

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Önkéntes hozzájárulás a pártok működéséhez**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## A magánszféra szerepe a pártok finanszírozásában

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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