

Strasbourg, 2015. október 16.

Greco RC-III (2015) 11E

Harmadik körös értékelés

Addendum jelentés a Magyarországról szóló Második megfelelőségi jelentéshez

„Büntetendő cselekmények (ETS 173 és 191, GPC 2)”

* * *

„A pártfinanszírozás átláthatósága”

Elfogadva a
GRECO 69. plenáris ülésén
(Strasbourg, 2015. október 12-16.)

(Közzététel dátuma: 2015. november)

I. Bevezetés

1. Az *Addendum jelentés a Magyarországról szóló Második megfelelési jelentéshez* a magyar hatóságok a *Második és Első megfelelési jelentés* elfogadása óta a *Harmadik körös értékelési jelentésben* megfogalmazott ajánlások tekintetében tett további intézkedéseit értékeli. Az értékelés két különböző témát érintett:
 - **I. téma - Büntetendő cselekmények:** a Korruptióról 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 korruptió büntetése).
 - **II. téma – A pártfinanszírozás átláthatósága:** a politikai pártok finanszírozásával és a választási kampánnyal kapcsolatos korruptió 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 megfelelési 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 megfelelési 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](#)).
3. Az Eljárásrend 31. cikkének megfelelően a GRECO felhívta a magyar hatóságokat, hogy nyújtsanak további információt a részben- vagy nem végrehajtott ajánlások végrehajtásáról. Az Addendum jelentés alapját képező ezen információt 2015. május 11-én nyújtották be a magyar hatóságok.
4. A GRECO Lengyelországot és Svájcot kérte fel az értékelői (rapportóri) feladatokat ellátó szakértők kijelölésére. A kijelölt szakértők Alicja KLAMCZYNSKA, a lengyel Igazságügyi Minisztérium kiemelt szakértője (Büntetőjogi Főosztály, Európai Büntetőjogi Osztály) és Ernst GNAEGI, a svájci Szövetségi Igazságügyi Minisztérium osztályvezetője (Nemzetközi Büntetőjogi Osztály) voltak. Az értékelőket a GRECO Titkársága segítette a megfelelési jelentés elkészítésében.

II. Elemzés

I. téma: Büntetendő cselekmények

5. A GRECO a Harmadik körös értékelési jelentésében az I. témával kapcsolatban öt ajánlást fogalmazott meg Magyarország részére. Magyarország az i.), ii.), iv.), és v.) ajánlások sikeresen, az iii.) ajánlást pedig részben végrehajtotta. Az utóbbinak való megfeleléssel foglalkozunk az alábbiakban.

iii.) ajánlás

6. *A GRECO javasolta, hogy biztosítani kell, hogy a Büntető Törvénykönyv rendelkezései a hazai választottbírák vesztegetését is lefedjék, valamint minél gyorsabban ratifikálni kell a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény Kiegészítő Jegyző könyvét (ETS 191).*
7. A GRECO felidézi, hogy a magyar hatóságok már az Első megfeleléségi jelentés során beszámoltak a Büntető törvénykönyv 137. § (1) bekezdésének módosításáról, mely - a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény Kiegészítő Jegyző könyvének (ETS 191) megfelelően - a hazai választottbírák megvesztegetését büntetendőnek rendelte. A módosítás 2011. január 1-jén lépett hatályba. A Második megfeleléségi jelentésben a hatóságok arról számoltak be, hogy a Kiegészítő Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló törvényjavaslat 2014. április 24-én benyújtásra került az Országgyűlésnek. A GRECO megállapította, hogy az ajánlás részben végrehajtásra került.
8. A magyar hatóságok azt a tájékoztatást adták, hogy a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvét Magyarország 2015. február 27-én ratifikálta, a Kiegészítő jegyzőkönyv pedig Magyarország tekintetében 2015. június 1-jén hatályba lépett. Magyarország továbbá 2015. februárjában azonnali hatállyal visszavonta a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény 8. cikkéhez (passzív vesztegetés a magánszektorban) tett fenntartását. A hazai választottbírák megvesztegetésének bűncselekményével kapcsolatban a hatóságok azt is elmondták, hogy új Büntető Törvénykönyv lépett hatályba 2013. július 1-jén. A megfeleléségi eljárás korábbi szakaszaiban hivatkozott korábbi Büntető Törvénykönyvhöz hasonlóan az új Btk. is a hivatalos személyek közé sorolja a választottbírákat (értelmező rendelkezésekről szóló 459. § (1) bekezdés (11) pont). Továbbá a korrupciós bűncselekmények világosabb definiálása és a büntethetőség előmozdítása érdekében önálló tényállásként bevezetésre került a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban és a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban (295. § és 296. §) tényállások.
9. A GRECO üdvözli a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény Kiegészítő Jegyző könyvének Magyarország általi ratifikálását és a fenntartás visszavonását, ugyanakkor az utóbbi túlmutat az ajánlás keretén, valamint tudomásul veszi a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban és a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban tényállások bevezetését.
10. A GRECO megállapítja, hogy a iii.) ajánlást Magyarország sikeresen végrehajtotta.

II. téma: A pártfinanszírozás átláthatósága

11. 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.) és x.) ajánlások részben-, a iii.), iv.), vii.) viii.) és ix.) ajánlások pedig nem kerültek végrehajtásra. Az ezen ajánlásoknak való megfeleléssel foglalkozunk az alábbiakban.

iii.) - viii.) és a x.) ajánlások

12. *A GRECO ajánlásként fogalmazta meg:*

- 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 mértékű adományok esetén az 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 (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; (vi. 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)

13. A GRECO felidézi, hogy a Második megfeleléségi jelentés beszámolt a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Párttörvény) módosításáról, melynek célja többek között az volt, hogy csak a jogi személyiséggel rendelkező hazai szervezetek telessenek vagyoni hozzájárulást, valamint megtiltsa a külföldi vagyoni hozzájárulásokat. Pontos meghatározásra kerültek továbbá a pártok vagyonának típusai. A GRECO ezért megállapította, hogy az v.) ajánlást Magyarország részben végrehajtotta. A választási kampányidőszak lerövidítése, a kampánytevékenységekre fordítható maximális összeg

emelése, és a hirdetések átláthatóbbá tétele a vi.) ajánlás első részének végrehajtását célozta, az ajánlás második részének végrehajtására érdekében azonban nem történtek lépések. A GRECO ezért a vi.) ajánlást részben végrehajtottként értékelte. Tekintettel az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény módosítására, amely minden politikai pártot - büntető- vagy fegyelmi felelősség terhe mellett - közreműködésre kötelezett az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) ellenőrzés minden szakasza során, a GRECO a x.) ajánlást szintén részben végrehajtottként értékelte. A iii.), iv.), vii.) és viii.) ajánlásokat a GRECO nem végrehajtottként értékelte.

14. A magyar hatóságok beszámoltak arról, hogy a pártfinanszírozás szempontjából relevánszt szinte valamennyi törvény módosítása kétharmados országgyűlési többséget igényel. A politikai pártok közötti ezen széles konszenzust még nem sikerült elérni, ezért a iii.) - viii.) és a x.) ajánlások tekintetében előrehaladásról nem tudnak beszámolni.
15. A GRECO tudomásul veszi a kapott információt és megállapítja, Magyarország az v.), vi.) és x.) ajánlásokat továbbra is részben hajtotta végre, a iii.), iv.), vii.) és viii.) ajánlásokat pedig továbbra sem hajtotta végre.

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 igazítsa a pénzügyi és emberi erőforrásokat.*
17. A GRECO felidézi, hogy az ajánlást korábban nem végrehajtottként értékelte, tekintettel arra, hogy a hatóságok a feltárt hiányosságok orvoslására irányuló intézkedésekről nem tudtak beszámolni. Ezen feltárt hiányosság a következők voltak: szükséges erősíteni az ÁSZ hatáskörét; az ÁSZ ellenőrzése csak a könyvelés szabályszerűségére terjedt ki a tényleges pénzmozgások helyett; az Országgyűlésbe bejutott pártok tekintetében ellenőrzésre csak kétevente, az országgyűlésbe be nem jutott pártok tekintetében pedig ennél is ritkábban került sor; a választási kampányfinanszírozás ellenőrzésére pedig csak egy évvel a választásokat követően kerül sor (Harmadik körös értékelő jelentés 97. bekezdése). A GRECO hangsúlyozta, hogy az e területen való előrelépés nem feltétlenül kíván jogszabály-módosítást, hanem inkább új módszereket és az ÁSZ számára nyújtott több erőforrást igényel.
18. A magyar hatóságok kifejtették, hogy az ÁSZ kétevente ellenőrzi a költségvetési támogatásban részesülő politikai pártokat és pártalapítványokat. A választási kampányidőszak során nyújtott költségvetési támogatások felhasználásának ellenőrzésére a választásokat követően egy éven belül sor kerül. Az ÁSZ a pártok gazdálkodásának ellenőrzése során nem csak számvitel szabályszerűségét, de a mintavételi eljárással kiválasztott egyes tételeket részletes ellenőrzésén keresztül a pénzfelhasználás szabályszerűségét is ellenőrzi. Az ÁSZ továbbá azt is szigorúan ellenőrzi, hogy a választási időszakban nyújtott költségvetési támogatást a pártok valóban kampánytevékenységre fordították-e, valamint a támogatást valóban kampányidőszak alatt használták-e fel. Az ÁSZ az ötmillió forintos költséghatár betartását, valamint a politikai hirdetések a sajtótermékek által megküldött árjegyzékekben szereplő adatoknak való megfelelését is ellenőrzi. Az ÁSZ nem nyomozóhatóság, azonban amennyiben szabálytalanságot vagy gyanús tételeket talál a számvitelben és beszámolóiban, jelzéssel él az ügyészség felé. A 2014. évi választásokat követően az ÁSZ három esetben költségvetési csalás gyanúja miatt,

nyolc esetben pedig közreműködés hiánya miatt élt jelzéssel az ügyészség felé. Mindhárom esetben nyomozás indult, egy esetben pedig a számvitel rendjének megsértése bűncselekmény tárgyában büntetőeljárás indult. Tekintettel a 2014. évi választás kampánykiadások ellenőrzése által keletkeztetett megnövekedett munkateherre, az ÁSZ tizenkét rövid távú határozott idejű alkalmazottat vett fel, akik független könyvvizsgálók és nyugdíjba vonult korábbi ÁSZ revizorok közül kerültek ki. Az ÁSZ ezzel megduplázta a választási kampányokat ellenőrző személyi állományát. Az ÁSZ-nál végezetül folyamatban van a párt-, pártalapítványok- és kampányellenőrzések során alkalmazott módszertan és a szerzett tapasztalatok értékelése. Az értékelés eredményét az ÁSZ felhasználja a következő évi ellenőrzési tervének kidolgozása során.

19. GRECO tudomásul veszi a fent jelentett, a költségvetési támogatásban részesülő pártok és pártalapítványok, valamint a kampányok mélyrehatóbb ellenőrzésére irányuló a pozitív előrelépéseket. Ezen előrelépéseket az ügyészségnek jelentett szabálytalanságok megnövekedett száma is mutatja. A GRECO reméli, hogy ez a pozitív trend erősödni fog, és hogy az erőteljesebb ellenőrzés biztosítja azt, hogy a Harmadik körös értékelő jelentésben kiemelt párt- és kampányfinanszírozásra és kiadásokra vonatkozó szabályok megsértése nagyobb számban kerül majd napvilágra. A 2014. választások ellenőrzésével foglalkozó személyi állomány létszámának megduplázása szintén üdvözlendő, még akkor is, ha az rövid távú határozott szerződésű alkalmazással történt. A fent felsorolt több hiányosság azonban nem került orvoslásra. A pártok-, pártalapítványok és a kampány ellenőrzés időkerete változatlan maradt, valamint tekintettel a költségvetési támogatásban nem részesülő pártokra, továbbra sem kerül minden párt ellenőrzésre. Amennyiben minden párt gyakoribb és gyorsan megvalósuló ellenőrzésnek lesz alávetve - ahogy azt az ajánlás első része javasolja - úgy az ÁSZ személyi állománya és költségvetése kiigazításra szorulhat, ahogy azt az ajánlás második része is rögzíti. A GRECO bátorítja a hatóságokat arra, hogy a fenti kérdések kezeljék a jelen értékelés megállapításaira támaszkodva.
20. GRECO megállapítja, hogy Magyarország a ix.) ajánlást részben végrehajtotta.

III. Következtetések

21. **A Magyarországról szóló Második értékelő jelentéséhez tett Addendum jelentés elfogadásával és a fent megfogalmazottakra tekintettel a GRECO megállapítja, hogy Magyarország a Harmadik körös értékelő jelentésben tett tizenöt ajánlás közül hetet sikeresen végrehajtott vagy sikeresen kezelte. Magyarország a fennmaradó ajánlások közül négyet részben végrehajtott, négyet pedig nem hajtott végre.**
22. A büntetendő cselekményekről szóló I. témával kapcsolatban Magyarország konkrétan mind az öt ajánlást sikeresen végrehajtotta vagy sikeresen kezelte. A pártfinanszírozás átláthatóságáról szóló II. témával kapcsolatban az i.) és a ii.) ajánlást sikeresen végrehajtotta vagy sikeresen kezelte, az v.), vi.), ix.) és x.) ajánlásokat részben végrehajtotta, a iii.), iv.), vii.) és viii.) ajánlásokat pedig nem hajtotta végre.
23. A büntetendő cselekményeket illetően a GRECO már az Első megfelelési jelentésben is hangot adott a kapcsolatos elégedettségének, hogy a Büntető Törvénykönyv módosítását követően majdnem minden ajánlás végrehajtásra került. A GRECO most üdvözli a Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyvének (ETS 191) ratifikációját, ami az e témában megfogalmazott ajánlások végrehajtását teljessé tette.

24. A pártok átláthatóságát illetően a GRECO sajnálja, hogy a több mint három éve elfogadott Első megfeleléségi jelentés elfogadása kori állapot nagymértékben ugyanaz maradt. Az ajánlások többségének végrehajtásához szükséges jogszabály-módosításhoz kellő széles politikai többség hiányában egyedül az ÁSZ tekintetében történt pozitív előrehaladás a választási kampányfinanszírozás ellenőrzését végző személyi állomány növelésével, valamint az erőteljesebb és hatékonyabb ellenőrzés irányába tett lépésekkel.
25. Tekintettel arra, hogy Magyarország a pártfinanszírozás átláthatósága terén tett tíz ajánlásból csak kettőt hajtott végre vagy kezelt sikeresen és csak korlátozott előrehaladás történt a Második megfeleléségi jelentés elfogadása óta, az Eljárási Szabályzatának 31. cikkének (9) bekezdése szerint a GRECO felhívja a magyar delegáció vezetőjét, hogy adjon kiegészítő információt a iii.) - x.) ajánlások (II. téma - A pártfinanszírozás átláthatósága) végrehajtásáról legkésőbb 2016. július 31-éig.
26. GRECO felkéri a magyar hatóságokat, hogy a jelentés közzétételét minél hamarabb engedélyezzék, a jelentést fordítsák le hivatalos nyelvükre, és tegyék közzé a fordítást.