön kampányszámla létrehozatalára kötelesek. A kampányszámlára vonatkozó adatoknak a nyilvánosság számára folyamatosan hozzáférhetőnek kell lenniük és áttekintést kell adniuk a különböző fizetési tranzakciókról. A nyilvánosságra hozandó adatok köre kiterjed a tranzakcióval érintett pénzüsszegre, a tranzakció időpontjára, a befizető nevére és egy sor egyéb

adatra. A pártnak értesítenie kell a Belügyminisztériumot a honlapcímről, melyen a fenti adatok fellelhetők. A szlovák elemzés által áttekintett dokumentumok némelyike nem gépi feldolgozásra alkalmas formátumban került közzétételre, az azonban elmondható, hogy a dokumentumok a törvény által előírt időtartamon túl is elérhetőek. A jogsértések bejelentését illetően néhány civil szervezet hívta fel a figyelmet a megfelelő eljárások hiányára. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a pénzügyi ellenőrzési hatóság, a Pénzügyminisztérium és bármely felügyeleti szerv részére is javaslatok nyújthatók be, de az gyakran nem világos, hogy pontosan hogyan, és hova lehet fordulni. Az új jogi szabályozás a beszámolóképzítés részletesebb szabályait állapította meg, az elemzés szerint ugyanakkor a pénzügyi ellenőrzés Szlovákiában jellemzően csupán formális, és nem tulajdonít jelentőséget a benyújtott iratok minőségének. Az egyetlen olyan szerv, melynek némi rálátása van a politika pénzügyi folyamataira, az az Állami Bizottság, mely azonban ugyanazokkal a problémákkal kénytelen szembenézni, mint cseh párja. Az Állami Bizottság tagjainak zömét képviselők alkotják, akiknek a saját éves beszámolóikat kell ellenőrizniük, ez pedig összeférhetlenségi kockázatokat vet fel.

Az észt pártoknak az évenkénti beszámolás helyett negyedévenként kell pénzügyi beszámolóikat nyilvánosságra hozniuk, és mindezt a Bizottság honlapján, online kell megtenniük. A beszámolókat korlátozás nélkül bárki megnézheti, ami nyilvánvalóan jobb megoldás a többi vizsgált ország által alkalmazottnál. A nyilvános felügyeletet biztosítja, hogy bárki a rendőrséghez, a médiához, vagy egyenesen a felügyeleti szervhez fordulhat, mely a kérdéses párttól további dokumentumok rendelkezésre bocsátását kérheti. Annak ellenére, hogy az adományokra és a kampányokra vonatkozó adatok nyilvánosan hozzáférhetnek, Észtország sem mentes a problémáktól – ilyen például a jogi személyektől érkező adományok tilalmának kijátszása.