Marek Chmaj¹

Status prawny i finansowanie partii politycznych w Kanadzie

Słowa kluczowe: partia polityczna, finansowanie, status prawny, system partyjny w Kanadzie

Keywords: political party, financing, legal status, party system in Canada

Streszczenie

Kanada, jako państwo wzorujące się anglosaskim systemie prawa, z widocznymi wpływami prawodawstwa amerykańskiego, nie posiada uregulowanego statusu partii politycznych na poziomie konstytucyjnym. Jako podstawę do istnienia partii politycznych w Kanadzie przyjmuje się Kanadyjską Kartę Praw i Swobód. Zasady rejestracji i finansowania partii politycznych w Kanadzie usystematyzowano dopiero w drugiej połowie XX wieku. Obecnie działalność partii politycznych reguluje Canada Elections Act z 2004 r. oraz Financial Administration. Co do zasady, partie polityczne w Kanadzie należy podzielić na zarejestrowane i niezarejestrowane. Poza szeregiem innych uprawnień, partiom zarejestrowanym przysługuje prawo do szczególnych warunków finansowania ich działalności. Finansowanie kanadyjskich partii politycznych jest przedmiotem dyskusji od lat sześćdziesiątych i opiera się na trzech filarach: datkach od osób prywatnych, dofinansowaniu z budżetu państwa (ok. 2 dolarów kanadyjskich za każdy oddany na partię głos) i zwrocie kosztów kampanii wyborczej (50% w przypadku przekroczenia progu 2% głosów w skali kraju). Warto odnotować, iż nadzór nad działalnością partii politycznych w Kanadzie sprawują główny komisarz wyborczy i przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej.

Summary

Legal status and financing of political parties in Canada

Canada, as an Anglo-Saxon law system arose, with influences of the American legislation, it has not regulated the status of political parties on the constitutional level. Ba-

---

¹ Autor jest profesorem w Katedrze Prawa Publicznego, Praw Człowieka i Prawa Europejskiego Instytutu Prawa Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie.

sis of the existence of political parties in Canada, is the Canadian Charter of rights and freedoms. Rules for the registration and financing of political parties in Canada was systematized in the second half of the 20th century. Currently, the activity of political parties shall be governed by the Canada Elections Act of 2004 and Financial Administration. As a general rule, political parties in Canada should be divided into registered and unregistered. In addition to a number of other rights, registered parties are entitled to special conditions of the financing of their activities. Canadian financing of political parties is the subject of discussion since the 1960s and is based on three pillars: donations from private individuals, funding from the state budget (CA. 2 Canadian dollars for each vote) and reimbursement of election campaign expenses (50% in the case of an overrun of the threshold of 2% of the vote on a national scale). It should be noted that supervision of the activities of political parties in Canada have the Chief Electoral Officer and Chairman of the Central Election Commission.

I.

W systemach anglosaskich, do których zaliczamy Kanadę, tradycyjnie pomijano regulację statusu partii politycznych w ustawach zasadniczych. Wiąże się to z koncepcją partii politycznej jako dobrowolnego stowarzyszenia obywateli, które nie podlega zwierzchnictwu państwa². Kanadyjskie tradycje konstytucyjne wywodzą się bezpośrednio z systemu politycznego Wielkiej Brytanii, pozostając równocześnie pod ogromnym wpływem Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Nie powinien więc dziwić brak jakiejkolwiek wzmianki o partiach politycznych w kanadyjskiej konstytucji³. Tradycyjnie jako podstawę działalności partii politycznych w Kanadzie wskazuje się na Kanadyjską Kartę Praw i Swobód, która wśród podstawowych swobód obywatelskich wskazuje wolność zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń. Swobody te mogą podlegać

---

² Zob. J. Kenneth White, *What is a political party?*, [w:] *Handbook of Party Politics*, red. R.S. Katz, W. Crotty, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006, s. 5 i n.

³ Szerzej o przyczynach braku takiej regulacji zob. A. Gauja, *State Regulation and the Internal Organisation of Political Parties: The Impact of Party Law In Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom*, „Commonwealth & Comparative Politics” 2008, nr 46, s. 244–261.

jedynie takim ograniczeniom, które są „wyznaczone przez prawo i znajdują oczywiste uzasadnienie w wolnym i demokratycznym społeczeństwie”⁴.

Partie polityczne, postrzegane początkowo jako prywatne, niesformalizowane porozumienia, których celem było uzyskanie władzy, od lat sześćdziesiątych zaczęły podlegać regulacji ustawowej, co stopniowo ukształtowało ich współczesny, demokratyczny charakter⁵. Stały wzrost kosztów związanych z wyborami do ciał ustawodawczych był przyczyną pojawienia się pierwszych regulacji poświęconych finansowaniu partii. W 1963 r. w prowincji Quebec z inicjatywy Partii Liberalnej wprowadzono przepisy dotyczące ograniczeń i rekompensat za poniesione wydatki partii politycznych na akcję wyborczą⁶. Komitet Wydatków Wyborczych (Komitet Barrbeau) opracował następnie ustawę dotyczącą źródeł finansowania tych wydatków, która została uchwalona przez parlament kanadyjski w 1974 r.⁷

Przy okazji debaty na temat finansowania kampanii Komitet uznał za uzasadnione uregulowanie także innych kwestii dotyczących partii politycznych. W tym celu, na mocy nowelizacji ustawy Canada Elections Act w 1970 r., wprowadzono i uregulowano proces rejestracji partii politycznych⁸. Dopiero od tego momentu obok nazwisk kandydatów na kartach do głosowania pojawiły się także nazwy partii. Obecnie, na mocy nowelizacji ustawy Canada Elections Act z 2004 r., partie polityczne zdefiniowano jako „organizacje, których fundamentalnym celem jest udział w życiu publicznym poprzez wskazanie jednego lub więcej swoich członków jako kandydata i wspieranie jego wyboru”⁹.

---

⁴ Konstytucja Kanady uchwalona przez Parlament Kanady dnia 25 marca 1982 r., Część I: Kanadyjska Karta Praw i Swobód, art. 2.

⁵ Zob. R.S. Katz, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore 2007, s. 1.

⁶ Zob. szerzej H.M. Angell, *The Evolution and Application of Québec Election Expense Legislation. Committee on Election Expenses Report*, Ottawa 1966, s. 284–285 oraz L. Massicotte, *Financing Parties at the Grass-Roots Level: The Québec Experience*, [w:] *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, red. K.D. Ewing, S. Issacharoff, Oxford–Portland, Oregon 2006, s. 154 i n.

⁷ *A History of the Vote in Canada*, materiał dostępny na oficjalnej stronie głównego komisarza wyborczego w Kanadzie: <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=chap4&lang=e> (17.02.2014).

⁸ Ibidem.

⁹ Ustawa Canada Elections Act z dnia 31 maja 2000 r. (S.C. 2000, c. 9).

II.

Wyłączną podstawą prawną działalności partii politycznych w Kanadzie są swobody konstytucyjne. Obowiązek rejestracji dotyczy jedynie tych partii, które w najbliższych wyborach pragną przedstawić swoich kandydatów i uzyskać częściowe finansowanie kampanii wyborczej. W związku z tym partie polityczne można generalnie podzielić na zarejestrowane i niezarejestrowane.

Z powyższego wynika wniosek, że podstawowymi funkcjami partii politycznych w Kanadzie są funkcja wyborcza oraz funkcja rekrutacji politycznej, natomiast funkcja artikulacji potrzeb i funkcja rządzenia nie są wykonywane. Można pośrednio je wyprowadzać z faktu, że przy rejestracji partii jej przewodniczący winien złożyć oświadczenie, które wskazuje główne cele partii, w tym udział w życiu publicznym polegający na wskazaniu co najmniej jednego kandydata i wspieraniu jego wyboru¹⁰.

Na mocy nowelizacji ustawy Canada Elections Act w 1970 r. wprowadzono przesłanki dopuszczalności rejestracji partii i uzyskania związanych z tym korzyści z budżetu państwa. Podstawowym wymogiem było przedstawienie kandydatów do najbliższych wyborów w co najmniej pięćdziesięciu okręgach wyborczych. Konstytucyjność tego wymogu została zakwestionowana w 1993 r. przez lidera Partii Komunistycznej Miguela Figueroę. Partia Komunistyczna, działająca od 1921 r., a zarejestrowana w 1974 r., nie zdołała przedstawić kandydatów do 50 okręgów przed wyborami parlamentarnymi w 1993 r., w konsekwencji czego została wykreślona z rejestru partii politycznych¹¹. Decyzją Sądu Najwyższego w 2003 r. zniesiono kwestionowany wymóg, jako „ograniczenie nie znajdujące oczywistego uzasadnienia w wolnym i demokratycznym społeczeństwie”¹². Sąd Najwyższy uznał, że wymóg ten jest niezgodny z art. 3 Kanadyjskiej Karty Praw i Swobód, która zapewnia każdemu obywatelowi Kanady „prawo

---

¹⁰ Zob. szerzej A.M. Sayers, *Parties, Candidates, and Constituency In Canadian Elections*, Vancouver 1999, s. 89 i n.

¹¹ *A History of the Vote in Canada...*

¹² Figueroa przeciwko Kanadzie (2003 SCC 37).

głosu w wyborach członków Izby Gmin lub zgromadzeń ustawodawczych i uprawnienie do zasiadania w nich¹³.

W konsekwencji, w 2004 r. parlament kanadyjski przyjął ustawę Bill C-3 nowelizującą ustawę Canada Elections Act¹⁴. Podstawowym celem nowelizacji było przywrócenie zgodności ustawy z Kanadyjską Kartą Praw i Swobód. W trakcie procesu legislacyjnego zwrócono uwagę na potrzebę bardziej szczegółowej regulacji statusu partii politycznych. W tym celu wprowadzono przywołaną wyżej definicję partii politycznych oraz ustalono nowe kryteria rejestracji. Na mocy ustawy Bill C-3 partie zostały zobowiązane do utrzymywania w każdym czasie co najmniej 250 członków, a także przewodniczącego (ang. *leader*) oraz trzech członków prezydium (ang. *officers*). Ponadto wprowadzono szereg przepisów mających na celu ograniczenie rejestracji partii jedynie na użytek uzyskania korzyści finansowych z tym związanych. Po raz pierwszy unormowano także przesłanki i proces wykreślenia partii politycznych z rejestru.

Obecnie regulacje dotyczące rejestracji działalności partii politycznych znajdują się w skonsolidowanej ustawie Canada Elections Act, której zakres przedmiotowy przypomina polską ustawę – Kodeks wyborczy¹⁵. Definicja partii politycznej znajduje się w części poprzedzającej właściwą treść ustawy, poświęconej definicjom legalnym. Natomiast regulacje poświęcone rejestracji i wykreśleniu partii politycznych z rejestru są swego rodzaju wstępem do części 18. ustawy poświęconej finansowaniu partii oraz wyborów parlamentarnych (Financial Administration).

III.

W celu rejestracji partii politycznej przewodniczący partii składa wniosek do głównego komisarza wyborczego (Chief Electoral Officer), który powinien zawierać:

---

¹³ Ibidem. Zob. także H. MacIvor, *The charter of rights and party politics: the impact of the supreme court ruling in Figueroa v. Canada (Attorney General)*, Institute for Research on Public Policy, Montreal 2004.

¹⁴ Ustawa Bill C-3 z dnia 15 maja 2004 r. nowelizująca ustawy Canadian Elections Act i Income Tax Act (S.C. 2004, c. 24).

¹⁵ Ustawa Canada Elections Act z dnia 31 maja 2000 r. (S.C. 2000, c. 9).

- pełną nazwę partii oraz ewentualne skróty i znak graficzny partii;
- dane identyfikacyjne przewodniczącego partii wraz z uchwałą członków partii stwierdzającą jego wybór; siedzibę partii (adres korespondencyjny);
- dane identyfikacyjne co najmniej trzech członków prezydium partii (ang. *officers*), rewidenta (ang. *auditor*) i osoby odpowiedzialnej za przestrzeganie zgodności działalności partii z postanowieniami ustawy (ang. *chief agent*);
- nazwiska i adresy 250 wyborców (określanych przez ustawę również jako „członków partii”) wraz z ich deklaracjami poparcia w formie pisemnej;
- oświadczenie przewodniczącego wskazujące główne cele partii, w tym udział w życiu publicznym polegający na wskazaniu co najmniej jednego kandydata i wspieranie jego wyboru¹⁶.

Wniosek podlega kontroli głównego komisarza wyborczego. Nazwa i znak graficzny partii powinny wystarczająco odróżniać się od oznaczenia partii już zarejestrowanych. Ponadto, nazwa partii nie może zawierać słowa „niezależny”/„niepodległy” (ang. *independent*) lub innego słowa o podobnym znaczeniu. Główny komisarz wyborczy ocenia również, czy cele partii odpowiadają wymogom ustawy¹⁷. W razie wątpliwości główny komisarz wyborczy może wezwać przewodniczącego partii do uzupełnienia oświadczenia wskazującego cele partii. Lista co najmniej 250 wyborców, którzy powinni posiadać obywatelstwo kanadyjskie, minimum 18 lat oraz pełnię praw wyborczych, zostaje zweryfikowana w rejestrze wyborców (National Register of Electors).

Po zweryfikowaniu wniosku główny komisarz wyborczy informuje przewodniczącego o zdolności partii do rejestracji lub wskazuje przesłanki, które nie zostały spełnione. Jeśli wniosek odpowiada wymogom ustawy, partia uzyskuje swego rodzaju status partii zdolnej do rejestracji (ang. *an eligible party*). Sama rejestracja natomiast przebiega przed wyborami i łączy się ze wskazaniem konkretnego kandydata we wniosku do głównego komisarza wyborczego. W przypadku gdy przed zamknięciem list wyborczych partia nie wskaże co najmniej jednego kandydata, główny komisarz wyborczy informuje ją o utracie zdolności do rejestracji¹⁸.

¹⁶ Ibidem, art. 366.

¹⁷ Ibidem, art. 368.

¹⁸ Ibidem, art. 369.

W celu utrzymania statusu zdolności do rejestracji partia jest zobowiązana do uaktualniania danych zawartych we wniosku w terminie 30 dni od zdarzenia powodującego ich nieaktualność. Ponadto, partie co roku powinny przedstawić oświadczenia o podstawowych celach partii, w tym o zamiarze wskazania co najmniej jednego kandydata przed najbliższymi wyborami i wspierania jego wyboru, a także oświadczenia o aktualności pozostałych danych z wniosku. Co trzy lata partie powinny uaktualnić listę co najmniej 250 wyborców, którzy poprzez swoje deklaracje poparcia stają się w świetle prawa kanadyjskiego członkami partii.

Właściwa rejestracja następuje po wskazaniu co najmniej jednego kandydata, nie później niż na 60 dni przed obwieszczeniem o wyborach, które w Kanadzie musi nastąpić nie wcześniej niż 36 dni przed dniem głosowania. Po wskazaniu kandydata główny komisarz wyborczy informuje partię o jej zarejestrowaniu¹⁹.

Obowiązki partii zarejestrowanej ulegają poszerzeniu w stosunku do obowiązków partii zdolnej do rejestracji. W szczególności, zarejestrowana partia ma obowiązek przedstawić oświadczenie o posiadanych aktywach i pasywach w przeciągu sześciu miesięcy od daty rejestracji. Ponadto, partia powinna przedstawić sprawozdanie finansowe na koniec każdego okresu rozliczeniowego oraz szczegółowe sprawozdanie z finansowania wyborów (kampanii). Po dziesięciu dniach od obwieszczenia o wyborach partia ma obowiązek przedstawić oświadczenie potwierdzające aktualność danych w rejestrze partii politycznych²⁰.

IV.

Partia zarejestrowana ma możliwość umieszczenia swojej nazwy obok nazwiska kandydata. Ponadto, podkreślić należy szereg korzyści finansowych wynikających z samej rejestracji partii. Przede wszystkim osoby przekazujące środki finansowe na cele kampanii kandydatów partii zarejestrowanych są

---

¹⁹ *Registration of Federal Political Parties*, opracowanie dostępne na oficjalnej stronie głównego komisarza wyborczego w Kanadzie, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=pol/bck&document=index&lang=e> (17.02.2014).

²⁰ Ibidem.

uprawnione do uzyskania ulg podatkowych²¹. Kandydat wspierany przez zarejestrowaną partię może przekazać nadwyżkę swoich środków finansowych na rzecz partii, przy czym niezarejestrowani kandydaci zwracają je do skarbu państwa. Po zakończeniu wyborów parlamentarnych oraz przedstawieniu sprawozdania z finansowania wyborów (kampanii) partia może ubiegać się o zwrot pięćdziesięciu procent swoich wydatków związanych z kampanią. Warunkiem otrzymania zwrotu jest uzyskanie co najmniej dwóch procent ważnie oddanych głosów w skali kraju lub co najmniej pięciu procent w jednym z okręgów wyborczych.

Szczegółowej regulacji podlega także uzyskiwanie czasu antenowego podczas kampanii wyborczej. Partie zarejestrowane są uprawnione do wykupienia określonego czasu w wybranych przez siebie mediach. Stosunek płatnego czasu antenowego, jaki przypada na poszczególne partie, odpowiada poparci, jakie uzyskały w poprzednich wyborach, przy czym jedna partia nie może uzyskać więcej niż połowę całego czasu antenowego, przeznaczonego na cele kampanii. Ponadto, zarówno partie zarejestrowane, jak i partie zdolne do rejestracji otrzymują określoną ilość bezpłatnego czasu antenowego²².

Kolejną korzyścią wynikającą z zarejestrowania partii jest możliwość przedstawienia kandydatów na stanowiska związane z przeprowadzaniem wyborów (odpowiedników członków komisji wyborczych) w okręgach, w których kandydaci partii zdobyli w poprzednich wyborach największą lub drugą w kolejności liczbę głosów. Na podstawie dostarczonych list rekrutacji dokonują mężowie zaufania²³.

Ponadto, na wniosek zarejestrowanej partii główny komisarz wyborczy ma obowiązek co najmniej raz w roku przekazać jej listę wyborców z okręgu wyborczego, w którym w poprzednich wyborach partia wskazała swoich kandydatów²⁴.

---

²¹ Ustawa Canada Elections Act z dnia 31 maja 2000 r. (S.C. 2000, c. 9), art. 142–145.

²² Ibidem, art. 332 i n.

²³ Ibidem, art. 22 i n.

²⁴ *Registration of Federal Political Parties...*

V.

Dobrowolne wykreślenie z rejestru partii politycznych może nastąpić w każdym czasie na wniosek przewodniczącego partii i dwóch członków prezydium²⁵. Przymusowe wykreślenie następuje, gdy partia we wskazanym czasie nie przedstawi kandydata do najbliższych wyborów parlamentarnych.

Poza tym istnieją trzy odrębne tryby, w których możliwe jest wykreślenie partii z rejestru. Główny komisarz wyborczy sprawujący nadzór nad rejestrem partii politycznych może zadecydować o wykreśleniu partii z rejestru, jeśli partia nie dopełniła jednego z wymienionych wyżej obowiązków informacyjnych. Przed wykreśleniem główny komisarz wyborczy ma obowiązek wezwać partię do uzupełnienia brakujących informacji. Obowiązkowe wykreślenie z rejestru partii politycznych następuje, gdy partia nie wskazała co najmniej czterech członków prezydium (w tym przewodniczącego) lub 250 wyborców, określanych także jako członkowie partii. Po wykreśleniu partia traci status zarówno partii zarejestrowanej, jak i partii zdolnej do rejestracji, a także wszelkie prawa z nimi związane²⁶.

O wykreśleniu z rejestru może orzec także odpowiednio właściwy prowincjonalny sąd najwyższy lub Sąd Federalny. Zarządzenie takie zapada na wniosek przewodniczącego Centralnej Komisji Wyborczej (Commissioner of Canada Elections), który jest odpowiedzialny za przeprowadzenie wyborów zgodnie z prawem. W przypadku gdy przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej ma uzasadnione podstawy by twierdzić, że celem partii nie jest udział w życiu publicznym poprzez wskazanie jednego lub więcej swoich członków jako kandydata i wspieranie jego wyboru, a partia po wezwaniu nie udokumentuje kierowania się tym celem, przewodniczący może zwrócić się do sądu z wnioskiem o wykreślenie partii z rejestru. Sąd, w razie uznania, że partia nie kieruje się wskazanym przez ustawę celem, może wydać zarządzenie nakazujące głównemu komisarzowi wyborczemu wykreślenie jej z rejestru. Równocześnie sąd wydaje zarządzenie o likwidacji majątku partii²⁷.

Sądowe wykreślenie z rejestru może nastąpić także w przypadku, gdy przewodniczący lub inna osoba piastująca jedno z obligatoryjnych stanowisk

²⁵ Ustawa Canada Elections Act z dnia 31 maja 2000 r. (S.C. 2000, c. 9), art. 388.

²⁶ Ibidem, art. 389 i n.

²⁷ Ibidem, art. 521 i n.

w partii popełni wykroczenie/przestępstwo (ang. *offence*) wskazane przez ustawę Canada Elections Act. Zgodnie z ustawą Canada Elections Act w przypadku gdy toczy się postępowanie w sprawie, w której osoba ta działała w ramach swojej funkcji, działania jej postrzegane są jako działania partii²⁸. Wykroczenia/przestępstwa wymienione w ustawie odnoszą się przede wszystkim do niedozwolonych praktyk w trakcie kampanii wyborczej (np. prowadzenie kampanii w zagranicznych mediach, korupcja) czy niezgodnego z prawem jej finansowania²⁹. Przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej powiadamia o wszelkich nieprawidłowościach prokuratora generalnego (Director of Public Prosecutions), który może wszcząć postępowanie w sprawie³⁰.

VI.

Problem finansowania partii politycznych w Kanadzie jest przedmiotem debaty na forum publicznym nieprzerwanie od lat sześćdziesiątych. Wtedy też finansowanie partii zaczęło być regulowane zarówno na szczeblu centralnym, jak i w poszczególnych prowincjach³¹. Podstawą współczesnego systemu finansowania stały się nowelizacje ustawy Canada Elections Act w 1970 r. i przyjęcie ustawy Election Expenses Act w 1974 r. W tym czasie wprowadzono również regulacje dotyczące funkcjonowania i rejestracji partii politycznych, które były następstwem wprowadzenia przepisów dotyczących ich finansowania. W drugiej kolejności ustalono limity dotyczące wydatków na kampanie prowadzone przez poszczególnych kandydatów oraz partie polityczne, a także częściowe ich finansowanie z budżetu państwa³².

---

²⁸ Ibidem, art. 504.

²⁹ Ibidem, art. 480 i n.

³⁰ Ibidem, art. 511.

³¹ *A History of the Vote in Canada...*; zob. także: M. Mayrand, *Responding to changing needs: recommendations from the Chief Electoral Officer of Canada following the 40th general election*, Elections Canada, Ottawa 2010.

³² Zob. szerzej R. Kenneth Carty, W. Cross, L. Young, *Rebuilding Canadian party politics*, Vancouver–Toronto 2000, s. 130–134.

Obecnie szczegółowa regulacja finansowania partii politycznych zawarta jest w ustawach *Canada Elections Act* oraz *Income Tax Act*³³. Do dnia dzisiejszego przepisy odnoszące się do działalności i rejestracji partii pozostają raczej szczątkowe, zaprojektowane jednak tak, by umożliwić jak największą przejrzystość finansowania partii.

Finansowanie partii politycznych w Kanadzie składa się z trzech filarów. Pierwszym, najpopularniejszym i tradycyjnym filarem w Kanadzie są datki od osób prywatnych. Drugim filarem jest bezpośrednie dofinansowanie ze Skarbu Państwa. Trzeci filar to szczególna procedura pozwalająca na częściowy zwrot kosztów poniesionych w kampanii wyborczej.

VII.

Podstawowym, najpopularniejszym i tradycyjnym filarem finansowania partii politycznych w Kanadzie są datki od osób prywatnych. Jest to największy stały komponent budżetu partii politycznych. Aby zachęcić do finansowania partii, datki od osób prywatnych podlegają wysokim ulgom podatkowym. Najwyższa ulga, wynosząca 75%, przysługuje od datków nieprzekraczających 400 dol. kanadyjskich.

Tradycyjnie dofinansowanie z prywatnych źródeł nie podlegało ograniczeniom. Rygorystyczne limity dotyczące prywatnych datków zostały wprowadzone dopiero w ramach nowelizacji w 2004 r., a zaostrzone w 2007 r. Maksymalna wysokość datków od jednej osoby fizycznej wynosi obecnie 1100 dol. kanadyjskich w skali roku, od której przysługuje ulga w wysokości 53,79%. Limit ten ma zastosowanie do datków na rzecz partii, związku partii, kandydata oraz lidera partii. Datki mogą pochodzić jedynie od obywateli kanadyjskich lub osób posiadających prawo stałego pobytu w Kanadzie. Obowiązuje bezwzględny zakaz uzyskiwania datków od osób prawnych i związków zawodowych.

Pomimo licznych nowelizacji mających na celu demokratyzację procesu uzyskiwania prywatnych datków budzi on ogromne kontrowersje. Proces ten przedstawiany jest często jako zagrożenie dla demokracji. Warto zauwa-

---

³³ Ustawa *Canada Elections Act* z dnia 31 maja 2000 r. (S.C. 2000, c. 9), Ustawa *Income Tax Act* z dnia (R.S.C. 1985, c. 1).

żyć, że w 2009 r. tylko 2% obywateli zdecydowało się przekazać datki partiom politycznym³⁴. Prowadzi to do sytuacji, gdy mały procent społeczeństwa uzyskuje ogromny wpływ na finansowanie partii politycznych.

Ponadto, podkreśla się brak przejrzystości i niewystarczającą kontrolę nad procesem pozyskiwania datków prywatnych. Przede wszystkim zwraca się uwagę, że istniejące przepisy mogą zachęcać do korupcji. W mediach co pewien czas pojawiają się informacje o przedsiębiorstwach, które w celu obejścia przepisów namawiały pracowników do przekazywania datków na rzecz wskazanych partii. Co więcej, obowiązek przedstawiania szczegółowych sprawozdań z otrzymanych funduszy dotyczy jedynie datków przekraczających 200 dol. kanadyjskich. Zgodnie z oficjalnymi raportami w 2009 r. aż 79% darczyńców nie podlegało identyfikacji³⁵.

Przedmiotem kontrowersji jest także wykorzystanie datków prywatnych, które poprzez ulgi podatkowe w ogromnej części finansowane są *de facto* ze skarbu państwa. Według danych z oficjalnych raportów partii około 30% środków z datków prywatnych pochłaniają koszty administracyjne ich uzyskania (ang. *fundraising*). *Fundraising* jest nieodłącznym elementem działalności partii politycznych. Czołowe partie tworzą tradycyjnie odrębne departamenty składające się z ekspertów ds. *fundraisingu*, administratorów baz danych wyborców czy zatrudnionych na stałe telemarketerów. Przykładowo, Partia Konserwatywna wykonuje telefony lub kontaktuje się listownie z około dwustu tysiącami wyborców miesięcznie³⁶.

Podstawową zaletą, wskazywaną przez zwolenników tradycyjnego *fundraisingu* i prywatnego finansowania partii politycznych jest fakt, że środki przekazywane przez obywateli trafiają bezpośrednio do popieranych przez nie partii politycznych. Nie dochodzi więc do sytuacji, w której środki finansowe podlegają chociażby częściowemu zrównaniu, tak jak to ma miej-

---

³⁴ Por. Contributions and Expences Database – baza danych dostępna na oficjalnej stronie głównego komisarza wyborczego w Kanadzie, <http://elections.ca/content.aspx?section=fin&lang=e> (17.02.2014).

³⁵ Ibidem.

³⁶ *Experts say Tories „extraordinarily successful” at fundraising on wedge issues, hope and fear*, The Hill Times Online, 22 listopada 2010 r., artykuł dostępny na stronie: <http://www.hilltimes.com/news/2010/11/22/experts-say-tories-extraordinarily-successful-at-fundraising-on-wedge-issues-hope-and/24955> (17.02.2014).

sce w przypadku dotacji z budżetu państwa lub zwrotów za wydatki poniesione w trakcie kampanii³⁷.

VIII.

Każda zarejestrowana partia, która otrzymała co najmniej 2% ważnie oddanych głosów w skali kraju lub co najmniej 5% głosów w jednym z okręgów wyborczych, jest uprawniona do subwencji ze Skarbu Państwa, której wysokość wynosi 2.04 dol. kanadyjskie za jeden głos (suma ta zwiększa się odpowiednio do inflacji). Subwencja ta została zaprojektowana przez liberalny rząd Jean Chrétiena i wprowadzona w 2004 r. wraz z dużą nowelizacją, której celem była demokratyzacja finansowania partii politycznych. Wskazywano, że pochodzące z budżetu państwa dofinansowanie zapewni udział każdego obywatela w finansowaniu partii politycznych, w odróżnieniu od datków prywatnych, przekazywanych tradycyjnie przez mniej niż 2% Kanadyjczyków. Dofinansowanie „przypadające na jeden głos” (ang. *per-vote financing*) miało zrównoważyć również szereg przepisów ograniczających prywatne finansowanie partii³⁸. Stało się ważnym filarem finansowania partii politycznych, stanowiącym około 1/4 ich funduszy w skali kraju³⁹.

Wprowadzaniu dofinansowania przypadającego na jeden głos przeciwna była od początku Partia Konserwatywna. Jej przewodniczący, obecny premier Kanady Stephen Harper, postulował powrót do tradycyjnego reżimu finansowania partii, opierającego się przede wszystkim na datkach od osób prywatnych. Jego agenda postrzegana była przez opozycję jako próba doprowadzenia do bankructwa pozostałych partii i faworyzowanie niedemokratycznego reżimu, który pozwoliłby Partii Konserwatywnej uzyskać relatywnie największe dochody. Warto podkreślić, że Partia Konserwatywna jest zdecydowanie największą beneficjentką prywatnego finansowania. Dla-

³⁷ R. Kenneth Carty, W. Cross, L. Young, *Rebuilding...*, s. 146–148.

³⁸ *The Electoral System of Canada – Political Financing*, materiał dostępny na oficjalnej stronie głównego komisarza wyborczego w Kanadzie, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=ces&document=part3&lang=e#36> (17.02.2014).

³⁹ R. Kenneth Carty, W. Cross, L. Young, *Rebuilding...*, s. 137 i nast. oraz S. Clarkson, *The Big Red Machine. How the Liberal Party Dominates Canadian Politics*, Vancouver–Toronto 2005, s. 287.

tego też prowadzenie dofinansowania przypadającego na jeden głos znacznie zmniejszyło relatywną przewagę jej budżetu.

Kilka dni po wygranych wyborach w 2008 r. Harper na czele mniejszościowego rządu wystąpił o wycofanie bezpośredniego dofinansowania, co doprowadziło do kryzysu i zamknięcia sesji parlamentu bez przeprowadzenia głosowania nad votum zaufania. Temat ten powrócił w 2011 r. jako jeden z głównych punktów kampanii przedwyborczej Partii Konserwatywnej. Przewodniczący partii pozostających w opozycji zdecydowanie przestrzegali przed wycofaniem dofinansowania odpowiednio do głosów⁴⁰.

Po wygranych wyborach w maju 2011 r. większościowy rząd Harpera rozpoczął prace nad projektem ustawy Bill C-3, która została przyjęta dnia 15 grudnia 2011 r. Zgodnie z postanowieniami ustawy wysokość dofinansowania przypadającego na jeden głos podlegać będzie stopniowej redukcji, aż do 2014, kiedy to zostanie całkowicie wycofane⁴¹.

---

⁴⁰ Według Elizabeth May (Partia Zielonych – ang. Green Party) doprowadziłoby to do sytuacji, gdzie wpływ na politykę mieliby jedynie zamożni obywatele. Co więcej, działania takie zupełnie zniweczyłyby sukces nowelizacji z 2004 r., którą określiła jako „coś, co się Kanadzie naprawdę udało, w porównaniu do Stanów Zjednoczonych”. Ralph Goodale (Partia Liberalna, ang. Liberal Party) stwierdził, że „Stanowisko Pana Harpera można podsumować jako: pozwólmy bogatym sprawować kontrolę, a inne głosy niech zamilkną”. Jack Layton (Nowa Partia Demokratyczna, ang. New Democratic Party) pytał, „czy naprawdę warto wracać do czasów, gdzie pieniądze i ci, których stać na finansowanie kampanii kształtowali naturę naszej demokracji”. Harper odpiął te zarzuty, argumentując, że dochody z datków publicznych oraz częściowe zwroty wydatków na kampanię w zupełności zaspokajają potrzeby partii politycznych. Podkreślał znaczenie wysokich ulg podatkowych, które sprawiają, że każdy obywatel może mieć znaczący wpływ na finansowanie partii. Wytykał minusy zastanego reżimu, w którym pieniądze podatników mogą być przekazywane na cele partii, których nie popierają. W związku z czym zapowiedział, w przypadku utworzenia rządu większościowego, całkowitą eliminację dofinansowania ustalanego odpowiednio do głosów. Zob. *PM targets party subsidies*, CBC News, 13 stycznia 2011 r., artykuł dostępny na stronie: <http://www.cbc.ca/news/politics/story/2011/01/13/harper-toronto-appearances.html> (17.02.2014).

⁴¹ Ustawa Bill C-13 An Act to implement certain provisions of the 2011 budget as updated on June 6, 2011 and other measures z dnia 15 grudnia 2011 r. (S.C. 2011, c. 24).

IX.

Trzecim filarem finansowania partii jest szczególny reżim, pozwalający na częściowy zwrot kosztów poniesionych w kampanii wyborczej. Po zakończeniu wyborów parlamentarnych partia może ubiegać się o zwrot pięćdziesięciu procent swoich wydatków związanych z kampanią. Warunkiem otrzymania zwrotu jest uzyskanie co najmniej dwóch procent ważnie oddanych głosów w skali kraju lub co najmniej pięciu procent w jednym z okręgów wyborczych. Ponadto, partie uzyskują całkowity zwrot wydatków poniesionych przez danego kandydata, jeżeli uzyskał on minimum 10% ważnie oddanych głosów w swoim okręgu wyborczym. Zgodnie z tym reżimem, im większe koszta partie polityczne ponoszą w trakcie kampanii, tym większą sumę są w stanie uzyskać w postaci zwrotu od Skarbu Państwa⁴².

Wydatki na kampanię wyborczą nie mogą jednakże przekraczać określonych kwot, które są ustalane dla poszczególnych partii lub osób trzecich je wspierających. Limit ten jest ustalany indywidualnie dla partii politycznych oraz poszczególnych kandydatów. Formuła pozwalająca na jego obliczenie znajduje się w ustawie Canada Elections Act, a jej podstawą w przypadku partii politycznych jest liczba przedstawionych kandydatów oraz wyborców w danym okręgu wyborczym⁴³.

Ustawa definiuje dokładnie także pojęcie „wydatku na kampanię wyborczą”. Wydatkami takimi mogą być jedynie nakłady poniesione lub jakiegokolwiek niepieniężne wsparcie otrzymane w związku z wyborami, które służą bezpośrednio promocji lub oponowaniu zarejestrowanych partii, ich przewodniczących lub kandydatów w trakcie kampanii wyborczej. Za niepieniężne wsparcie uważa się wartość rynkową usługi lub użyczenia własności lub pieniędzy otrzymanych bez pobierania zapłaty lub też wycenioną poniżej wartości rynkowej⁴⁴.

Szczególniej regulacji podlegają datki od osób trzecich przeznaczone na cele kampanii. Są one szczególnym rodzajem prywatnego finansowania par-

⁴² O konstytucyjności tych przepisów zob. także: J.R. Robertson, S. Spano, *Electoral Rights, Charter of Rights and Freedoms*, Parliamentary Information And Research Service, Library of Parliament, Ottawa 2008.

⁴³ Ustawa Canada Elections Act z dnia 31 maja 2000 r. (S.C. 2000, c. 9), art. 404 i n.

⁴⁴ Ibidem.

tii politycznych, które podlegają ogólnym limitom. Osoby, które wspierają kampanię wyborczą, ponosząc koszty większe niż 500 dol. kanadyjskich, są obowiązane do zgłoszenia tego głównemu komisarzowi wyborczemu. Komisarz jest równocześnie uprawniony do ustalenia maksymalnej kwoty, jaką osoby trzecie mogą poświęcić na wsparcie jednej partii w danych wyborach⁴⁵.

Każda partia polityczna oraz kandydat biorący udział w wyborach muszą przedstawić szczegółowe sprawozdania z przebiegu finansowania kampanii. W przypadku liderów partii politycznych sprawozdania takie powinny być publikowane jeszcze w trakcie kampanii, co tydzień w ostatnim miesiącu jej trwania. Ostateczne sprawozdania finansowe partii politycznych należy przedłożyć głównemu komisarzowi wyborczemu w okresie sześciu miesięcy po zakończeniu wyborów⁴⁶.

Literatura

- A History of the Vote in Canada*, materiał dostępny na oficjalnej stronie głównego komisarza wyborczego w Kanadzie, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=his&document=chap4&lang=e> (17.02.2014).
- Angell H.M., *The Evolution and Application of Québec Election Expense Legislation. Committee on Election Expenses Report*, Ottawa 1966.
- Contributions and Expences Database* – baza danych dostępna na oficjalnej stronie głównego komisarza wyborczego w Kanadzie, <http://elections.ca/content.aspx?section=fin&lang=e> (17.02.2014).
- Experts say Tories „extraordinarily successful” at fundraising on wedge issues, hope and fear*, The Hill Times Online, 22 listopada 2010 r., artykuł dostępny na stronie: <http://www.hilltimes.com/news/2010/11/22/experts-say-tories-extraordinarily-successful-at-fundraising-on-wedge-issues-hope-and/24955> (17.02.2014).
- Gauja A., *State Regulation and the Internal Organisation of Political Parties: The Impact of Party Law In Australia, Canada, New Zealand and the United Kingdom*, „Commonwealth & Comperative Politics” 2008, nr 46.
- Katz R.S., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore 2007.

---

⁴⁵ *The Electoral System of Canada – Political Financing*, materiał dostępny na oficjalnej stronie głównego komisarza wyborczego w Kanadzie, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=ces&document=part3&lang=e#36> (17.02.2014).

⁴⁶ Ibidem.

- Kenneth Carty R., Cross W., Young L., *Rebuilding Canadian party politics*, Vancouver–Toronto 2000.
- Kenneth White J., *What is a political party?*, [w:] *Handbook of Party Politics*, red. R.S. Katz, W. Crotty, London–Thousand Oaks–New Delhi 2006.
- MacIvor H., *The charter of rights and party politics: the impact of the supreme court ruling in Figueroa v. Canada (Attorney General)*, Institute for Research on Public Policy, Montreal 2004.
- Massicotte L., *Financing Parties at the Grass-Roots Level: The Québec Experience*, [w:] *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, red. K.D. Ewing and S. Issacharoff, Oxford–Portland, Oregon 2006.
- PM targets party subsidies*, CBC News, 13 stycznia 2011, artykuł dostępny na stronie: <http://www.cbc.ca/news/politics/story/2011/01/13/harper-toronto-appearances.html> (17.02.2014).
- Registration of Federal Political Parties*, opracowanie dostępne na oficjalnej stronie głównego komisarza wyborczego w Kanadzie, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=pol/bck&document=index&lang=e> (17.02.2014).
- Robertson J.R., Spano S., *Electoral Rights, Charter of Rights and Freedoms*, Parliamentary Information And Research Service, Library of Parliament, Ottawa 2008.
- Sayers A.M., *Parties, Candidates, and Constituency In Canadian Elections*, Vancouver 1999.
- The Electoral System of Canada – Political Financing*, materiał dostępny na oficjalnej stronie głównego komisarza wyborczego w Kanadzie, <http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=ces&document=part3&lang=e#36> (17.02.2014).