

Havas Péter:

A választási kampányok költségeinek szabályozása Nagy-Britanniában

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

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

1. A párt (választási) finanszírozás problémáinak eredetéről

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

választókat az adott párt és jelöltjei tényleges politikai orientációjának megismerésében.

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

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

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

E célok megvalósítása az alább intézményes eszközök alkalmazását feltételezte:

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

2. A pártoknak címzett adományok eredetének megnevezése.

3. A választási kampányokban felhasználható költségek limitálása.

4. A pártok állami támogatásának rendezése.

5. A törvény betartásának hatékony ellenőrzése. /6/

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

2. Az országos választási kampányok költségeinek szabályozása

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

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

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

E szabályozást indokolta, hogy

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

A választási kiadások országos korlátozásának ellentmond, hogy

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a nyilvános gyűlések kiadásai.

Nem sorolhatók a választási költségekhez:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A “harmadik oldal” kampánykiadásainak szabályozása két módon történik.

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

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

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

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

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

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

4. A választási költségek elszámolása

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

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

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

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

5. A választókerületek jelöltjei kampánykiadásainak szabályozása

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Az új törvény az adományozás ellenőrzését illetően a következőkről intézkedik:

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Pártfinanszírozás – állami támogatás

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

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

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

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

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

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

A növelés mellett szolt:

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

A növelés ellen szolt:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A tiltás ellen szól, hogy

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

A tiltás mellett szól, hogy

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9. A népszavazás

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. A Választási Bizottság

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- A kiadások korlátozását kiterjesztik a pártok országos választási költségeire.

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

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

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

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

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

- Létrehozták a független, országos Választási Bizottságot, amely érdemi

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

X

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

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

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

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

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

Jegyzetek

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

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

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