

Jó gyakorlatok a politikai pártok finanszírozásában

I. Bevezetés

Közismert tény, hogy a politikai pártok finanszírozásának (beleértve a kampányfinanszírozás kérdéseit) a korrupció, illetve a korrupcióellenes politikák szempontjából központi jelentősége van. Egyrésztől élénk és hiteles plurális demokrácián alapuló politikai élet nem jöhet létre jól működő és társadalmilag megfelelően beágyazott pártok nélkül, másrészt pedig a jól működő politikai pártok szilárd pénzügyi forrásokat igényelnek. Annak fényében, hogy a pártok a kormányzati hatalomért és a politikai befolyásért versengenek, értelemszerűen számolni kell azzal a lehetőséggel, hogy akik politikai pártokat támogatnak, különleges elbánásra számíthatnak a politikai döntéshozatalban – néha ezt pedig kifejezetten megígérik és biztosítják is számukra. Más megfogalmazással élve, hihetetlenül nehéz kizárni a meg nem engedett „valamit valamiért” (*quid pro quo*) szemlélet előfordulását, illetve a befolyás megvásárlását a politikai finanszírozásban. Nagy múltú és jól kiépített, illetve új és törekeny demokratikus rendszerekben egyaránt gyakran előfordulnak a kampányfinanszírozáshoz kapcsolódó korrupciós botrányok. Figyelemmel arra, hogy az ilyen botrányok (a korrupció által okozott közvetlen károk mellett) könnyedén alááshatják a demokratikus intézmények működésébe vetett közbizalmat, valamennyi jól működő demokrácia számára nélkülözhetetlen egy olyan pártfinanszírozási rendszer kialakítása, mely képes legalább enyhíteni a korrupció fenyegetését ezen a kritikus területen.

A következőkben elsőként vázoljuk a kampányfinanszírozás vonatkozó szabályozási területeit, azonosítva a főbb kockázatokat és lehetőségeket. Ezt követően felállítjuk a jó gyakorlatokat meghonosító országok kiválasztásának kritériumait. Végezetül pedig, részletesen ismertetjük azon két ország szabályozási gyakorlatát, melyek a kiválasztási feltételek alapján a legjobbnak bizonyultak, valamint összefoglaljuk a célországokban tevékenykedő, a tárgyhoz kapcsolódó gyakorlati ismeretekkel rendelkező szakértőkkel folytatott interjúk tapasztalatait.

II. A politikai pártfinanszírozás főbb kérdései

1. A finanszírozás lehetséges forrásai

Ahogy az a bevezetőben említettük, politikai pártok nem működhetnek jól megfelelő pénzügyi források nélkül. A pártfinanszírozás megengedhető forrásainak jogi szabályozásakor a döntéshozóknak számos különböző és néha egymásnak ellentmondó szempontot kell mérlegelniük. Elsőként, annak érdekében, hogy a pártok megfelelő forrásokhoz jussanak – egyéb tényezők mellett – kívánatos annak lehetővé tétele, hogy a finanszírozáshoz többféle forrás álljon rendelkezésre. Másodsorban a „valamit valamiért” visszaszorítása, valamint a pártok néhány tehetős adományozótól való függésének

megelőzése érdekében kívánatos az állami finanszírozás rendszerének kialakítása a magánszférából érkező egyes források korlátozásával vagy betiltásával párhuzamosan. Ezen túlmenően pedig, annak érdekében, hogy a finanszírozás bizonyos mértékig átláthatóvá váljon, célként kell kitűzni a vállalatok és külföldi szereplők támogatásának korlátozását, és – legalább bizonyos értékhatár felett – be kell tiltani a névtelen adományozást. Ezzel egy időben, negyedikként szükséges továbbá megelőzni a pártok szélsőséges ráutaltságát az állami forrásokra, a társadalmi beágyazottság elősegítése és a döntéshozók befolyásának meggátlása érdekében. Ezen szempontok összességükben egy olyan kiegyensúlyozott finanszírozási rendszert igényelnek, melyben domináns a közösségi elem, és amely bátorítja a magánszemélyektől való forrásgyűjtést, amellet, hogy korlátozza vagy betiltja a vállalati, külföldről érkező és jelentős összegű névtelen adományozást. Ezen túlmenően megfontolandó a magán- és vállalati adományok limitálása.

2. Költségkeretek

Napjainkban egy választási kampány nem olcsó mulatság. A politikai pártoknak milliányi (néha tízmilliónyi) szavazót kell elérniük mindössze néhány hónapnyi idő alatt. Ez önmagában nem kifogásolható, mi több ez része és lényegi eleme a demokratikus versenynek. Ugyanakkor a kampányköltségek két különböző szempontból is eltúlzottak lehetnek. Elsőként, a korlátok nélküli költségek egyenlőtlen versenyfeltételeket eredményezhet, ami odáig vezethet, hogy a tehetős szavazóbázissal bíró pártok egyszerűen elnyomhatják a kevésbé vagyonos társadalmi csoportokat képviselő politikai szereplőket. Ennek okán, a kampányköltségek bizonyos mértékű korlátozása az egyenlő lehetőségek szempontjából indokolt lehet. Másodsorban, a kampányhoz kapcsolódó ráfordítások korlátozása a politikai támogatások igényének csökkenését hozhatja magával, egyben csökkentve a „valamit valamiért” lehetőségét és a kockázatos finanszírozási forrásoknak való kitétséget. Egy ideális kampányfinanszírozási rendszer tehát a költségeket elég magas szinten tartja az élénk verseny biztosításához, ugyanakkor elég alacsonyan ahhoz, hogy biztosítsa az egyenlő esélyeket és minimalizálja a korrupció kockázatát.

3. Felügyelet, végrehajtás és szankciók

Talán említeni sem kell, hogy még a legjobb pártfinanszírozási szabályok is erőtleneek olyan kormányzati szervek nélkül, melyek felhatalmazással bírnak a pártok tevékenységének áttekintésére és módjuk van kikényszeríteni a szabályozásnak való megfelelést. A kikényszerítés terén még nagyobb nehézséget okoz a jó gyakorlatok feltételeinek meghatározása, hiszen a kötelezettségek megfelelő teljesítésében oly sok múlik az egyes szabályozók és hivatalos személyek képességein, hozzáértésén és akaratán. Ráadásul még a lehető leginkább körültekintően megtervezett és hozzáértő szabályozó szervek is szenvedhetnek a források és a személyi állomány elégtelenségétől, amely a megfelelő munkavégzést nagyban megnehezíti. Ezen körülményeket nehéz pusztán az irányadó jogszabályok szövegét áttekintve azonosítani – e körben sokkal

inkább kiterjedt gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező szakemberektől szerezhető ismeretek. Ezt szem előtt tartva még mindig kiválaszthatók olyan gyakorlatok, melyek azonos feltételek mellett is a végrehajtás nagyobb hatékonyságával kecsegtetnek más módszereknél. Példaként említhető az a lényegi kérdés, hogy előnyös ha azok az szervek, melyek a felügyeletért és a normák kikényszerítésért felelősek, bizonyos mértékig függetlenek a kormányzat végrehajtó és törvényhozó ágaitól, csökkentve azon választott hivatalnokok befolyását, akiknek pártjait felügyelik. Emellett jellemző, hogy a végrehajtó szervek anyagi- és humán erőforrással gyakran sokkal inkább ellátottak a független intézményeknél, amely a felügyelet és a kikényszerítés hatékonysága szempontjából előnyös lehet. Ehhez hasonlóan szintén előnyökkel járhat több önállóan, egymástól függetlenül eljáró felügyelettel és kikényszerítéssel foglalkozó szerv működtetése, mivel ebben az esetben a hatékony kikényszerítés nem kizárólag egyetlen egy erre hivatott szerv változékony képességének és/vagy hajlandóságának van kiszolgáltatva. Ha egy szabályozó szerv elbukik, mások léphetnek helyébe. Emellett azonban a többszereplős felügyeleti modellnek hátulütői is vannak, mivel így egyes szervek kibújhatnak a felelősség alól és a többi hasonló szervezet hibáztathatják. Nagyhatalmú pártok és vezetőik felügyelete magától értetődően kockázatos és konfliktusokkal terhes tevékenység, a bürokráciák pedig gyakran a konfliktusok elkerülésére törekszenek – főleg azon szereplőkkel való viszonyukban, akiknek jóindulatától finanszírozásuk függ. Ez megmagyarázza a jogalkalmazók gyakran tapasztalható vonakodását a szabályok megszegésével szembeni fellépésben. Emiatt több felügyeleti szerv párhuzamos működése oda vezethet, hogy ezek a szervek egymás cselekvésére várjanak, csökkentve a szabályok kikényszerítésének hatékonyságát. Mindezen megfontolások alapján a jó gyakorlatot még mindig többféle, különböző hatalmi ágba tartozó felügyeleti mechanizmus működtetése jelentheti.

Amikor a szabályok megszegőivel szemben szankciók alkalmazására kerül sor, ismét két, látszólag ellentmondó megfontolást kell párhuzamosan mérlegelni. Egyrészt a joghátránynak elég súlyosnak kell lennie ahhoz, hogy visszatartson a jogsértésektől. Másrészt ugyanakkor jól ismert jelenség, hogy a túlságosan keménykezű büntetéseket ritkán lehet kikényszeríteni és emiatt nem jelentenek valós fenyegetést a potenciális jogsértőknek. A szankcióknak olyanoknak kell lenniük, hogy a releváns szereplők tudják: amennyiben a szabályokat megszegik, nagy valószínűséggel számíthatnak kikényszerítésükre. Mindezek alapján a legjobb megközelítés egy a jogsértések különböző fajtáihoz igazodó sokrétű szankciórendszer bevezetése, az igen súlyos büntetésektől egészen az enyhéig, melyek azonban még mindig elégséges visszatartó erőt képviselnek.

III. A jó gyakorlatok kiválasztásának követelményrendszere

Az előző részben ismertetett megfontolások figyelembevételével a két, jó gyakorlattal rendelkező ország kiválasztása a finanszírozás, költségkeretek, illetve a felügyelet és kikényszerítés három területén szerzett pontok alapján történt. Ne felejtjük el, hogy mind a három terület belső felépítésében igen komplex és nem életszerű elvárás, hogy

bármelyik ország igen magas pontszámokat érjen el mindháromban. Továbbá pedig nem volt célunk súlyozni a három terület fontossága között – másképpen megfogalmazva, nagyjából azonos fontosságúként kezeltük őket az adott ország gyakorlata minőségének meghatározásakor. Ez a megközelítés óhatatlanul is egyfajta intuitív kiválasztási módhoz vezetett azon országok közül, melyek viszonylag minden témakörben jól teljesítettek. Az alábbiakban azon gyakorlatok felsorolása olvasható, melyeket az általános jó gyakorlat azonosításakor kerestünk.

Finanszírozási források: a kiválasztandó országoknak bőkezű állami politikai pártfinanszírozással kell rendelkezniük, olyan méltányos finanszírozási mintával, amely nem részesíti előnyben aránytalan mértékben a nagy pártokat. A vonatkozó politikatudományi irodalomban (összefoglalásként lásd, Charles Beitz, *Political Equality*, Princeton University Press, 1989) széles körben elismert tény, hogy a hivatalban lévő párt vagy tisztségviselő demokratikus elszámoltathatósága szempontjából a kiadások korlátozásánál még fontosabb, hogy a kihívó pártnak hatékony eszközök álljanak rendelkezésére. Emiatt az állami finanszírozási elem hangsúlyos megjelenése kulcsfontosságú. A pártfinanszírozási rendszernek engednie és bátorítania kell a magán személyektől érkező támogatásokat, lehetőleg ösztönzőket biztosítva a magánadományoknak. Mindenképpen előnyös a kiugróan nagy összegű magánadományok korlátozása, emellett pedig a rendszernek ésszerűen limitálnia kell a vállalatoktól és lehetőleg az egyéb jogi személyektől érkező adományokat is. Támogatandó a külföldről érkező támogatások megszüntetése, amellett, hogy a névtelen adományok betiltása is hangsúlyosan jelent meg a kiválasztási követelmények között.

Költségkeretek: pártfinanszírozási rendszerek, melyek kikötik azon pénzösszeg felső küszöbét, melyet a pártok egy választási időszakban kampányra költhetnek. A józan költési plafonok számításba veszik a kampány célterületétől szolgáló választókerület méretét, a hivatalos kampányidőszak hosszát, a médiapiacra uralkodó árakat és több hasonló tényezőt. Az élénk politikai versenyt elfojtó, vagy rendszeresen figyelmen kívül hagyott és megszegett valószínűtlenül alacsony plafonok helyett mérsékelt plafonok bevezetése indokolt. Szintén előnynek minősül, ha egy ország kampányrendszere ingyenesen biztosítja a televízióban és rádióban (illetve esetleg hirdetőtáblákon) való megjelenés lehetőségét azon pártoknak, melyek bizonyos feltételeknek megfelelnek.

Felügyelet és kikényszerítés: ezen kapcsolódó területeken azon országokat részesítettük előnyben, melyek több, különböző kormányzati ág által irányított felügyeleti szervet működtetnek, melyeknek legalább egy része független a választott hatalmi ágaktól (a végrehajtó és a törvényhozó hatalomtól). A kikényszerítés minőségének értékelésében nagy súlyt kaptak a helyi szakértőktől származó, e-mailben folytatott interjúkból szerzett válaszok. A szankciókat nézve, a változatos szankciórendszert alkalmazó országokat preferáltuk, konkrétan, a „politikai természetű” hátrányok (például a választott hivatal elvesztése, az állami forrásokhoz való hozzáférés elvesztése, kizárás az egyes hivatalokra történő pályázati lehetőségekből egy meghatározott időszakban, stb.) előnyt

élveztek a büntetőjogi (szabadságelvonás, bírságok) illetve közigazgatási jellegű szankciókkal szemben.

A fentiekén túlmenően volt még egy általános járulékos szempont melyet számításba vettünk a jó gyakorlatokat alkalmazó országok kiválasztásánál. Van néhány EU tagország, melyekben bár politikai finanszírozási botrányok egyáltalában nem jellemzőek, mégsem szolgálhatnak például a közép- és kelet-európai országok számára, a következő okok miatt. Azon országok, melyekben hagyományosan alacsony a korrupció jelenléte, sokszor egyben azok az országok is, ahol a pártfinanszírozás a legkevésbé szabályozott – ilyenek például a skandináv országok. Mivel ezen államokban történetileg nem jellemző a korrupció és nincsenek politikai finanszírozási botrányok, soha nem merült fel sürgető igényként részletes szabályozás bevezetése. Emellett ugyanakkor tisztán látható, hogy ezen esetekben a botrányok viszonylagos ritka előfordulása sokkal inkább tulajdonítható szerencsés történelmi és társadalmi adottságoknak, mint a szabályozás hiányának, mint ahogy ezt más, szintén laza szabályozási rendszerrel bíró országok botrányai is igazolják. Paradox módon, némely pártfinanszírozási szempontból legkevésbé korrumpált ország egyszerűen nem szolgálhat például Közép és Kelet-Európa számára egy tervezett reform szempontjából, hiszen ezen államok zömének a korrupció általánosan magas elterjedtségével kell megküzdeniük, a pártfinanszírozás területén belül és azon kívül egyaránt.

Ezen okok miatt, a jó gyakorlatok kiválasztásának fő szempontja nem a pártfinanszírozáshoz kapcsolódó korrupció mindenkori szintje volt, hanem az olyan viszonylag friss és sikeres reformok előfordulása, amelyek a politikai finanszírozás területén jelentkező visszaélések megfékezésének irányába hatottak. Így a kiválasztott országok nem azok, melyek eredménye összességében a legjobb, hanem azok, amelyek a közelmúltban sikeres reformokkal értek el pozitív változásokat saját helyzetükhöz képest. Ezek az esetek talán testhezállobb például szolgálhatnak a hasonló reformokat fontolgató közép és kelet-európai országok számára.

Belgium

1. Háttér

Belgium föderális berendezkedésű állam, három régióval és három önálló kormányzattal illetve törvényhozással bíró közösséggel. Ezért a törvényhozó hatalom megválasztását mind szövetségi, mind regionális szinten lebonyolítják. A politikai pártfinanszírozás kérdéseit (az önkormányzati választások kivételével) a szövetségi joganyag szabályozza, azonban az ellenőrzés felelőssége megosztott a szövetségi szint és a regionális kormányzatok között. A belga pártfinanszírozás jelenlegi szabályozását nagymértékben befolyásolta néhány az 1980-as végek végén és az 1990-es évek elején kitört, igen nagy nyilvánosságot kapott korrupciós botrány. Ezek közül leginkább az úgynevezett „Agusta-Dassault”- eset ismert, mely akkor robbant ki, amikor a kormány katonai helikoptereket vásárolt a botrány névadóitól, de kiderült, hogy a két társaság érdekérvényesítői számos vezető politikust és közhivatalnokot megvesztegettek. Az eset nyomán számos büntetőbírói ítélet született, nem is szólva a hatalmas társadalmi felháborodásról, melynek következtében a döntéshozók a pártfinanszírozási és a közbeszerzési szabályozási anyag felülvizsgálatának kezdeményezésére kényszerültek. A pártkiadásokról szóló 1989. július 4-ei törvényt megelőzően a politikai finanszírozás kérdését rendkívül lazán szabályozták, amelynek következtében a pártok nagyban függtek a különböző bevételek megszerzésének reményében kötött üzletektől és nem volt meglepő, hogy az üzleti szférából érkezett adományok nem önzetlenül érkeztek – sokkal inkább a kedvező szabályozásra vagy állami szerződésekre vonatkozó ígéretek fejében. Az új szabályozást széles körben rendkívül jelentős előrelépésként ismerik el az 1989 előtti korszakhoz képest, noha természetesen továbbra is sokféle probléma jelentkezik, különösen regionális szinten. Az 1989. július 4-ei törvényt számos egyéb, a regionális és az Európai Parlamenti választásokon felmerülő kiadásokat szabályozó hasonló törvény követte, emellett pedig a régiók és közösségek szintén kiadták saját irányelveiket a politikai finanszírozás tárgyában.

2. Állami finanszírozás

Az 1989-es reform egyik legjelentősebb eleme egy állami finanszírozási összetevő beépítése volt a szabályozási rendszerbe annak érdekében, hogy csökkentsék a pártok üzleti támogatásoknak való kiszolgáltatottságát, amely egyértelműen a reformokat kiváltó botrányok fő forrásának tekinthető. Az állami finanszírozási rendszer a következő minta alapján működik. Valamennyi olyan párt, amely a szövetségi törvényhozás két kamarája közül (Képviselőház és Szenátus) bármelyikben választott képviselővel rendelkezik, évi 125.000 euró összegű általányszámú támogatásra jogosult, emellett pedig a pártlistára és a jelöltjeire leadott valamennyi érvényes szavazat után 1,25 euróra. (Az állami finanszírozás igénybevételének felvétele, hogy a párt elkötelezze magát az Emberi Jogok Európai Egyezményének tiszteletben tartására.) Mindemellett a régiók nyújthatnak

(és nyújtanak is) további pénzügyi forrásokat hasonló elvek alapján, a szövetségi kormányzat pedig adminisztratív segítséget és stábot biztosít a parlamenti csoportoknak.

A választási időszakban, a pártok egyéb természetbeni támogatásokra is jogosultak, például postai költségek alóli mentességre, ingyenes sugárzási időre a televízió és rádióadóknak, és mérsékelt árakon vehetik igénybe a hirdetőtáblákat – ez utóbbit a helyi hatóságok ingyen is biztosíthatják.

3. Magánfinanszírozás

A kiterjedt állami finanszírozás bevezetése mellett, az 1989-es reform által véghezvitt legjelentősebb változás a jogi személyek általi adományozás betiltása volt, amely valamennyi típusú jogi személyre kiterjedt. Ez annyit tesz, hogy pártok sem pénzbeli, sem természetbeni hozzájárulást nem fogadhatnak el gazdasági társaságoktól, alapítványoktól, szakszervezetektől, vagy bármely, természetes személynek nem minősülő alakulattól. Ez alól természetesen kivételt képez az az eset, amikor az egyéni jelöltek az őket jelölő párttól jutnak támogatáshoz. Az egyéni támogatások szintén limitáltak. Magánszemélyek egy pártot legfeljebb 500 euróval támogathatnak egy évben (több párt támogatására lehetőség van, de évente maximum 2000 eurós összeggel), egy párt pedig egy évben legfeljebb 125 eurónyi támogatást fogadhat el névtelen adományozóktól. Ugyanezen szabályok vonatkoznak a regionális és az azon belüli szintre.

4. Költségkeretek

Az 1989. július 4-ei törvény a szövetségi választások vonatkozásában meghatározta a lehetséges kiadások felső határát. A regionális szintre külön jogi rendelkezések vonatkoznak. Szövetségi szinten minden párt legfeljebb 1 000 000 eurót költhet választási ciklusonként, és ezen összegen felül a független jelöltek kampánykiadásait egy olyan összetett képlet alkalmazásával szabták meg, amely tekintettel van a jelölt választókerületének nagyságára és a jelölő párt listáján elfoglalt helyére egyaránt.

5. Átláthatóság

Az 1989. évi törvény valamennyi, az állami pénzalapból részesülő párt számára éves pénzügyi beszámoló elkészítését írja elő. Ezen beszámolóknak mindenképpen tartalmazniuk kell azon támogatók listáját, akik 125 euró feletti összeget adományoztak, valamint a kiadásokról kiállított számlákat, a tartozásokat és bevételeket, illetve egy könyvvizsgálói jelentést. A rendszeres éves beszámolók mellett a pártoknak a szövetségi és regionális választásoktól számított 45 napon belül továbbá egy jegyzéket kell benyújtaniuk a kampánykiadásokról és a különböző adományozókról. A pártok és jelöltjeik ezen jegyzéknek csak egy kivonatát kötelesek nyilvánosságra hozni, a gyakorlatban azonban ennél szélesebb körű jelentéseket tesznek elérhetővé. A beszámolóknak ki kell terjedniük harmadik személyek pártok, vagy jelöltjeik nevében

eszközölt kiadásaira is. A pártoknak a választásokat követő két évig kell megőrizniük a vonatkozó iratokat.

6. Ellenőrzés és kikényszerítés

2001-ig a pénzügyi előírásoknak való megfelelés felügyelete teljes egészében szövetségi hatáskörbe tartozott. A szövetségi ellenőrzési bizottság kizárólag a pártok tevékenységének monitorozásáért felelt. A szövetségi ellenőrzési bizottság a szövetségi törvényhozás két kamarájából alakított egyesített bizottság, melyben mindkét kamarának tíz tagja van, a bizottságot pedig a két kamara elnöke társelnökként vezeti. Az ellenőrzési bizottság megvizsgálja a pártok beszámolóit és külső szakértőkkel is konzultálhat, azonban nem rendelkezik kiterjedt saját személyzettel, munkáját csupán néhány jogász segíti. 2003-ban, regionális ellenőrzési bizottságokat hoztak létre, melyeket szövetségi változataikról mintáztak. Az ellenőrzési bizottságok mellett a pártok pénzügyeit a könyvvizsgálók bírósága is vizsgálatnak veti alá, amely a parlament független szerveként működik. A könyvvizsgálók bíróságának (court of auditors) tagjait és elnökét a képviselőház hat évre nevezi ki, de bármikor visszahívhatók. Mindazonáltal a könyvvizsgálóknak a beszámolók által bemutatott dokumentumokon kívül egyéb iratokhoz nincs hozzáférésük és nem vizsgálhatják a beszámoló hitelességét független bizonyítékokra támaszkodva. A bíróságnak egy hónapja van álláspontjának kialakítására.

Összességében a könyvvizsgálók bíróságán és az ellenőrzési bizottságon kívül a nyilvánosságnak is van szerepe, mivel a pártoknak és jelöltjeiknek jegyzéküket egy az állampolgárok számára hozzáférhető intézményben tizenöt napra letétbe kell helyezniük.

A politikai pártfinanszírozás jogszerűségének kikényszerítése bíróságok és más büntetések rendszerére támaszkodik. Amennyiben a bizottságok vagy az államügyészek a szabályok megsértése miatt eljárást indítanak, a különféle joghátrányok a rendesbíróságok által kiszabott bírságoktól, a közigazgatási bíróságok által elrendelt hivatalvesztésen és az állami támogatás hatáskörrel rendelkező ellenőrző bizottság általi megvonásán keresztül egészen a büntetőbíróságok által kiszabott szabadságvesztésekig terjednek. Amennyiben egy párt túllépi költségkeretét a kampányidőszakban, szövetségi támogatását akár négy hónapra is elveszítheti. Illegális (legjellemzőbb esetben, vállalatoktól érkező) pénzforrások elfogadása esetén a magánszemélyek 100 000 euró erejéig vonhatóak felelősségre, a pártok pedig a törvénybe ütköző támogatás kétszereséig büntethetők. Amennyiben az adományozók listáját a párt nem állítja össze hitelesen, a párt akár négy hónapnyi állami támogatása erejéig is felelősségre vonható, a vétkes magánszemély pedig 100 000 euróra bírságozható. A vonatkozó szabályok megszegésében közreműködő adományozók szintén 100 000 euró összegig bírságozhatóak.

A nyilvánosságra hozott adatok szerint a szövetségi ellenőrzési bíróság 1989 óta összesen hét alkalommal szabott ki különböző szankciókat különböző szabályok megsértése miatt,

melyek közül négy esetben került sor a szövetségi támogatások befagyasztására bizonyos időszakokra. Régiós szinten a flamand ellenőrzési bizottság egy esetben egy olyan jelöltet is kizárt, aki pártjának listavezetője volt, ezt azonban később a legfelsőbb közigazgatási bíróság érvénytelenítette. A brüsszeli régióban az ellenőrzési bizottság vizsgálata egy esetben egy önkormányzati tisztviselő eltávolításához vezetett.

7. A belga gyakorlat értékelése

Ahogy az a bevezetőben jeleztük, a jelen belga pártfinanszírozási szabályozás néhány nagy nyilvánosság előtt lezajlott botrányra adott reakcióként alakult ki, amelyek közös jellemzője volt, hogy az általuk érintett, magas szinteken tevékenykedő kormányzati tisztviselők döntéseiket korábbi kampánytámogatóik érdekében hozták. Ennek következményeként, a legnagyobb elvárás az új szabályozással szemben az volt, hogy kizárja a politikai finanszírozásból a gazdasági társaságok adományait.

Erősségek

A belga szabályozásnak három fő erőssége van. Először is, szinte teljes körűen tilalmazza a vállalati adományokat, illetve valamennyi egyéb, jogi személyektől érkező támogatást, amely nagyban előmozdítja, hogy a politikai folyamatokat ne akaszthassák meg jól szervezett, tehetős érdekcsoportok. Szakértői jelentések (lásd pl. a GRECO jelentés átfogó elemzését 2008-tól) és helyi megfigyelő szervezetekkel (TI Belgium) folytatott interjúk szerint, a belga szabályozás ezen eleme a gyakorlatban is jól teljesít. Egy joghézagot azonban mégis meg kell említeni. Még ha a létező szabályok egyaránt tiltják is a pénz- és természetbeni hozzájárulásokat a társaságoktól és az egyéb jogi személyektől, nem tiltják a „védnökséget”, azaz a pártok és jelöltjeik például nyilvánosságra hozhatják röplapjaikban és egyéb hasonló fórumaikon a társaságok által nekik nyújtott fizetett szolgáltatásokat, és az ilyen népszerűsítésért fizethetnek nekik, amely egy közvetett pénzügyi hozzájárulás.

Másodszor, a hatályos szabályok által megállapított költségi és hozzájárulási plafonok a piaci árakkal összhangban álló reális összegeknek tűnnek, így nem kényszerítik a pártokat és a jelölteket illegális pénzügyi csatornák igénybevételére. Emellett ugyanakkor ezeket a limiteket olyan szinten alakították ki, hogy valódi korlátot jelentsenek a túlköltekezéssel szemben.

Harmadszor, a hatályos szabályozás számos különböző joghátrányt nevesít (állami pénzügyi források elvesztése, hivatalvesztés, bírságok, szabadságvesztés) amelyek alkalmasnak tűnnek a szabályok megszegőinek visszatartására, és arányosan igazodnak az elképzelhető jogsértések változatos fajtáihoz. Különösen az állami pénzforrások visszatartása tűnik olyan eszköznek, amely ösztönzőleg hat a szabályok betartásának színvonalára.

Gyengeségek

A hatályos belga szabályozási rendszer valamennyi fő gyengepontja a kikényszerítési mechanizmus hiányosságaira vezethető vissza. Az első ilyen hiányosság, hogy a szabályok végrehajtásában szereppel bíró szervek közül kétségtelenül a legfontosabbaknak, az ellenőrzési bizottságoknak sem a megfelelő szervezetük, sem a megfelelő jogosítványaik nincsenek meg ahhoz, hogy hatékony megfigyelőkként működhessenek. A szervezettel kapcsolatban ordító hiányosság, hogy az ellenőrzési bizottságok pontosan azon politikai pártok küldötteiből állnak, akiket a bizottságnak kellene megfigyelni és szankcionálni, a rendelkezésre álló szakértői stáb minimális, a pártoktól való függetlenség pedig gyakorlatilag kizárt. Nem meglepő, hogy ez a momentumot mind a 2008-as GRECO-jelentés, mind az EKINT által ezen elemzéshez lefolytatott interjúk alanyai kiemelték. Ez a felépítés a gyakorlatban annyit tesz, hogy a pártok magukat kontrollálják, vagy ami még rosszabb, a nagyobb befolyással bíró pártok kontrollálják a gyengébbeket, mialatt ők maguk büntetlenül elkerülhetik a szabályszegések következményeit.

A megfelelő jogkörökkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az ellenőrző bizottságok hatékonyan szankcionálnak már megállapított jogsértéseket, de eszközeik nagyon korlátozottak a pártok tevékenységének valódi vizsgálatában. Például említhető, hogy a költségi plafonoknak való megfelelés vizsgálatakor az ellenőrző bizottságoknak nincs hozzáférésük a pártok irataihoz, az évente és a kampányokat követően benyújtott kimutatásokra kell támaszkodniuk. Ehhez hasonlóan, nem vehetnek igénybe független külső bizonyítékokat a valós költségek ellenőrzéséhez. Egy a kérdéseinkre a TI Belgium számára válaszoló interjúalany megfogalmazása szerint a független nyomozati eszközök hiánya azzal jár, hogy az ellenőrző bizottságok által gyakorolt felügyelet majdnem teljesen névleges. Azzal a ténnyel ellentétben, hogy a szabályoknak való megfelelésért számos megfigyelő és kikényszerítő szerv felel, kevés biztosíték van arra, hogy a szabályok a szándéknak megfelelően érvényesülnek. E problémát elég jól illusztrálja azon esetek igen kis száma, amikor jelentős szankciók kiszabására került sor. Meglehetősen valószínűtlen, hogy a jogsértések valós száma tükröződik abban a maréknyi ügyben, amikor például az állami források visszatartását szankcióként alkalmazták.

Spanyolország

1. Háttér

Spanyolország a Franco-diktatúrából való 1970-es évekbeli átmenet óta viszonylag szilárd alkotmányos demokrácia. Nemzeti szinten kétkamarás törvényhozó testülettel rendelkezik, tartományi szinten pedig 17 autonóm közösség működik, mind saját végrehajtó és egykamarás törvényhozó szervvel. A politikai pártfinanszírozást két külön törvény szabályozza. Az általános választási kampányok az 1985-ös Szervezeti Törvény hatálya alá tartoznak, amíg a szokásos munkamenethez kapcsolódó működtetési kiadásokat a 2007-es Szervezeti Törvény szabályozza.

2. A politikai pártok állami finanszírozása

A spanyol politikai pártok többféle forrásból részesülnek többféle célra igénybe vehető közösségi támogatásban. A nemzeti költségvetésből általános forrásokat kapnak működési kiadásaikra, biztonsági kiadásokra és olyan választásokhoz kapcsolódó célokra, mint például a hirdetések költségei, emellett pedig önkormányzati forrásokban is részesülnek a helyi kormányzati választásokon való részvételükhöz igazodóan. A működési kiadásokra vonatkozó nemzeti szubvenciók elosztásának általános elve azon alapul, hogy csak azon pártok jogosultak támogatásra, amelyek legalább egy helyet birtokolnak a törvényhozásban, vagy az autonóm régiók törvényhozási testületeiben – a támogatás pedig a kapott szavazatokhoz és a megszerzett képviselői helyekhez aránylik. Ezen közvetlen támogatások mennyisége meglehetősen tekintélyes: 2008-ban a pártok részére juttatott pénzügyi források 78 100 000 euróra rúgtak a működési kiadások tekintetében, és további 4 000 000 euróhoz jutottak a pártok biztonsági kiadások címén (ez utóbbi összeget a terrorizmus fenyegetése magyarázza, amely az országban évtizedek óta jelen van).

A közvetlen és nyílt, készpénzben folyósított pénzüsszegek mellett a politikai pártok közvetett támogatásokat is kapnak, ingyenes hirdetési idő formájában az állami rádió és televízió csatornákon, illetve ingyenes hirdetési felület és kedvezményes postai szolgáltatások biztosításával. Az ingyenes műsorszórási idő elosztása a legutóbbi választásokon megszerzett szavazatok és képviselői helyek száma alapján történik, de a képvisellel nem rendelkező pártoknak is biztosítanak tíz percet. Fontos korlátozás, hogy a választási időszakban a kormányzat nem indíthat társadalmi hirdetési kampányt.

3. Magánfinanszírozás

Ami a politikai pártok magánjellelű forrásokból érkező hozzájárulásait illeti, a 2007-es Szervezeti Törvény engedélyezi a magánszférából érkező hozzájárulásokat, állampolgárok és letelepedett külföldiek illetve jogi személyek vonatkozásában egyaránt. Mindazonáltal az adományokra számos korlátozás vonatkozik. Ezek közül a legfontosabb, hogy pártok anonim forrásból nem fogadhatnak el adományt, valamint a közsféra szereplőitől és olyan vállalatoktól sem, melyekben a kormány többségi befolyással rendelkezik. Emellett a külföldi jogi személyektől – kormányoktól, a közsféra szereplőitől vagy egyéb, a vállalkozási szférába tartozó társaságoktól – érkező támogatások tiltottak. A nem állami vállalatok támogatásait az érintett társaság igazgatóságának is jóvá kell hagynia. Ezt kiegészítve mennyiségi korlátozások is vonatkoznak a támogatásokra: magánszemélyek és társaságok évente legfeljebb 100 000 euró erejéig adományozhatnak, választási években pedig legfeljebb 6 000 euró erejéig.

További korlátozás, hogy politikai pártok számára tilos haszonszerzésre irányuló kereskedelmi tevékenységet folytatniuk. Ugyanezen korlátozások alá esnek a parlamentben képvisellel rendelkező pártok alapítványainak és egyesületeinek

juttatott magánadományok is. A spanyol pártfinanszírozási rendszer oly módon ösztönzi a magánadományokat, hogy évi 600 eurós összegig a pártoknak juttatott támogatások visszaigényelhetőek. Amennyire ezt tudni lehet, a vállalati adományok a társasági adóból nem igényelhetők vissza.

4. Költségkeretek

A pártok pénzügyi támogatására vonatkozó számos korlátozás mellett az 1985-ös Szervezeti Törvény meghatározza a választási kampányok során elkölthető pénzüsszegek maximális mértékét is. Ezen limitek kiszámítása azon választókerületek lakóinak számától függ, amelyekben a pártok listát állítanak. A nemzeti törvényhozási választások esetében ez az összeg 0,24 euró lakosonként, lakosonként 0,24 euró az Európai Parlamenti választásokon, és 0,07 euró az önkormányzati választásokon. Megkötések vonatkoznak továbbá azon tevékenységekre, melyeknek a pártokra nézve költségvonzata van, ugyanakkor nem zárják ki a hagyományosan választási kampányhoz kötődő tevékenységek gyakorlását.

5. Átláthatóság

A 2007. évi Szervezeti Törvény számos pártokra vonatkozó könyvelési és közzétételi kötelezettséget meghatároz. Példaként említhető, hogy a pártoknak elkülönített bankszámlákat kell fenntartaniuk a párttagsági díjaknak, illetve az egyéb magántámogatásoknak. Külön pénzügyi számlákat és kivonatokat kíván meg továbbá a rendszeres működési költségek és a választási kampánykiadások számára. Fontos követelmény, hogy valamennyi a választásokon résztvevő pártnak külön bankszámlát kell létesítenie kifejezetten a választáshoz kapcsolódó kiadások és bevételek számára, és valamennyi ilyen bevételnek erre a számlára kell érkeznie, illetve valamennyi kiadást erről a számláról kell teljesíteni. Ez egy fontos eszköz annak követéséhez, hogy a pártok a jogi rendelkezéseknek megfelelően működnek-e, például a kiadási keretek és a támogatási plafonok betartásával kapcsolatban.

Ehhez hasonló, hogy a közzétételi szabályok külön beszámoló elkészítését kívánják meg a szokásos működési kiadások és a kampánykiadások vonatkozásában. A szokásos működési kiadásokra vonatkozó beszámolóknak több sajátos kategóriára lebontva kell elkészülniük, és meghatározott adatokat kell tartalmazniuk a támogatók kilétéről és az általuk nyújtott támogatások összegéről, magyarázó jegyzetekkel ellátva. A választási kampányhoz kapcsolódó költségekről készült beszámolónak a kiadások teljes összege mellett tartalmaznia kell a kiadásokat egyes meghatározott kategóriákra (például hirdetések, újságok, bérleti díjak, fizetések, közlekedési kiadások, postaköltségek stb.) lebontva. A beszámolónak ezen kiadásokat bizonyítékokkal kell alátámasztania.

Ezen beszámolókat a jogszabályok kikényszerítésére hivatott, hatáskörrel rendelkező szerveknél és az adóhatóságoknál teszik elérhetővé. Ugyanakkor azonban, főszabályként

a pártok nem taroznak az információszabadság törvény hatálya alá. Kizárólag az összefoglaló kimutatásokat teszik hozzáférhetővé a teljes nyilvánosság számára.

6. Ellenőrzés és kikényszerítés

Többféle elkülönült szerv felügyeli a pártok működésének összhangját a különböző kampányfinanszírozási szabályokkal. Ilyen szervek például a választási bizottságok, míg a pártok kiadásait könyvvizsgáló szervet kísérik figyelemmel. A Számvevőszéknek (Court of Audit) általános felügyeleti felelőssége van, emellett pedig valamennyi önálló régióknak is megvannak a széleskörű függetlenséget élvező saját könyvvizsgáló szervei. Fontos megjegyezni, hogy a könyvvizsgáló szervek kiterjedt nyomozati eszközökkel bírnak, amely lehetővé teszi számukra, hogy ne csak névlegesen őrkdjenek a szabályok betartása felett. A politikai pártok és a velük kereskedelmi kapcsolatban álló harmadik felek kötelesek a könyvvizsgáló szervekkel való együttműködésre. A választási bizottságok továbbá szintén hivatásos, részrehajlásmentes és független szervek, melyek sajátos felügyeleti teendőket végeznek a választási időszakokban.

A Számvevőszék valamennyi szabály megszegése esetében hatáskörrel bír szankciók kiszabására. Például, meg nem engedett kampány-hozzájárulások észlelése esetén a tiltott támogatás kétszeresének erejéig szabhat ki bírságot. A beszámolási kötelezettség megszegése esetén a joghátrány az állami finanszírozási források visszatartása is lehet. A szabályszegésekért a pártok tisztviselői büntetőjogi és közigazgatási felelősséget is viselnek. A beszámolási és számlázási kötelezettségek megszegése esetén szabadságvesztés büntetés is kiszabható, a pártok tisztségviselői pedig aktív és passzív választójogukat egyaránt elveszíthetik a törvényhozási választásokon.

A fenti sokféle joghátrány alkalmazását a múltban kiegyensúlyozatlanság jellemezte. A joghátrányok közül messze a leggyakoribb a bírságok és az állami támogatások visszatartása volt. Egy elemzés kimutatta, hogy a 2007-es választások során a Számvevőszék 35 esetben rendelkezett állami források visszatartásáról, összesen 650 000 euró értékben. Ebből arra lehet következtetni, hogy a Számvevőszék vonakodik kihasználni széleskörű jogosítványait.

7. A spanyol rendszer értékelése

Erősségek

A spanyol pártfinanszírozási rendszer fő erőssége a támogatási mechanizmus és a végrehajtás rendszerének néhány eleméhez köthető. A spanyol rendszer nagyvonalú állami támogatási rendszert működtet, ami – a vonatkozó gyakorlati szakirodalom alapján – a demokratikus elszámoltathatóság egyik legfontosabb előfeltétele. Mivel a hivatalban lévő pártok és tisztviselők előnyből indulnak a választási versenyben, az elszámoltathatóság csak akkor működik hatékonyan, ha kihívóik is megfelelő forrásokkal

rendelkeznek. Ebben a tekintetben a kampányfinanszírozás állami ellátása elengedhetetlennek tűnik. Mindemellett a spanyol rendszer megfelelően ösztönzi a magántámogatásokat, amellyel egy kiegyensúlyozott finanszírozási rendszer alapjait is lefekteti.

A rendszer további előnye, hogy a felügyeletet és a kikényszerítést többféle független szakmai szervre – a Számvevőszék mellett a választási bizottságokra – bízta. A Számvevőszék széleskörű függetlenséget élvez és valódi nyomozati eszközökkel bír, melyekkel a gyakorlatban is hatékonyan él. A szankciók bírságtól a források visszatartásáig, börtönig és a politikai jogok elvesztéséig terjedő kidolgozott és változatos rendszere alkalmasnak tűnik arra, hogy megfelelően reagáljon a különböző jogsértésekre, mindemellett pedig ösztönzi a pártokat a jogi normáknak való megfelelésre.

Gyengeségek

A spanyol rendszerben számos lehetséges gyengeség is megmutatkozik. A vállalati támogatások jogi elfogadása utat nyit a „valamit valamiért” lehetőségének. Mivel a politikai folyamatok elsődleges alanyai a magánszemélyek, kívánatos volna, ha kizárólag magánszemélyeknek nyílna lehetőségük pártok támogatására. A külföldiek adományozási lehetősége szintén megkérdőjelezhető.

Az átláthatóság és kikényszerítés területén az egyébként megfelelő rendszert a pártok helyi szervezeteire nem alkalmazzák kielégítően, amely jelentős hiányosságot a kikényszerítés következetesebbé tételével anélkül is ki lehetne küszöbölni, hogy a jogszabályi környezeten változtatni kellene. Emellett bizonyított tény, hogy a Számvevőszék személyi finanszírozása és személyi állománya kevesebb a szükségesnél, amely gátolja a nyomozás hatékonyságát.

Összegzés

Egy politikai pártfinanszírozási rendszer megtervezésekor számos különböző megfontolást kell figyelembe venni. A méltányosság, a demokratikus elszámoltathatóság és a korrupcióellenesség szempontjai csupán néhány, a legfontosabbak közül. Jelen elemzés elsősorban a politikai finanszírozás területén jelentkező korrupció megelőzésére és visszaszorítására összpontosított, szűkebb célkitűzése pedig a hatékony kikényszerítési mechanizmusok azonosítása volt. Mivel a pártfinanszírozási szabályozási rendszerek integrált rendszerekként működnek, ez okból kifolyólag a finanszírozási források és a pártok kiadásaira vonatkozó különböző limitek meghatározása nem választható el teljesen a kikényszerítés problematikájától. Világosan látható, hogy az a rendszer, mely kizárólag az állami finanszírozásra támaszkodik, teljesen különböző ellenőrzési és kikényszerítési módokat kíván, mint az olyan rendszerek, melyekben a magánfinanszírozás a meghatározó. Ez az oka, hogy jelen elemzés az ebből fakadó problémákat is azonosítja. A különböző finanszírozási mechanizmusok különböző

kikényszerítési módszereket igényelnek, és ezek közül némelyek közép- kelet európai összefüggésben alkalmazhatóbbnak tűnnek más módszereknél. Ennek következtében tehát azon jó gyakorlatok kiválasztásának, melyek a közép- és kelet-európai országok számára például szolgálhatnak, a finanszírozási mechanizmusokra is tekintettel kell lenniük.

Vitatható álláspont, hogy egy kikényszerítési mechanizmus hatékonyságát leginkább az általa elért eredmények tükrözik, például a korrupciós esetek előfordulásának gyakorisága egy meghatározott szabályozási rendszer alatt. Azonban az általunk megfigyelt politikai korrupció általános jelenléte, bármely országban nagyszámú mögöttes tényező eredménye, és a politikai pártfinanszírozási szabályrendszer, valamint ennek kikényszerítési mechanizmusa csak egy tényező ezek közül. Ennek következtében tehát a politikai korrupció alacsony elterjedtsége egy adott országban meglehetősen keveset árul el arról, hogy mennyiben játszott közre a pártfinanszírozási szabályok megfelelő kikényszerítése ezen eredmény elérésében. A hatékony módszerek azonosításakor a legjobb, amit tehetünk, hogy nem a pártfinanszírozáshoz kapcsolódó korrupció abszolút szintjére összpontosítunk, hanem ezen szint olyan *változásaira*, melyek nagyjából egybeesnek a pártfinanszírozás terén bevezetett reformok időpontjával. Amennyiben azt tapasztaljuk, hogy a jogszabályi környezet változásával közel párhuzamosan változik a korrupció szintje, akkor – egyéb tényezők változatlansága mellett – okkal következtethetünk arra, hogy a változások a szabályozási környezet módosítására vezethetők vissza.

Mindezek alapján a jó gyakorlatok kiválasztását a korábban korrump, de az elmúlt években mélyreható reformokat bevezető, és azokkal kedvező változásokat elérő országok azonosításának módszertana követte – tekintet nélkül arra, hogy a szóban forgó országok esetleg még mindig jelentős problémákkal néznek szembe. Erre lehet példa Belgium és Spanyolország esete – mindkettőben nagy jelentőségű pártfinanszírozási korrupciós botrányok fordultak elő, melyekre válaszul mindkét országban széleskörű reformok bevezetésére vállalkoztak, igazoltan jó (bár a tökéletestől távoli) hatásokkal. Mindkét nemzet jelentős állami finanszírozási összetevővel operál, amely mérsékli a tehetős érdekcsoportoknak való kiszolgáltatottságot, és mindkettő alkalmaz valamilyen (bár különböző) korlátozást a magántámogatásokra. A kikényszerítés megfigyelésének terén mindkét ország többféle szervre bízta a szabályozással való összhang felügyeletét, és mindkettő szankciók széles körét alkalmazza a bírságoktól egészen a közpénzek visszatartásáig, a politikai jogok korlátozásáig és a szabadságvesztésig.

A belga rendszer megfelelőbbnek tűnik a magántámogatások szabályozása szempontjából amiatt, hogy kizárja a vállalati támogatásokat, ugyanakkor a kikényszerítés területén rosszabbul teljesít az ellenőrzési bizottságok korlátozott függetlensége és a valódi nyomozati hatáskörök hiánya miatt. A spanyol rendszer előnye a kikényszerítés tárgykörében mutatkozik meg, tekintettel a Számvevőszék megfelelően alátámasztott függetlenségére és nyomozati hatáskörére (még a biztosított források

szűkössége ellenére is), azonban gyengébbnek tűnik a támogatások szabályozása a vállalati támogatások engedélyezése miatt. Ideális esetben, a jó szabályozás ezen erősségeket egyesítené.