

2017. március 24.

GrecoRC3(2017)2

Harmadik körös értékelés

Második Addendum jelentés a Magyarországról szóló Második megfelelőségi jelentéshez

Büntetendő cselekmények (ETS 173 and 191, GPC 2)

* * *

A pártfinanszírozás átláthatósága

Elfogadva a
GRECO 75. plenáris ülésén
(Strasbourg, 2017. március 20-24.)

I. Bevezetés

1. A Második Addendum jelentés a Magyarországról szóló Második megfeleléségi jelentéshez a magyar hatóságok a Második és Első megfeleléségi jelentés elfogadása óta a Harmadik körös értékelési jelentésben megfogalmazott ajánlások tekintetében tett további intézkedéseit értékeli. A Harmadik körös értékelés két különböző témát érintett:
 - **I. téma - Büntetendő cselekmények:** a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény (ETS 173) 1a. és 1b. cikke, 2-12. cikkei, 15-17. cikkei, 19. cikkének (1) bekezdése, valamint az Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvének (ETS 191) 1-6. cikkei és a 2. számú vezérelv (a korrupció büntetése).
 - **II. téma – A pártfinanszírozás átláthatósága:** a politikai pártok finanszírozásával és a választási kampánnyal kapcsolatos korrupció elleni közös szabályokról szóló Rec(2003)4 ajánlás 8. cikke, 11. cikke, 12. cikke, 13b. cikke, 14. cikke és 16.cikke, és – általánosabban – a 15. vezérelv (a politikai pártok és a választási kampány finanszírozása).
2. A Harmadik körös értékelési jelentést a GRECO 47. plenáris ülése fogadta el (2010. június 7-11.), annak közzététele pedig 2010. július 29-én történt meg a magyar hatóságok általi engedélyezést követően (Greco Eval III Rep (2009) 8E, [I. téma](#) és [II. téma](#)). Az ezt követő Első megfeleléségi jelentést a GRECO 56. plenáris ülése fogadta el (2012. június 18-22.), annak közzétételére pedig 2013. szeptember 11-én került sor a magyar hatóságok általi engedélyezést követően ([Greco RC-III \(2012\) 3E](#)). A Második megfeleléségi jelentést a GRECO 64. plenáris ülése fogadta el (2014. június 16-20.), annak közzétételére pedig 2015. március 13-án került sor, a magyar hatóságok általi engedélyezést követően ([Greco RC-III \(2014\) 10E](#)). A 2015. november 23-án közzétett Második megfeleléségi jelentéshez tett Első Addendum jelentésben ([GRECO RC-III \(2015\) 11E](#)) a GRECO megállapította, hogy a magyar hatóságok az I. téma (Büntetendő cselekmények) keretében megfogalmazott minden ajánlást sikeresen végrehajtottak vagy sikeresen kezeltek. A II. téma (A pártfinanszírozás átláthatósága v.), vi.), ix.) és x.) ajánlásait a magyar hatóságok részben végrehajtották, a iii.), iv.), vii.) és viii.) ajánlásokat nem hajtották végre. Tekintettel arra, hogy a II. téma ajánlásai közül mindösszesen kettőt hajtottak végre sikeresen, a GRECO felkérte a magyar hatóságokat, hogy nyújtsanak további tájékoztatást a fennmaradt ajánlásokkal kapcsolatban. E tájékoztatást a magyar hatóságok 2016. október 4-én küldték meg a GRECO részére.
3. Az Eljárási Szabályzat 31. cikke (9) bekezdésének megfelelően a Második Addendum jelentés célja, hogy a magyar hatóságok által benyújtott új információk fényében értékelje a II. téma iii.), iv.), v.), vi.), vii.), viii.), ix.) és x.) ajánlásainak végrehajtását.
4. A GRECO Svájcot kérte fel az értékelői (rapportóri) feladatokat ellátó szakértő kijelölésére, aki Ernst GNAEGI urat, a svájci Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Büntetőjogi Osztályának vezetőjét jelölte ki. Az értékelőt a GRECO Titkársága segítette a Második Addendum jelentés elkészítésében.

II. Elemzés

II. téma: A pártfinanszírozás átláthatósága

5. Az értékelő jelentésben a GRECO tíz ajánlást fogalmazott meg Magyarország számára a II. téma tekintetében. Az i.) ajánlást Magyarország sikeresen kezelte, a ii) ajánlást pedig sikeresen végrehajtotta. Az v.), vi.), ix.) és x.) ajánlások részben-, a iii.), iv.), vii.) és viii.) ajánlások nem kerültek végrehajtásra. Az alábbiakban e fennmaradó ajánlások végrehajtásával foglalkozunk.

iii.) – v.) ajánlások, vii.), viii.) és x.) ajánlások

6. *A GRECO ajánlásként fogalmazta meg, hogy:*

- *Magyarország támasszon jogi követelményeket a pártokkal szemben – figyelembe véve olyan tényezőket, mint a pártok mérete és tevékenységi szintje – arra nézve, hogy (i) megfelelő könyvvitelt folytassanak és beszámolókat készítsenek az általános számviteli követelményekkel összhangban, és (ii) nyilvánosságra hozzák az éves üzleti könyvekben és beszámolóikban foglalt adatokat oly módon, hogy azok a közvélemény számára könnyen és rövid időn belül hozzáférhetőek legyenek [(iii.) ajánlás];*
- *Magyarország keressen megoldást arra, hogy a politikai pártok konszolidált könyvvitelt folytassanak, és olyan beszámolókat készítsenek, amely magában foglalja azon jogi személyek beszámolóit vagy a velük kapcsolatos más releváns információkat, amelyek közvetlenül vagy közvetve kapcsolódnak a politikai párthoz, vagy más módon az ellenőrzése alatt állnak (pl. megfelelő pártalapítványok és más alapítványok) [(iv.) ajánlás];*
- *Magyarország (i) biztosítsa, hogy a politikai pártok és pártalapítványok megfelelő jogi követelményeknek legyenek alávetve egy bizonyos értéket meghaladó adományok tekintetében, különösen hogy a politikai pártok kötelesek legyenek közzétenni az ilyen adományozók személyét; (ii) állapítson meg pontos szabályokat a nem pénzbeli adományok értékelésére; és (iii) hozzon intézkedéseket annak megelőzése érdekében, hogy kijátsszák a névtelen támogatások tilalmát azáltal, hogy az ilyen adományokat más jogi személyeknek vagy választási jelölteknek juttatnak [(v.) ajánlás];*
- *Magyarország írja elő, hogy a pártok főszabályként független könyvvizsgálatra kötelezettek legyenek erre jogosult szakértők igénybevételével [(vii.) ajánlás];*
- *Magyarország biztosítsa, hogy a politikai pártok ellenőrzése terjedjen ki azon jogi személyek könyvvitelének és beszámolóinak ellenőrzésére, amelyek közvetlenül vagy közvetve kapcsolódnak a politikai pártokhoz, vagy más módon az ellenőrzésük alatt állnak [(viii.) ajánlás];*
- *Magyarország vizsgálja felül a politikai finanszírozási szabályok megsértésének jelenlegi szankcióit, és biztosítsa, hogy a politikai pártok és választási kampányok finanszírozására vonatkozó létező és jövőben megalkotandó szabályokhoz megfelelő (rugalmas) szankciók kapcsolódjanak, amelyek hatékonyak, arányosak és visszatartó hatásúak [(x.) ajánlás].*

7. A GRECO felidézi, hogy a Második megfeleléségi jelentés beszámolt a Párttörvény módosításáról, mely többek között megtiltotta a pártoknak, hogy névtelen adományt, jogi személyektől és személyiséggel nem rendelkező szervezetektől vagyoni hozzájárulást, valamint külföldi szervezetektől és nem magyar állampolgároktól vagyoni hozzájárulást elfogadjanak. A törvénymódosítás továbbá pontosan meghatározta, hogy egy politikai pártnak milyen jellegű vagyona lehet. A GRECO ezért megállapította, hogy az v.) ajánlást Magyarország részben végrehajtotta. A GRECO a x.) ajánlást szintén részben végrehajtottnak értékelte, tekintettel az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény által bevezetett változásokra, vagyis arra, hogy – fegyelmi- illetve büntetőszankciók terhe mellett – a politikai pártok kötelesek együttműködni az ellenőrzés minden szakaszában a Számvevőszékkel. A GRECO megállapította, hogy a iii.), iv.), vii.) és viii.) ajánlások nem kerültek végrehajtásra.
8. A magyar hatóságok ismét arról számolnak be, hogy a pártfinanszírozás szempontjából relevánszt szinte valamennyi törvény módosítása kétharmados országgyűlési többséget igényel. Az előző jelentéshez hasonlóan a politikai pártok közötti e széles konszenzust még nem sikerült megteremteni, ezért a magyar hatóságok a iii.) – v.) ajánlások, valamint a vii.), viii.) és x.) ajánlások tekintetében előrehaladásról nem tudnak beszámolni.
9. A GRECO tudomásul veszi a kapott információt és megállapítja, hogy Magyarország a v.) és x.) ajánlásokat továbbra is részben hajtotta végre, a iii.), iv.), vii.) és viii.) ajánlásokat pedig továbbra sem hajtotta végre.

vi.) ajánlás

10. *A GRECO javasolta, hogy Magyarország (i) vizsgálja felül a választási kampány időszakának hosszát, és biztosítsa, hogy a kampánybevételek és kiadások ez alatt az időszak alatt megfelelően könyvelve legyenek, továbbá (ii) mérlegelje annak előírását, hogy a bevételeket és kiadásokat a választási kampány alatt megfelelő időközönként nyilvánosságra kelljen hozni.*
11. A GRECO felidézi, hogy a vi.) ajánlást a Második megfeleléségi jelentésben részben végrehajtottként értékelte. Az ajánlás első részének végrehajtása érdekében többek között lerövidült a választási kampány időtartama, növekedett a választási kampánytevékenységekre fordítható összeg, valamint változtak a választási kampányidőszak alatt történő hirdetésre vonatkozó szabályok. A magyar hatóságok ugyanakkor nem számoltak be az ajánlás második felének megfontolásáról.
12. A magyar hatóságok kifejtették, hogy az ajánlás második felét mind a Kormány, mind az Országgyűlés megfontolta 2013-ban. A politikai pártokra vonatkozó szabályozás módosítására irányuló törvényjavaslatot három képviselő nyújtotta be 2013 márciusában. A törvényjavaslat értelmében a politikai pártoknak és jelölteknek a választásokat követő hatvan napon belül nyilvánosságra kell hozniuk a parlamenti választásokra fordított kiadások összegét, forrását és felhasználásának módját. A törvényalkotásra vonatkozó szabályoknak megfelelően a törvényjavaslat haladéktalanul közzétételre került az Országgyűlés honlapján.

13. A törvényjavaslat tárgyalása során benyújtott módosító javaslatok közül két javaslat kapcsolódik az ajánlás második feléhez.¹ A törvényjavaslatot és az ahhoz benyújtott módosító javaslatokat az Országgyűlés plenáris ülése, majd Igazságügyi Bizottsága is megvitatta. A bizottsági vitán a Kormány képviselőinek is lehetősége volt a javaslatokkal kapcsolatos kormányzati álláspont kifejtésére. Az Igazságügyi Bizottság ezt követően elkészítette a módosító javaslatokat és az azokkal kapcsolatos álláspontokat összefoglaló jelentését. A törvényjavaslatot és az ahhoz benyújtott módosító javaslatokat ezt követően az Országgyűlés plenáris ülése megvitatta, a módosító javaslatok azonban nem kerültek elfogadásra.
14. A GRECO tudomásul veszi a fenti tájékoztatást. Bár sajnálja, hogy a kampánybevételek és kiadások választási kampányidőszak alatti rendszeres közzétételére javaslatot tevő módosító javaslatokat nem fogadták el, elfogadja, hogy az ajánlás második felét az országgyűlési eljárás során kellőképpen megfontolták.
15. A GRECO megállapítja, hogy a vi.) ajánlást Magyarország sikeresen végrehajtotta.

ix.) ajánlás

16. *A GRECO javasolta, hogy Magyarország (i) biztosítsa, hogy az Állami Számvevőszék a politikai finanszírozás területén gyakoribb, kezdeményezőbb és gyorsabb ellenőrzést végezzen, beleértve a megelőző intézkedéseket és a pénzügyi szabálytalanságok nagyobb mértékű feltárását is; továbbá (ii) ehhez megfelelően igazítsa hozzá a pénzügyi és emberi erőforrásokat.*
17. A GRECO felidézi, hogy a ix.) ajánlást részben végrehajtottként értékelte, tekintettel arra, hogy a legutóbbi megfelelőségi jelentésben a magyar hatóságok az állami támogatásban részesülő politikai pártok és pártalapítványok, illetve a választási kampányfinanszírozás behatóbb ellenőrzését célzó pozitív előrelépésekről számoltak be. A behatóbb ellenőrzést mutatja az Ügyészség felé bejelentett feltárt szabálytalanságok számának növekedése. Időszakosan megnövelték továbbá az Állami Számvevőszék személyi állományát a 2014. évi választási kampány ellenőrzése miatti munkateher kezelése érdekében. A pártok, pártalapítványok és kampány-elszámolások ellenőrzésére vonatkozó időbeli szabályok nem változtak; valamint az ellenőrzés továbbra sem terjed ki minden politikai pártra.
18. A magyar hatóságok jelentése szerint 2014. november és 2015. április között három megüresedett mandátum betöltésére időközi országgyűlési választásokat tartottak. A kampánykiadások ellenőrzése során az Állami Számvevőszék két esetben tárt fel szabálytalanságot; két jelölt ugyanis olyan szolgáltatást vásárolt az állami támogatásból, ami részben a választási kampányidőszakot követően realizálódott. Megállapításra került továbbá, hogy egy újság anélkül közölt politikai hirdetést, hogy a vonatkozó előírásoknak megfelelően a politikai hirdetésekre vonatkozó árjegyzéket a kampányidőszak kezdete előtt megküldte volna az Állami Számvevőszék részére.

¹ A T/11191/3. számú módosító javaslat célja az volt, hogy a jelöltek a választási kampánytevékenységükkel kapcsolatos bevételeiket és kiadásukat egyetlen bankszámlán keresztül kezeljék. A javaslat értelmében – a GRECO ajánlásának megfelelően – a bankszámlával kapcsolatos adatokat nyilvánosan elérhetővé kell tenni, és azt naponta szükséges frissíteni. A T/11191/6. számú módosító javaslat hasonló megoldásra tett javaslatot azzal a különbséggel, hogy az adatoknak nem napi, hanem heti rendszerességű frissítését írta elő.

19. A GRECO arra a következtetésre jutott, hogy a fent közölt információ nem változtatja meg korábbi értékelését. Bár pozitívum, hogy az Állami Számvevőszék feltárja a szabálytalanságokat, az ellenőrzésre vonatkozó időbeli szabályokkal kapcsolatban korábban feltárt hiányosságokat a magyar hatóságok nem orvosolták. Az ajánlás által előírt gyorsabb és gyakoribb ellenőrzés hiányában, valamint az Állami Számvevőszék pénzügyi és személyi kapacitásának az ajánlás második felével összhangban történő növelése nélkül az ajánlás nem tekinthető sikeresen végrehajtottnak.
20. A GRECO megállapítja, hogy a ix.) ajánlást Magyarország továbbra is csak részben hajtottotta végre.

III. Következtetések

21. **A Második megfeleléségi jelentéshez tett jelen Második Addendum jelentés elfogadásával a GRECO megállapítja, hogy Magyarország a 15 ajánlásból nyolcat hajtott végre sikeresen vagy kezelte sikeres módon.** A fennmaradó ajánlások közül Magyarország hármát részben végrehajtott, négy ajánlást pedig nem hajtott végre.
22. Magyarország a büntetendő cselekményekkel foglalkozó I. téma keretében tett mind az öt ajánlást sikeresen végrehajtotta vagy sikeresen kezelte. A pártfinanszírozás átláthatóságával foglalkozó II. téma keretében tett i.), ii.) és vi.) ajánlásokat Magyarország sikeresen végrehajtotta vagy sikeresen kezelte. Az v.), ix.) és x.) ajánlások továbbra is csak részben kerültek végrehajtásra, a iii.), iv.), vii.) és viii.) ajánlások pedig nem kerültek végrehajtásra.
23. A büntetendő cselekményekkel kapcsolatban a GRECO elismerését fejezi ki Magyarországnak, amiért a Büntető Törvénykönyv módosítása által valamennyi ajánlást végrehajtotta. E módosítások kriminalizálták a külföldön magánszektorban elkövetett passzív vesztegetést, az aktív befolyással üzérkedést, valamint a hazai választottbírák megvesztegetését. A vesztegetés és a befolyással üzérkedés esetében az elévülési idő öt évre emelkedett, továbbá a “tevékeny megbánásra” vonatkozó rendelkezések automatikus és kötelező jellegét megszüntették. Magyarország továbbá ratifikálta a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvét (ETS 191) és visszavonta a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény (ETS 173) 8. cikkéhez tett fenntartását.
24. Ezzel ellentétben a pártfinanszírozás átláthatósága terén az általános helyzet kiábrándító. Történt némi előrelépés például a célból, hogy a politikai pártok nyilvántartása átlátható és naprakész legyen, a pártok bevételeinek forrását és a választási kampányidőszak hosszát tisztázzák, továbbá hogy az állami támogatásban részesülő politikai pártok és pártalapítványok behatóbb ellenőrzését biztosítsák. Az említett intézkedések ellenére a pártfinanszírozás átláthatóságának általános helyzete nagymértékben ugyanaz maradt, mint az értékelő jelentés elfogadásakor volt. Ez annál is inkább sajnálatos, mert a Párttörvényt és a választási eljárási törvényt a megfeleléségi eljárás során némileg módosították. A GRECO ezért sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy az ajánlások nagy részének végrehajtásához szükséges jogalkotási intézkedésekre nem került sor. A GRECO sürgeti a magyar hatóságokat, hogy tegyenek további intézkedések az előrehaladása érdekében, és amennyiben a hatóságok úgy akarják, az előrehaladásról tájékoztassák a GRECO-t.
25. A Második megfeleléségi jelentéshez tett jelen Második Addendum jelentés lezárja Magyarország III. körös értékelésének megfeleléségi eljárását.

26. A GRECO arra kéri a magyar hatóságokat, hogy a lehető leghamarabb hagyják jóvá e jelentés nyilvánosságra hozatalát, valamint fordítsák azt le a nemzeti nyelvre és a fordítást tegyék nyilvánossá.