



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

DIRECTORATE GENERAL OF HUMAN RIGHTS AND LEGAL AFFAIRS  
DIRECTORATE OF MONITORING

Strasbourg, 2010. június 11.

**Bizalmas**  
**Greco Eval III Rep (2009) 8E**  
**II. téma**

## **Harmadik körös értékelés**

### **Értékelési jelentés Magyarországról A pártfinanszírozás átláthatósága (II. téma)**

A GRECO  
47. plenáris ülésén fogadta el  
(Strasbourg, 2010. június 7-11.)

## I. BEVEZETÉS

1. Magyarország 1999-ben csatlakozott a GRECO-hoz. A GRECO az Első Körös Értékelési Jelentést (Greco Eval I Rep (2002) 5E) Magyarországról a 13. plenáris ülésén fogadta el (2001. március 24-28.), a Második Körös Értékelési Jelentést (Greco Eval II Rep (2005) 5E) pedig a 27. plenáris ülésén (2006. március 6-10.). A fent említett Értékelési Jelentések, valamint az azokkal összefüggő Teljesítési Jelentések elérhetőek a GRECO honlapján (<http://www.coe.int/greco>).
2. A GRECO jelenlegi Harmadik Értékelési Köre (ami 2007. január 1-jén indult) a következő témákkal foglalkozik:
  - **I. téma – Büntethetőség:** a Korrupció elleni Büntetőjogi Egyezmény 1a., 1b., 2-12., 15-17., 19. (1) cikke<sup>1</sup>, a Kiegészítő Jegyzőkönyv<sup>2</sup> 1-6. cikkei (ETS 191) és a 2. irányelv (korrupció büntethetősége).
  - **II. téma – A pártfinanszírozás átláthatósága:** a politikai pártok és a választási kampányok finanszírozásában a korrupció elleni küzdelem közös szabályairól szóló Rec(2003)4. számú ajánlás (a továbbiakban: Ajánlás) 8., 11., 12., 13b, 14. és 16. cikkének érvényesülése, és – általánosságban – a 15. irányelv (a politikai pártok és a választási kampányok finanszírozása).
3. A II. témáért felelős GRECO értékelő csoport 2009. november 18-20. között országlátogatást bonyolított le Magyarországon, tagjai Ömer GENCKAYA professzor (Helyi Önkormányzati Program, Marmara Egyetem, Törökország), valamint Jens-Oscar NERGÅRD tanácsadó (Kormányzati Igazgatás és Reform Minisztériuma, Norvégia) voltak. A GRECO értékelő csoportját Björn JANSON főtitkár-helyettes és Aleksandra KURNIK, a GRECO Titkárságának munkatársa támogatta. A látogatás előtt a GRECO értékelő csoportja megkapta az Értékelési kérdőívre adott átfogó választ (Greco Eval III (2009) 4E, Theme II. számú dokumentum), valamint a vonatkozó jogszabályokat.
4. A GRECO értékelő csoportja találkozott az Igazságügyi Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, az Állami Számvevőszék, az Országos Választási Bizottság, a Legfőbb Ügyészség, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács, a fővárosi és megyei bíróságok képviselőivel. A GRECO értékelő csoportja a következő pártok szakértőivel is találkozott: Szabad Demokraták Szövetsége, Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP), Magyar Polgári Szövetség (Fidesz) és Magyar Szocialista Párt (MSZP). Ezenkívül a GRECO értékelő csoportja találkozott az Eötvös Károly Intézet és a Transparency International képviselőivel is.
5. A GRECO Harmadik Körös Értékelésének II. témája, a pártfinanszírozás átláthatóságának kérdésében készült ezen jelentés a kérdőívre adott válaszokon, valamint az országlátogatás során rendelkezésre bocsátott információkon alapul. A jelentés fő célja, hogy értékelje a magyar hatóságok által annak érdekében megtett intézkedéseket, hogy megfeleljenek a 2. pontban megjelölt feltételekből eredő követelményeknek. A jelentés tartalmazza a helyzet leírását, amit egy kritikai elemzés követ. A következtetések magukban foglalnak egy, a GRECO által elfogadott, Magyarországnak címzett ajánlási listát, amelynek célja, hogy fejlessze a szóban forgó követelményeknek való megfelelés szintjét.

---

<sup>1</sup> A Korrupció elleni Büntetőjogi Egyezmény (ETS 173) Magyarország vonatkozásában 2001. július 1-jén lépett hatályba.

<sup>2</sup> Magyarország nem írta alá és nem ratifikálta a Büntetőjogi Egyezményhez fűzött Kiegészítő Jegyzőkönyvet (ETS 191).

6. Az I. témáról (Büntetőjogi kérdések) készített jelentést a Greco Eval III Rep (2009) 8E, Theme I. számú dokumentum tartalmazza.

## II. A PÁRTFINANSZÍROZÁS ÁTLÁTHATÓSÁGA – ÁLTALÁNOS RÉSZ

### Bevezetés

#### *Politikai pártok*

7. Az Alkotmány, amely a *politikai pártokra* vonatkozó alapvető jogi kereteket tartalmazza, arról rendelkezik, hogy politikai pártokat szabadon lehet alapítani és szabadon működhetnek, feltéve, hogy tiszteletben tartják az Alkotmányt és az alkotmányos jogszabályokat. A pártoknak közre kell működniük a népakarat kialakításában és kinyilvánításában, de nem gyakorolhatnak közvetlenül közhatalmat, és egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet (3. §). Ezenkívül két fő törvény alkotja a jogi keretet a pártok működéséhez Magyarországon: az egyesülési jogról szóló törvény (1989) (a továbbiakban: Egyesülési törvény), valamint a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló törvény (a továbbiakban: Párttörvény).
8. A politikai pártok társadalmi szervezetek. Az Egyesülési törvény alapján a pártok alapítására és működésére vonatkozó szabályok alapján véve megegyeznek a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályokkal. Ez a törvény nem ad jogi definíciót a politikai pártokra, de szabályozza, hogy a politikai párt a társadalmi szervezetek sajátos típusa, önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul. A pártokat nyilvántartásba kell venni, és céljuk elérésére szervezik tagjaik tevékenységét. A politikai pártok célja az Alkotmány szerint az, hogy szervezeti keretet nyújtsanak a népakarat kialakításához és a polgárok politikai életben való részvételéhez. A Párttörvény rendelkezik továbbá többek között a pártok vagyonáról és gazdálkodásáról, valamint ellenőrzésükről és megszűnésükről.
9. A pártok tagjai kizárólag természetes személyek lehetnek, a pártnak nyilván kell tartania a tagságát. A pártoknak a közhatalom közvetlen gyakorlásától való elválasztása érdekében az Alkotmány és más törvények határozzák meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be. Az Alkotmány tartalmaz ilyen korlátokat pl. a bírákra, ügyészekre nézve, de törvényi szinten hasonló korlát szerepel a köztisztviselőkre vonatkozóan is.
10. A párt és a pártok szövetsége jogi személy. A párt szervezeti egysége is jogi személyiséggel bírhat, feltéve, hogy az alapszabály így rendelkezik, és ha önálló ügyintéző és képviseleti szerve van, valamint a működéséhez szükséges vagyonnal és önálló költségvetéssel rendelkezik.

#### *Pártalapítványok*

11. A magyar politikai rendszer speciális sajátossága, hogy a politikai pártok *pártalapítványokat* hozhatnak létre. Az alapítványokra vonatkozó szabályokat a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló törvény (a továbbiakban: Pártalapítványi törvény) tartalmazza. A Pártalapítványi törvény és a Polgári Törvénykönyv szabályozza a pártalapítványok működését. A Párttörvény (9/A. §) határozza meg a politikai pártok és alapítványaik közötti kapcsolat jogi feltételeit, valamint a költségvetési támogatásra való jogosultság követelményeit. A törvény szerint ezen alapítványok célja, hogy tudományos, ismeretterjesztő tevékenységet végezzenek a párt támogatására a politikai kultúra fejlesztése céljából. Pártalapítványokat nem lehet üzleti/gazdasági célra létrehozni.

### A politikai pártok és alapítványok nyilvántartásba vétele

12. Az Egyesülési törvény szerint minden társadalmi szervezet, így a politikai párt létrehozásához és működéséhez is az szükséges, hogy hivatalosan nyilvántartásba vegyék. A párt megalakulását követően a párt képviselőjére jogosult személy köteles benyújtani a nyilvántartásba vétel iránti kérelmet a párt székhelye szerint illetékes megyei bírósághoz, illetőleg a Fővárosi Bírósághoz. A kérelemhez csatolni kell az igazságügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott okiratokat. A bíróság a kérelemről nemperes eljárásban határoz. Hiányos kérelem benyújtása esetén a bíróság legfeljebb 45 napos határidővel hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt. Ez a határidő kérelemre, indokolt esetben tizenöt nappal meghosszabbítható. A hiánypótlás késedelmes vagy hiányos teljesítése miatt igazolási kérelemnek nincs helye. Ha a hiánypótlási határidőt elmulasztották, vagy a hiánypótlást hiányosan, illetve hibásan terjesztették elő, a bíróság a kérelmet elutasítja. A bíróság legkésőbb a kérelem érkezésétől számított hatvan napon belül köteles dönteni a nyilvántartásba vételről vagy a kérelem elutasításáról. Ha a bíróság döntési kötelezettségének határidőn belül nem tesz eleget, a bíróság vezetőjének a határidő lejártát követő nyolc napon belül meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a kérelem elbírálása érdekében, és ha a kérelem elbírálására a fentiek alapján nem került sor, a nyilvántartásba vétel a hatvan napos határidő leteltét követő kilencedik napon a kérelem szerinti tartalommal létrejön. A bíróságnak a nyilvántartásba vételről szóló határozatát a kérelmezőnek és az ügyésznek is kézbesítenie kell. Az ügyész megvizsgálja, hogy valamennyi szükséges dokumentumot benyújtották-e, valamint hogy az alapító okirat megfelel-e a törvényi követelményeknek. Ha törvénytörtést tapasztal, akkor fellebbez a bíróság határozata ellen. Hasonló az eljárás a politikai pártok nyilvántartásában foglalt adatok módosítása esetén is. A párt tevékenységét a nyilvántartásba vételről szóló határozat jogerőre emelkedése napján kezdheti meg.
13. A pártokat a társadalmi szervezetek általános nyilvántartásába jegyzik be, amelyet a 19 megyei bíróság és a Fővárosi Bíróság vezet, a kérelem benyújtásának helyétől függően. A pártok nyilvántartása tartalmazza az igazságügyért felelős miniszter rendeletében meghatározott adatokat, köztük a párt képviselőinek nevét, lakóhelyét, a nyilvántartásba-vételi eljárással kapcsolatos adatokat és a bíróságnak benyújtott iratokat, kivéve a párt alakuló ülésének jelenléti ívét, valamint a párt tagjairól készült nyilvántartást. Ezek az adatok, valamint a bírósághoz benyújtott, folyamatban lévő eljárásokkal kapcsolatos iratok nyilvánosak, azokat bárki megtekintheti. A társadalmi szervezetek, így a pártok összes adatát is tartalmazó különálló nyilvántartások mellett az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala honlapján közzéteszi a társadalmi szervezetek, köztük a pártok bírósági nyilvántartásának összesített adatait. Ehhez a közzétételhez azonban nem fűződik joghatás, célja kizárólag az adatok központosítása. A párt által benyújtott összes irat kizárólag a nyilvántartásba vételre jogosult megyei bíróságnál tekinthető meg [Párttörvény 1. §, 15. §, 16. §; Egyesülési törvény 3. §, 4. §, 6. § és 15. §].
14. 2009 májusáig 243 pártot alapítottak Magyarországon, 102-t közülük feloszlattak, és 141 működik még mindig a megyei nyilvántartások adatai szerint. A politikai pártok az egész országban működhetnek, függetlenül attól, hogy hol vették nyilvántartásba őket.
15. A pártalapítványokat ugyanúgy nyilvántartásba kell venni, mint a társadalmi szervezeteket, a nyilvántartásbavételi eljárás pedig hasonló, mint a pártoknál. Azonban a pártalapítványokat az alapítványok külön nyilvántartása tartalmazza.

## Választások

16. (A Magyar Köztársaság elnökét az Országgyűlés választja 5 évre; ezzel az eljárással ez a jelentés nem foglalkozik.)
17. Négyévenként április vagy május hónapban tartják Magyarországon a közvetlen általános országgyűlési választásokat (Alkotmány 20. §). A választópolgárok száma körülbelül 8 millió. A választási eljárásról szóló törvény szabályozza valamennyi szintű választást. E törvény szerint a választást legalább 72 nappal a szavazás napja előtt ki kell tűzni (4. §), a választási kampányidőszak a szavazás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0 óráig tart. Az Országos Választási Bizottság és a választási bizottságok a választópolgárok független szervei, amelyek kizárólag a törvénynek vannak alávetve, és elsődleges feladatuk az eredmény megállapítása és a választás törvényességének biztosítása.
18. Magyarországon a választási eljárásról szóló törvény VII. fejezete szerint a politikai pártoknak és más jelölő szervezeteknek minden választástípus előtt a nyilvántartásba vételüket kell kérniük (bejelentés) az illetékes választási bizottságnál, mielőtt jelölteket vagy listát állítanának. Az illetékes választási bizottság nyilvántartást vezet a jelölő szervezetekről minden választás előtt, és három napon belül minden olyan politikai pártot nyilvántartásba vesz, amely megfelel a törvényi követelményeknek. Az Országos Választási Bizottság valamennyi bejelentett és nyilvántartásba vett jelölő szervezetről nyilvántartást vezet. Csak a bejelentett és nyilvántartásba vett jelölő szervezet állíthat jelölteket és listákat. A jelölő szervezetek a nyilvántartásba vétel után szabadon állíthatnak jelölteket és/vagy listákat.

### *Országgyűlési választások*

19. A parlamenti választások nem egyformán zajlanak az Országgyűlés mind a 386 képviselője tekintetében. Először is 176 hely tekintetében a választás egymandátumos választókerületekben folyik, amelyekben a politikai pártok állíthatnak jelölteket és független jelöltek is indulhatnak. Az egyéni választókerületekben a politikai pártok jelöltjeinek és független jelölteknek is legalább 750 választópolgár ajánlását (ajánlószelvény) kell összegyűjteniük. Másodszor 152 parlamenti helyet a 20 területi választókerületben (melyek területe megegyezik a 19 megye, illetve a főváros területével) arányosan osztanak ki, a területi választókerületben kizárólag pártok állíthatnak (önállóan vagy közösen) jelöltlistákat. Területi listát az a párt állíthat, amely a területi választókerületben található egyéni választókerületek negyedében, de legalább két egyéni választókerületben állított jelöltet. Országos listát az a párt állíthat, amelyik legalább hét területi választókerületben állított listát. Végül 58 kompenzációs parlamenti helyet osztanak ki szintén arányosan (országos listáról). Minden arányosan kiosztott mandátum esetében egy 5 százalékos választási küszöböt kell figyelembe venni.
20. Az egyéni választókerületekben az első fordulóban az a jelölt lesz képviselő, aki a választókerületben megszerezte a választópolgárok szavazatainak több mint felét. Amennyiben a választókerületben nem volt ilyen jelölt, második fordulót kell tartani. A második fordulóban a mandátumot az a jelölt szerzi meg, aki megszerzi a legtöbb szavazatot. A területi választókerületben a pártok listáinak jelöltjei a leadott szavazatok arányában, a szavazólapon szereplő sorrendben jutnak mandátumhoz. A mandátumkiosztás a Hagenbach-Bischoff módszerrel történik. Nem szerezhet mandátumot a lista, ha az adott párt által állított valamennyi pártlistára leadott szavazatok száma nem éri el az összes pártlistára leadott országosan összesített érvényes szavazatok több mint 5%-át. Az országos listára a választópolgárok közvetlenül nem szavaznak, a pártok a töredékszavazataik arányában jutnak mandátumhoz. Töredékszavazatnak minősül: az egyéni választókerületekben az első érvényes fordulóban olyan

jelöltekre leadott szavazatok, amelyekkel a választás egyik fordulójában sem szereztek mandátumot, valamint a területi választókerületben – a választás érvényes fordulójában – leadott olyan szavazatok, amelyek mandátum megszerzéséhez nem voltak elegendőek, illetőleg amelyek a mandátum megszerzéséhez felhasznált szavazatszámot meghaladták. A mandátumkiosztás d'Hondt-módszerrel történik. A pártlista nem szerez mandátumot, ha ugyanazon párt által állított területi listák nem érték el az összes párt listáira országosan leadott szavazatok több mint 5%-át.

#### *Helyi és területi választások*

21. A helyi és területi önkormányzati választások magukban foglalják a települési önkormányzati képviselők és polgármesterek, a megyei közgyűlés tagjai, a fővárosi kerületi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a fővárosi közgyűlési képviselők és a főpolgármester megválasztását.
22. A *helyi önkormányzati választás* rendszere a település nagyságától függ. A 10 000 vagy annál kevesebb lakosú településeken a település egész területe alkot egy többmandátumos választókerületet. A választáson független jelöltek, pártok és társadalmi szervezetek jelöltjei indulhatnak, ha az adott választókerület választópolgárai legalább 1%-ának ajánlását megszerezték. A helyi önkormányzati képviselőket a település választópolgárai az úgynevezett kislistás rendszerben választják meg, azaz a szavazólapon az összes jelölt neve ábécérendben szerepel, és a választópolgár annyi jelöltre szavazhat, amennyi a településen megválasztható képviselők száma. Megválasztott képviselők azok a jelöltek lesznek, akik a legtöbb szavazatot kapták.
23. A 10 000 főnél több lakosú településeken és a fővárosi kerületekben vegyes választási rendszer működik. A település területe egyéni választókerületekre oszlik, ahonnan egyetlen képviselőt választanak meg. A jelölt függetlenként, párt vagy társadalmi szervezet jelöltjeként indulhat, ha az adott választókerületben lakó választópolgárok legalább 1%-ának ajánlását megszerezte. Az a jelölt lesz képviselő, aki megszerzi a legtöbb leadott érvényes szavazatot. Kompenzációs listát politikai párt vagy társadalmi szervezet indíthat, ha az egyéni választókerületek legalább egynegyedében jelöltet állított. A kompenzációs listákról az egyéni választókerületekben keletkezett töredékszavazatok alapján juthatnak mandátumhoz a jelöltek. A mandátumok körülbelül 60%-át egyéni választókerületekben, a maradék 40%-ot kompenzációs listáról osztják ki. A mandátumkiosztás a módosított Saint-Laguë-módszerrel történik.
24. A polgármester-választáson a település egész területe alkot egy választókerületet. A jelölteknek – a település lakosságszámának függvényében – a település választópolgárai legalább 1-3%-ának ajánlását kell összegyűjteniük. A polgármester függetlenként, párt vagy társadalmi szervezet jelöltjeként indulhat. A polgármestert relatív többségi módszerrel választják, azaz az lesz a település polgármestere, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta. Ugyanezen szabályok irányadók a fővárosi főpolgármester megválasztására, ott a jelölteknek a választópolgárok 0,5%-ának ajánlását kell összegyűjteniük.
25. A *fővárosi és megyei közgyűlési választáson* csak pártok és társadalmi szervezetek állíthatnak listákat. A megyékben ehhez az szükséges, hogy a választókerület választópolgárai 0,3%-ának ajánlását megszerezzék. A fővárosi lista állításához az szükséges, hogy a jelölt szervezet legalább hat fővárosi kerületben kompenzációs listát állítson. A listák a leadott szavazatok arányában, a módosított Saint-Laguë-módszer alapján kapnak mandátumokat. Nem vehet részt a mandátumkiosztásban az a lista, amely nem érte el a választókerületben leadott összes érvényes szavazat több mint 4%-át.

### Az Európai Parlament tagjainak választása

26. Az Európai Parlament tagjainak választásán országos listát csak pártok állíthatnak, önállóan vagy közösen. A listaállításhoz legalább 20 000 választópolgárnak az aláírásával hitelesített ajánlása szükséges. A mandátumokat a listák között a d'Hondt-módszer alapján osztják el, azonban nem kaphat mandátumot az a lista, amely nem haladta meg az összes leadott érvényes szavazat 5%-át [az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény 5. §, 8-9. §; a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvény 26-27. §, 29-30. §, 42-47. §, 54/A. §; az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló törvény 5-6. §, 8-9. §; a választási eljárásról szóló törvény 51-56. §].

### Pártok képviselete Magyarországon

27. Magyarországnak 386 képviselőből álló, egykamarás parlamentje van. A 2006. évi országgyűlési választások előtt 52 párt kérte a nyilvántartásba vételét, és 48-at vettek nyilvántartásba a választási bizottságok. A 2006-os általános választások, a betöltetlen mandátumokra tartott időközi választások és a képviselőcsoportokban lezajlott választások eredményeként a GRECO értékelő csoportjának látogatásakor a politikai pártok és független jelöltek képviselete a parlamentben a következők szerint alakult:

| POLITIKAI PÁRTOK PARLAMENTI KÉPVISELŐCSOPORTJA        | MANDÁTUM-SZÁM |
|---|---------------|
| MAGYAR SZOCIALISTA PÁRT                               | 189           |
| FIDESZ-MAGYAR POLGÁRI SZÖVETSÉG                       | 139           |
| KERESZTÉNYDEMOKRATA NÉPPÁRT                           | 23            |
| SZABAD DEMOKRATÁK SZÖVETSÉGE- A MAGYAR LIBERÁLIS PÁRT | 19            |
| FÜGGETLEN   | 14            |
| BETÖLTETLEN MANDÁTUM                                  | 2             |
| <b>ÖSSZESEN</b>                                       | <b>386</b>    |

28. A 2010. évi (áprilisi) általános választásokat követően a politikai pártok és független jelöltek parlamenti megoszlása a következő:

| POLITIKAI PÁRTOK PARLAMENTI KÉPVISELŐCSOPORTJA | MANDÁTUM-SZÁM |
|--|---------------|
| FIDESZ – MAGYAR POLGÁRI SZÖVETSÉG              | 227           |
| MAGYAR SZOCIALISTA PÁRT                        | 59            |
| JOBBIK   | 47            |
| KERESZTÉNYDEMOKRATA NÉPPÁRT                    | 36            |
| LEHET MÁS A POLITIKA                           | 16            |
| FÜGGETLEN KÉPVISELŐ                            | 1             |
| <b>ÖSSZESEN</b>                                | <b>386</b>    |

### A politikai finanszírozási rendszer általános áttekintése

#### *A finanszírozás forrásai*

29. Magyarországon a *politikai pártok* költségvetési és magánforrásból származó forrásokra jogosultak, közvetlen és közvetett támogatások formájában. A Párttörvény szerint a politikai



pártok bevételei a következők: tagdíjak, állami költségvetési támogatás, jogi személyektől, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságoktól és magánszemélyektől származó adományok, magánszemélyek hagyatéka, a párt üzleti tevékenysége (4. § (1) bekezdés). Költségvetési támogatás csak központi szinten jár Magyarországon.

30. A Párttörvény felsorolja azokat a támogatásokat, amelyeket a párt nem fogadhat el. Ezek az állami tulajdonú vállalatoktól vagy állami részvétellel működő gazdasági társaságoktól, illetve állami támogatásban részesülő alapítványoktól (például pártalapítványoktól) származó támogatások. A politikai pártok nem fogadhatnak el pénzügyi támogatást továbbá más államtól, nem fogadhatnak el névtelen adományokat (és ezeket az adományokat be kell fizetniük az államnak [4. § és 8. §]). Ezzel szemben nincs korlát azoktól a jogi személyektől származó adományokra nézve, amelyek a közsférának árukat szállítanak vagy szolgáltatásokat nyújtanak, vagy erre törekednek. Nem kaphat azonban állami támogatást az a szervezet, amely együttműködési megállapodást kötött egy politikai párttal, vagy a megelőző öt évben közösen állított vele jelöltet.
31. A választási eljárásról szóló törvény 91. §-a alapján az országgyűlési választáson induló jelöltek is állami támogatásra jogosultak. Pártjelöltek esetén a jelöltet állító pártok kapják meg a támogatást, a független jelöltek pedig közvetlenül jogosultak a költségvetési támogatásra. Nem léteznek korlátozások a jelöltek által elfogadható, magánforrásból származó támogatásokra nézve, kizárólag egy kampánykiadási korlát van meghatározva (ld. lentebb).

#### *Közvetlen állami finanszírozás*

32. A *pártok* állami közvetlen költségvetési támogatásra jogosultak a Párttörvényben meghatározott feltételek (5. §) teljesülése esetén. A pártok támogatására fordítható összeg 25%-át – egyenlő arányban – az országos listán mandátumot szerzett, az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok között kell felosztani. A fennmaradó 75%-nak megfelelő összeget valamennyi, a választáson részt vevő párt között osztják el a rájuk leadott szavazatok arányában, feltéve, hogy a leadott szavazatok több mint 1%-át elérték. A pártok támogatására fordítandó összeget az állami költségvetésről szóló törvény állapítja meg. 2007 óta ez az összeg minden évben 2,6 milliárd forint (kb. 10,4 millió euró) volt. A költségvetési támogatások kifizetése negyedévenként történik.
33. Ezenkívül az országgyűlési választás során jelöltet állító pártok és független jelöltek a jelöltállítással arányos központi költségvetési támogatásra jogosultak. Az Országgyűlés minden parlamenti választás előtt meghatározza azt az összeget, amelyet fel lehet osztani az összes jelölt között (ez 2006-ban és 2010-ben is 100 millió forint volt, kb. 400 ezer euró). A jelölt- és listaállítás befejezését követően az Országos Választási Bizottság megállapítja a jelöltek számát, akik között a támogatást egyenlő arányban osztják el (2006-ban 38.226 forint, kb. 140 euró jutott egy jelöltre). A független jelöltek ugyanannyi költségvetési támogatást kapnak, mint amennyit a politikai párt egy jelölt után kap. A támogatást az OVB döntése alapján a Pénzügyminisztérium utalja ki. A költségvetési támogatás kizárólag dologi költségek fedezésére szolgál, a jelölő szervezeteknek és független jelölteknek a támogatás felhasználásáról a választást követő 30 napon belül kell elszámolniuk a kifizető helyen.
34. A *pártalapítványok* – a parlamenti pártok rendszerint alapítottak pártalapítványt – is jogosultak költségvetési támogatásra, de pártonként csak egy pártalapítvány. Azok a pártalapítványok jogosultak a támogatásra, amelyeket egy költségvetési támogatásra jogosult politikai párt hoz létre, és amelyek célja kizárólag tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenység végzése [Párttörvény 9/A. §, Pártalapítványi törvény 1. §, 3. § (2) bekezdés].

35. Egyszeri intézkedésként a párttvény 1991-es módosításával [Ptv. 4-5. §] az 1990-es első szabad választásokat követően az állam ingyenesen az állami költségvetési támogatásra jogosult pártok tulajdonába adott ingatlanokat, amelyeket a törvény melléklete sorol fel. Ez a támogatási forma azonban egyszeri, kivételes volt, és az akkori különleges körülményeknek felelt meg.
36. A GRECO értékelő csoportja azt az információt kapta, hogy a költségvetési támogatásra jogosult pártok esetén a költségvetési támogatás átlagosan éves bevételek 58 százalékát teszi ki (a szám 38-93 százalék között mozog). A hatóságok a pártoknak és pártalapítványoknak 2009-ben nyújtott közvetlen állami támogatás összegével kapcsolatban a következő tájékoztatást adták:

| <b>POLITIKAI PÁRTOK KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSA 2009</b> | <b>MILLIÓ FORINT</b>                    |
|---|---|
| MAGYAR SZOCIALISTA PÁRT                               | 953,7                                   |
| FIDESZ-MAGYAR POLGÁRI SZÖVETSÉG                       | 833,2                                   |
| SZABAD DEMOKRATÁK SZÖVETSÉGE- A MAGYAR LIBERÁLIS PÁRT | 261,1                                   |
| MAGYAR DEMOKRATA FORUM                                | 227,6                                   |
| KERESZTÉNYDEMOKRATA NÉPPÁRT                           | 235,4                                   |
| MIÉP – JOBBIK A HARMADIK ÚT                           | 37,9                                    |
| <b>ÖSSZESEN</b>                                       | <b>2548,9</b><br><b>(10,2 millió €)</b> |

| <b>PÁRTALAPÍTVÁNYOK KÖLTSÉGVETÉSI TÁMOGATÁSA 2009</b> | <b>MILLIÓ FORINT</b>                    |
|---|---|
| MSZP PÁRTALAPÍTVÁNYA                                  | 545,0                                   |
| FIDESZ PÁRTALAPÍTVÁNYA                                | 465,5                                   |
| MDF PÁRTALAPÍTVÁNYA                                   | 66,0                                    |
| SZDSZ PÁRTALAPÍTVÁNYA                                 | 88,2                                    |
| KDNP PÁRTALAPÍTVÁNYA                                  | 71,2                                    |
| MIÉP – JOBBIK A HARMADIK ÚT PÁRTALAPÍTVÁNYA           | 25                                      |
| <b>ÖSSZESEN</b>                                       | <b>1273,8</b><br><b>(5,09 millió €)</b> |

37. A politikai pártok és a hozzájuk kapcsolódó alapítványok költségvetési támogatásán kívül a politikai párt parlamenti képviselőcsoportja is jogosult állami támogatásra. Ez a támogatás körülbelül 780 millió forint (3,12 millió €).

#### *Közvetett állami finanszírozás*

38. Az országgyűlési választási kampány során az országos közszolgálati műsorszolgáltatók az országos listát állító jelölő szervezetek politikai hirdetéseit a szavazást megelőző 18. naptól legkésőbb a szavazást megelőző 3. napig, valamint a szavazás napját megelőző második napon legalább egyszer ingyenesen közlik. Ugyanez a kötelezettségük van a körzeti közszolgálati műsorszolgáltatóknak a vételkörzetükben területi listát állító szervezeteket illetően, és a helyi közszolgálati műsorszolgáltatóknak a vételkörzetükben induló egyéni választókerületi jelöltek politikai hirdetéseit illetően. Hasonló szabályok vonatkoznak a polgármesterek és a helyi önkormányzati képviselők választására. Az Európai Parlament tagjainak választását illetően az országos közszolgálati műsorszolgáltatóknak a listát állító jelölő szervezetek politikai hirdetéseit legalább háromszor kell ingyenesen közölniük. A GRECO értékelő csoportja megtudta, hogy a megyei közgyűlésben képvisellel rendelkező pártok helyi pártszervezetei kedvezményes áron irodákat bérelhetnek a helyi önkormányzatoktól.

39. 2000 és 2007 között az országgyűlési képvisellel rendelkező pártoknak az állam ingyenes ingatlanhasználatot biztosított. 2007 óta az országgyűlési képviselők általános választása után az Országgyűlésben képviselőcsoport alakítására jogosultságot szerző párt részére, a párt működési feltételeinek biztosítása érdekében iroda rendeltetésű ingatlan vásárlásához a Magyar Fejlesztési Bank Zrt. a párt kezdeményezésére pénzkölcsönt nyújt. A kölcsönre minden párt egy alkalommal válik jogosulttá.

#### Magánforrásból történő finanszírozás

40. A politikai párt kizárólag világosan beazonosítható, külföldi vagy hazai jogi személytől vagy természetes személytől fogadhat el támogatást, azaz a névtelen adományok tiltottak. Nincsenek korlátozások a magánforrásból származó adományok nagyságára vagy gyakoriságára nézve, azonban meghatározott összeg felett nyilvánosságra kell hozni azokat (ld. lentebb). Hasonlóan nincsenek korlátok a párttagság által fizetett hozzájárulásokra, a kölcsönökre, pénzbeli és nem pénzbeli adományokra, pénzgyűjtő műveletekre, és a pártokhoz kapcsolódó jogi személyektől származó hozzájárulásokra nézve.
41. A politikai párt kizárólag a Párttörvényben meghatározott gazdálkodó tevékenységeket folytathat. Például kiadványokat jelentethet meg és terjeszthet, a pártot szimbolizáló jelvényeket és más ilyen célú tárgyakat árusíthat, és pártrendezvényeket szervezhet a pénzgyűjtés érdekében. A párt továbbá a tulajdonában álló vagyontárgyakat hasznosíthatja és elidegenítheti. A párt továbbá egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságot alapíthat, más gazdasági társaságban azonban részesedést nem szerezhethet. A párt a pénzeszközeit - részvényvásárlás kivételével - értékpapírba fektetheti. A párt nem alapíthat pártalapítványt vagy más alapítványt üzleti vagy gazdasági tevékenység céljából, de más célokra létrehozhat alapítványokat, az Egyesületi törvény alapján [Párttörvény 4. § (1) bekezdés, 6. §; Polgári Törvénykönyv 74/A. § (1) bekezdés; Pártalapítványi törvény 1. §].

#### Adózás

42. A politikai pártoknak, az azokhoz kötődő szervezeteknek, a megválasztott képviselőknek, illetve képviselő-jelölteknek adott hozzájárulás nem vonható le az adományozó adójából.
43. A párt/választási jelölt által kapott adományok nem adókötelesek. A pártnak a párttörvényben meghatározott gazdálkodó tevékenysége után társasági adót nem kell fizetnie. A pártok nem fizetnek helyi adókat, de fizetniük kell ingatlanadót, cégautóadót, és amennyiben vannak alkalmazottaik, akkor az ezzel kapcsolatos adókat és társadalombiztosítási hozzájárulásokat is meg kell fizetniük.
44. A politikai pártok rendelkeznek adószámmal, és az adóhatóság felé adatszolgáltatási kötelezettségeiknek eleget kell tenniük adókötelezettségeik teljesítése érdekében.

#### Kiadások

45. A politikai pártok nem fektethetik a vagyonukat részvényekbe. Más általános korlátozás nem létezik arra nézve, hogy a politikai pártok mire használhatják a pénzeszközeiket, valamint hogy mennyit költhetnek – kizárólag a választásokra nézve van ilyen korlát.
46. A választási eljárási törvény alapján a választással kapcsolatban léteznek kiadási korlátok; a politikai pártok legfeljebb jelöltenként egy millió forintot (kb. 4000 €) költhetnek az országgyűlési

választáson a dologi költségek fedezésére kapott költségvetési támogatáson felül (ami 2006-ban minden jelölt vonatkozásában 38 000 forint (140 €) volt). Ugyanez a korlát vonatkozik az egyéni jelöltekre is. A politikai párt legfeljebb 386 millió forintot (1,5 millió €) költhet összesen az országgyűlési választáson, mert 386 parlamenti hely számít ebben a tekintetben, bár csak a legnagyobb politikai pártok tudnak 386 vagy annál több jelöltet állítani. Nincs kampánykiadási korlátozás a helyi és területi választások tekintetében, illetve az Európai Parlament tagjainak választására nézve.

### III. A PÁRTFINANSZÍROZÁS ÁTLÁTHATÓSÁGA – SPECIÁLIS RÉSZ

#### (i) Átláthatóság (Rec(2003)4. számú ajánlás 11., 12. és 13b. cikke)

##### Könyvvitel, beszámolók és az információkhoz való hozzáférés

47. A nyilvántartásba vételre irányuló kérelmükkel együtt a politikai pártoknak egy kezdeti vagyommérleget kell benyújtaniuk a működés megkezdéséhez, amit a Párttörvény 2. melléklete határoz meg (16. §). A vagyommérleg nyilvános dokumentum, a párt nyilvántartásba vételével kapcsolatos más iratokkal együtt.
48. A Párttörvény (9. §) szerint a politikai pártok éves beszámoló készítésére kötelezettek. Ennek formáját a Párttörvény (1. melléklet) határozza meg, a következők szerint:

| A pártok beszámolója             |   |           |
|----------------------------------|---|-----------|
| <i>Bevételek:</i>                |   |           |
|                                  |   | <i>Ft</i> |
| 1.                               | Tagdíjak  |           |
| 2.                               | Állami költségvetésből származó támogatás   |           |
| 3.                               | Képviselői csoportnak nyújtott állami támogatás   |           |
| 4.                               | Egyéb hozzájárulások, adományok   |           |
| 4.1.                             | Jogi személyektől   |           |
| 4.1.1.                           | Belföldiektől (az 500 000 forint feletti hozzájárulás nevesítve)                                |           |
| 4.1.2.                           | Külföldiektől (a 100 000 forint feletti hozzájárulás nevesítve)                                 |           |
| 4.2.                             | Jogi személynek nem minősülő gazdasági társaságtól  |           |
| 4.2.2.                           | Külföldiektől (a 100 000 forint feletti hozzájárulás nevesítve)                                 |           |
| 4.3.                             | Magánszemélyektől   |           |
| 4.3.1.                           | Belföldiektől (az 500 000 forint feletti hozzájárulás nevesítve)                                |           |
| 4.3.2.                           | Külföldiektől (a 100 000 forint feletti hozzájárulás nevesítve)                                 |           |
| 5.                               | A párt által alapított vállalat és korlátolt felelősségű társaság nyereségéből származó bevétel |           |
| 6.                               | Egyéb bevétel   |           |
| Összes bevétel a gazdasági évben |   |           |
| <i>Kiadások:</i>                 |   |           |
|                                  |   | <i>Ft</i> |
| 1.                               | Támogatás a párt országgyűlési csoportja számára  |           |
| 2.                               | Támogatás egyéb szervezeteknek  |           |
| 3.                               | Vállalkozások alapítására fordított összegek  |           |
| 4.                               | Működési kiadások   |           |
| 5.                               | Eszközbeszerzés   |           |
| 6.                               | Politikai tevékenység kiadása   |           |
| 7.                               | Egyéb kiadások  |           |
| Összes kiadás a gazdasági évben  |   |           |

49. A politikai pártokat köti az 1. melléklet, de nem kötelező rájuk nézve a Számviteli törvény, habár a GRECO értékelő csoportja megtudta, hogy a nagyobb pártok a gyakorlatban követik a

rendelkezéseit. A politikai pártok kötelesek továbbá a Párttörvény alapján az éves beszámolójukat (az 1. mellékletnek megfelelően) közzétenni a gazdasági évet követően április 30-ig a Magyar Közlönyben, valamint a honlapjukon, ha van honlapjuk.

50. A Párttörvény szerint a beszámolóban az egy naptári év alatt adott, ötszázezer forintot (kb. 2000 €) meghaladó hozzájárulásokat/adományokat, illetve a százezer forintnak (kb. 400 €) megfelelő értéket meghaladó külföldről származó hozzájárulásokat/adományokat – a hozzájárulást adó megnevezésével és az összeg megjelölésével – külön kell feltüntetni. Ezek a szabályok kiterjednek a természetbeni adományokra is, és vonatkoznak minden pártra, függetlenül attól, hogy költségvetési támogatásra jogosultak vagy nem. A pártalapítvány a párt részére adományt nem adhat.
51. A *pártalapítványok* könyvvitelre kötelezettek, valamint kötelesek a tevékenységükről szóló jelentést készíteni, amely magában foglalja a számviteli beszámolót, a költségvetési támogatás felhasználására vonatkozó kimutatást, a vagyont, a cél szerinti juttatásokat, a támogatások kimutatását, valamint a tevékenységükről szóló rövid tartalmi beszámolót. Ezeket a jelentéseket a pártalapítványok kötelesek a tárgyévet követő évben, legkésőbb június 30-áig a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítőben, továbbá saját honlapjukon közzétenni, ha van honlapjuk [Pártalapítványi törvény 3/A. §]. Az alapítványok a Számviteli törvény hatálya alá tartoznak a könyvvizelés és a beszámoló-készítés vonatkozásában.

#### A választással kapcsolatos beszámolási kötelezettségek

52. *A jelölt szervezeteknek* (amelyek leggyakrabban pártok) és *független jelölteknek* a választás második fordulóját követő 60 napon belül a Magyar Közlönyben nyilvánosságra kell hozniuk a választásra fordított állami és más pénzeszközök, anyagi támogatások összegét, forrását és felhasználásának módját [választási eljárásról szóló törvény 92. § (2) bekezdés].

#### **(ii) Ellenőrzés (Rec(2003)4. számú ajánlás 14. cikke)**

53. Nincsen általános jogi kötelezettség, hogy a politikai pártoknak vagy választási jelölteknek az üzleti könyveiket/beszámolóikat könyvvizsgálat alá kellene vetniük. A politikai pártoknál az alapszabály szerint választott ellenőrző bizottságok feladata a könyvek egyfajta belső ellenőrzése. Más ellenőrzési vagy könyvvizsgálati forma nem kötelező, és a GRECO értékelő csoportja úgy értesült, hogy a pártok a gyakorlatban általában nem alkalmaznak független könyvvizsgálókat.
54. Két fő állami szerv lát el ellenőrzési feladatokat a politikai szervezetek felett Magyarországon: az Állami Számvevőszék a politikai finanszírozást (politikai pártok és választási jelöltek tekintetében), a Legfőbb Ügyészség pedig a társadalmi szervezetek működésének törvényességét ellenőrzi, beleértve a politikai pártokat és pártalapítványokat is. Az Országos Választási Bizottság ellenőrzi a választások törvényességét.

#### *Állami Számvevőszék*

55. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ), ami az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve és az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző intézménye, végzi a politikai pártok gazdálkodásának, az országgyűlési választási kampányoknak, illetve a költségvetési támogatásban részesülő pártalapítványok gazdálkodásának ellenőrzését.

56. Az ÁSZ függetlenségének intézményi garanciáit a Magyar Köztársaság Alkotmányában, az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvényben, a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényben, az Állami Számvevőszék Szervezeti és Működési Szabályzatában foglalt előírások és az Állami Számvevőszék Ellenőrzési Kézikönyvében közzétett Magatartásszabály-gyűjtemény rendelkezései képezik, amelyek a Legfőbb Ellenőrző Szervek Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) standardjain alapulnak.
57. Az ÁSZ csak a törvényeknek és az Országgyűlésnek van alárendelve. Ez nem jelent közvetlen szervezeti alárendeltséget, az Országgyűlés közvetlenül nem irányítja és felügyeli az Állami Számvevőszék ellenőrzési tevékenységét. Az ÁSZ költségvetése a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezetet alkot. Az ÁSZ elnökből, alelnökből, főtitkárból, vezetőkből, számvevőkből, legalább középfokú végzettségű köztisztviselőkből, ügykezelőkből és alkalmazottakból áll, körülbelül 600 főt alkalmaz. Az ÁSZ szervezeti felépítését az Országgyűlés hagyja jóvá, és az Országgyűlés választja az elnököt és az alelnököket 12 évre (az újraválasztás lehetséges). E tisztségek viselőit az országgyűlési képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg. Nem jelölhető az Állami Számvevőszék elnökévé, illetve alelnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a Kormánynak, vagy ha bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be. Az ÁSZ elnöke, alelnökei, főtitkára, vezetői és számvevői nem lehetnek sem egymással, sem a Kormány tagjaival közeli hozzátartozók. Ezen tisztségek gyakorlóira is vonatkoznak az összeférhetetlenségi szabályok; nem végezhetnek politikai tevékenységet. E tisztségek összeegyeztethetetlenek minden olyan szervnél betöltött tisztséggel, amely szerv állami költségvetési támogatásban részesül, nem lehetnek tagjai az Országgyűlésnek, és nem tölthetnek be érdekképviselési szervnél vezetői tisztséget, és csak meghatározott tevékenységekért fogadhatnak el díjazást. Az ÁSZ elnöke, alelnökei az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályok szerint a megválasztásukkor, majd azt követően évente vagyonnyilatkozatot tesznek. Vagyonnyilatkozatot kell tenniük az ÁSZ főtitkárának és vezetőinek (kinevezésükkor, majd azt követően évente), valamint számvevőinek (kinevezésükkor, majd azt követően két évente) is.
58. A pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az ÁSZ jogosult. Ennek keretében az ÁSZ két évenként ellenőrzi azoknak a pártoknak a gazdálkodását, amelyek rendszeres állami költségvetési támogatásra jogosultak. A többi (költségvetési támogatásra nem jogosult) párt gazdálkodását az ÁSZ négy évenként ellenőrzi. A számvevőszéki ellenőrzések 2003-tól egységes eljárási rendben, a pénzügyi szabályszerűségi ellenőrzés szakmai szabályai szerint folynak. Az ellenőrzés célja annak megállapítása, hogy a párt által közzétett éves beszámoló a törvényi előírásoknak megfelelt-e, a könyvvezetéssel és a valósággal megegyező adatokat tartalmazott-e; a könyvvezetés és a gazdálkodás során betartották-e a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény és az egyéb jogszabályok rendelkezéseit, a belső előírásokat, valamint hogy a párt csak törvényes forrásokat használt-e, pl. nem végzett a Párttörvény által tiltott gazdálkodási tevékenységet vagy nem fogadott el tiltott hozzájárulást/adományt. Az ÁSZ ellenőrzése nemcsak a költségvetési támogatásra, hanem a magánforrásból származó támogatásokra is kiterjed.
59. Az ÁSZ két évenként ellenőrzi azoknak a pártalapítványoknak a gazdálkodását, amelyek állami költségvetési támogatásban jogosultak. A pártalapítványok ellenőrzése is egységes eljárási rend alapján folyik, amelynek célja annak megállapítása, hogy az alapítvány gazdálkodása törvényes volt-e; az éves számviteli beszámolók a jogszabályi előírásoknak megfeleltek-e; az alapítvány könyvvezetésében a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény és egyéb jogszabályok rendelkezéseit, valamint a belső előírásokat betartották-e; a kuratórium megtette-e a szükséges intézkedéseket az ÁSZ előző ellenőrzése során feltárt, a beszámolóban lévő hiányosságok megszüntetése érdekében.

60. Az ÁSZ elsősorban *ex officio* végzi az ellenőrzéseit, de eljárása során figyelembe veszi a magánszemélyektől, jogi személyektől, állami szervektől érkezett bejelentéseket. Ha az ÁSZ azt észleli, hogy a párt vagy pártalapítvány gazdálkodása körében jogellenesen járt el, felhívja a törvényes állapot helyreállítására – ezekhez a felhívásokhoz azonban nem kapcsolódik szankció. Súlyosabb törvénysértés esetén, vagy ha a párt/pártalapítvány nem tesz eleget a felhívásnak, az ÁSZ elnöke az ügyészségnél indítványozhatja polgári bíróság eljárásának a kezdeményezését. Ha az ÁSZ ellenőrzése során bűncselekmény gyanúját állapítja meg, megállapításait az illetékes nyomozó hatósággal haladéktalanul közölni köteles. A nyomozó hatóság - a bűncselekmény jellegétől és feltételezett elkövetőjétől függően – a rendőrség, az ügyészség vagy a vám- és pénzügyőrség lehet.
61. Az ÁSZ hatáskörébe tartozik a választással kapcsolatos, költségvetési vagy magánforrásból származó bevételek és kiadások felhasználásának ellenőrzése is. Ezt az ellenőrzést is *ex officio* végzi az ÁSZ a választás második fordulóját követő egy éven belül az országgyűlési képviselethez jutott pártok és képviselőnek megválasztott független jelöltek tekintetében, egyéb pártok és független jelöltek tekintetében pedig kérelemre. Az ellenőrzés iránti kérelmet a választás második fordulóját követő 3 hónapon belül lehet benyújtani. A kérelemhez bizonyítási indítványt kell csatolni. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy a jelölő szervezet/párt/jelölt betartotta-e az információk nyilvánosságra hozatalára, a forrásokra, a felhasználásukra, a kampányköltség-határra vonatkozó és egyéb szabályokat.
62. Az ÁSZ jelentései nyilvánosak; a jelentések közzétételének szabályait az ÁSZtv., valamint az ÁSZ elnöke által kiadott Ellenőrzési Kézikönyv tartalmazza. Az ÁSZ éves jelentését, valamint összes jelentését (kivéve a törvény által védett titkot tartalmazó információkat) közzéteszi, továbbá megküldi azokat az Országgyűlésnek. Az Állami Számvevőszék a nyilvánosságot tájékoztatja többek között az interneten keresztül a honlapja, a közvetlen elektronikus elérhetőségű „nyílt napok” segítségével, publikációk megjelentetésével, valamint sajtótájékoztatón útján.
63. Az 1996 óta politikai finanszírozási ellenőrzést végző ÁSZ képviselői arról tájékoztatták a GRECO értékkelő csoportját, hogy a parlamenti képviselettel rendelkező nagy pártok nagyjából betartják a hatályos szabályozást, de nagyon különböző a helyzet az egyéb pártok többségénél (amelyek nem kapnak költségvetési támogatást). Ezeket a pártokat nehéz beazonosítani a nyilvántartásból, amely a pártok mellett a társadalmi szervezeteket is tartalmazza. 2009-ben 98 ilyen párt közül az ÁSZ-nak 35-öt sikerült elérnie, míg a többi (63) párttal nem tudtak kapcsolatba lépni. Ezeknek az ügyben az ügyészség vizsgálatot folytatott. Az ÁSZ képviselői által felvetett másik téma a politikai pártoknak a beszámolójuk közzétételére vonatkozó kötelezettsége volt, amelyet az ilyen pártok kétharmada nem követ. A GRECO értékkelő csoportja tudomást szerzett arról, hogy becslések szerint a választási kampánypénzek körülbelül 90 százaléka nem jelenik meg a választási kampányról szóló beszámolóokban. Azonban az ÁSZ csak néhány esetben állapította meg, hogy a kampánykiadási határt túllépték.
64. A GRECO értékkelő csoportjával az ÁSZ képviselői közölték, hogy az ÁSZ jelenleg megfelelő (humán, pénzügyi és szakértői) forrásokkal rendelkezik a politikai finanszírozási tevékenység ellenőrzésére vonatkozó hatáskör ellátásához. Amennyiben azonban a rendszer megváltozna, és az ÁSZ mandátuma bővülne, további forrásokra lenne szükség.

#### *Ügyész és más szervek*

65. Az ügyészségnek felügyeleti jogköre van minden, az Egyesülési törvény alapján létrehozott társadalmi szervezet felett, a pártok kivételével. A politikai pártok vonatkozásában az ügyésznek

kezdeményező szerepe van; az ügyészséget értesíteni kell a pártok nyilvántartásba vételéről. Az ügyész a jogsértő párt ellen eljárást kezdeményezhet, illetve kezdeményezheti a párt megszűnésének megállapítását. Ha a pártalapítvány működésének törvényessége másképp nem biztosítható, az ügyész a bírósághoz fordulhat. A bíróság határidő kitűzésével kötelezheti az alapítvány kezelőjét, hogy az alapítvány jogszabálynak megfelelő működését állítsa helyre. A határidő eredménytelen eltelte után a bíróságnak joga van az alapítványt megszüntetni.

66. Meg kell jegyezni továbbá, hogy az Egyesülési törvény alapján amennyiben egy politikai párt bármely szervének határozata megsértette a Párttörvényt vagy az Egyesülési törvényt, a párt bármelyik tagja megtámadhatja a határozatot a bíróság előtt. A bíróság ebben az esetben a párt határozatának végrehajtását felfüggesztheti.
67. A választási eljárásról szóló törvény (77-85. §) szerint bárki kifogást nyújthat be a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező választási bizottsághoz a választásra vonatkozó jogszabályok bármilyen megsértése esetén, ezek az ügyek végső soron bíróság elé kerülhetnek.

**(iii) Szankciók (Rec(2003)4. számú ajánlás 16. cikke)**

68. A Párttörvény (4. §, 6. § és 10. §) szerint az a *politikai párt*, amely a pénzügyi szabályokat megsértve (pl. tiltott üzleti tevékenység folytatásából eredő vagy névtelen adományozótól származó) vagyoni hozzájárulást fogadott el, köteles annak értékét az ÁSZ felhívására tizenöt napon belül az állami költségvetésnek befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. A párt költségvetési támogatását ezenkívül az elfogadott vagyoni hozzájárulás értékét kitevő összeggel csökkenteni kell, az ÁSZ Pénzügyminisztériumnak tett javaslata alapján. A Pénzügyminisztérium ennek végrehajtásáról évente tájékoztatást ad az ÁSZ-nak, az ÁSZ pedig utóellenőrzés keretében vizsgálja.
69. A Pártalapítványi törvény (3-4. §) rendelkezései alapján annak a *pártalapítványnak*, amely a pénzügyi szabályokat megsértve pénzügyi hozzájárulást fogadott el, az elfogadott támogatást az ÁSZ felhívására tizenöt napon belül a központi költségvetésnek be kell fizetnie. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani. Az alapítvány költségvetési támogatását ezenfelül az elfogadott támogatás értékét kitevő összeggel a következő negyedévben csökkenteni kell. A pártalapítvány a nem a Párttörvényben meghatározott célra fordított állami költségvetési támogatás összegét tizenöt napon belül a központi költségvetésnek köteles befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani.
70. A választási eljárási törvényből (92. §) következik, hogy az a párt, illetőleg független jelölt, amelynek kampánykiadásai a költségvetési támogatáson felül a jelöltenként legfeljebb egymillió forintot (kb. 4000 €) túllépték, köteles a túllépés értékének kétszeresét 15 napon belül a központi költségvetés részére befizetni. Késedelem esetén a tartozást adók módjára kell behajtani.
71. Az ÁSZ-nak nem állnak rendelkezésére közvetlen adminisztratív szankciók meghatározott szabályok megsértésének esetére, például amikor egy párt nem hozta nyilvánosságra a beszámolóját, stb.
72. Az ÁSZ-nak jeleznie kell az ügyész felé, ha a párt működését törvénysértőnek találja. A bíróság az ügyész keresete alapján megsemmisítheti a párt törvénysértő határozatát, és szükség szerint új határozat hozatalát rendelheti el; a működés törvényességének helyreállítása céljából összehívhatja a párt legfelsőbb szervét; ha a párt működésének törvényessége másképpen nem biztosítható, tevékenységét felfüggesztheti, ellenőrzésére felügyelőbiztost rendelhet ki (kizárólag a párt gazdálkodásának ellenőrzésére). Ha a párt működésének törvényessége másképpen nem



állítható helyre, a bíróság a pártot feloszlathatja. A pártot fel kell oszlatni, ha annak tevékenysége a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására irányul, bűncselekményt és bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével jár; ha legalább egy éve nem működik vagy tagjainak száma 10 fő alatt van.

73. Amennyiben az ÁSZ ellenőrzése során bűncselekmény gyanúját észleli, jeleznie kell a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak, és ez az ügyész intézkedéséhez vezethet. Büntetőjogi szankció akkor alkalmazható, ha a Büntető Törvénykönyv ezt előírja. Természetes személyekkel szemben szabadságvesztés és pénzbüntetés alkalmazható, a jogi személyekkel szemben pénzbüntetést vagy más szankciót szabhat ki a büntetőbíróság a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény szerint. A pártfinanszírozási jogszabályok megsértése alapján büntetőeljárás indulhat csalás, sikkasztás, adócsalás, vesztegetés, köz-, illetve magánokirat-hamisítás, hűtlen kezelés gyanújával. E bűncselekmények hivatalból vagy bárki feljelentésére üldözendők [ÁSZtv. 25. §; Egyesülési törvény 14. § (2) bekezdés, 16. §; Polgári Törvénykönyv 74/F. § (2) bekezdés].

### Gyakorlat

74. Az ÁSZ tájékoztatása szerint az 1990-es évek óta több alkalommal megállapították a pártfinanszírozási szabályok megsértését, így például névtelen adományok és hozzájárulások elfogadása, illetve tiltott gazdálkodási tevékenység végzése esetében. Az ÁSZ egy párt elnökével szemben kezdeményezett büntetőeljárást a számviteli fegyelem megsértése miatt. Ellenőrzései során 1996 óta 17 esetben állapított meg tiltott gazdálkodást, bevételszerzést, és 3 esetben a választási kampánykiadás keretének túllépését. Az ÁSZ a 2009. évi folyamatban lévő ellenőrzések során öt alkalommal állapított meg gazdálkodási és számviteli törvényi előírások megsértésével összefüggő személyi felelősséget, és az egyik pártnál az ÁSZ elnöke ügyészségi eljárást is kezdeményezett. A többi esetben az ÁSZ felhívta a pártot, hogy a törvényes működést állítsa helyre meghatározott határidőn belül.
75. A Legfőbb Ügyészség tájékoztatása szerint a politikai tevékenység finanszírozásáról szóló szabályok megsértésével összefüggésben 1996 óta nem indult büntetőeljárás.

### Mentességek

76. A magyar Alkotmány és több törvény mentességet biztosít számos tisztviselő számára, többek között a köztársasági elnök, az országgyűlési képviselők, az országgyűlési választási jelöltek, az országgyűlési biztosok (ombudsmanok) számára. Ezenfelül az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény részletes felsorolást tartalmaz az országgyűlési képviselőkre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokról.
77. Országgyűlési képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni (az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény 4. §). Büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni országgyűlési képviselő ellen csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet (mentelmi jog felfüggesztése). Az Országgyűlés hozzájárulása szükséges a büntetőeljárásban a kényszerítő intézkedések alkalmazása esetén is. A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, illetve magánvádas ügyben az illetékes bíróság terjeszti elő az Országgyűlés elnökéhez.

78. Az Országgyűlés az ügyben vita nélkül határoz, de az érintett képviselő jogosult ismertetni álláspontját. A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott döntéshez a jelen lévő képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.
79. Az országgyűlési választáson induló jelöltet is képviselőnek kell tekinteni ebben az értelemben, és mentelmi jog illeti meg. A mentelmi jog felfüggesztéséről azonban a választási jelölt tekintetében nem az Országgyűlés, hanem az Országos Választási Bizottság határoz.
80. A büntetőeljárással kapcsolatos mentelmi jog a képviselőt kizárólag hivatali ideje alatt illeti meg, továbbá az elévülés csak a mandátum megszűnésével kezdődik el [az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény 5-7. §].

#### Elévülési szabályok

81. Sem a Párttörvény, sem más jogszabály nem állapít meg speciális elévülési határidőket a pártfinanszírozásra vonatkozó szabályok megsértésének esetére. Büntetőeljárás esetén az általános büntetőjogi elévülési határidők irányadóak, azaz a bűncselekmény súlyától függő határidő, de legalább három év.

#### **IV. ELEMZÉS**

82. A politikai pártok, pártalapítványok alapítására és nyilvántartásba vételére, a választások és választási kampányok lebonyolítására vonatkozó jelenlegi alkotmányi és törvényi keret Magyarországon átfogó és elég alapos. Magyarországon a politikai életet a pártok uralják, amelyek a jelöltjeikkel együtt a választások fő résztvevői. A választási rendszer a független jelöltek számára is nyitott, a helyi önkormányzati választáson pedig elvben bármely társadalmi szervezet állíthat jelölteket, azonban a parlamenti helyek többségére (területi és országos listák) a listaállítás a politikai pártok kizárólagos joga. A magyar rendszer másik jellegzetessége a nagyobb politikai pártoknak juttatott jelentős nagyságú költségvetési támogatás, ami összesen körülbelül 2,5 milliárd forint (10 millió euró). Ezenfelül 1 milliárd forint (4 millió euró) költségvetési támogatás jár az ún. pártalapítványoknak, amelyek szorosan kötődnek a pártokhoz.
83. Közvetlen állami támogatást azok a politikai pártok kapnak, amelyek a parlamenti választáson a szavazatok több mint egy százalékát elérték. Helyi szinten nem jár állami támogatás. Az állami támogatás átlagosan a parlamenti képvisellel rendelkező pártok (2009) hivatalos<sup>3</sup> költségvetésének csaknem 60 százalékát teszik ki. A magyar rendszer közvetlen és közvetett támogatást nyújt a választásokkal összefüggésben is; ilyen támogatást kapnak – a nyilvántartásba vett választási jelöltjeik száma alapján – a pártok, illetve a független jelöltek. A közvetett állami támogatás a kampány idején igénybe vehető, meghatározott feltételek mellett nyújtott ingyenes média-hirdetéseket jelent. Ezenkívül léteznek szabályok, amelyek a politikai pártok magánforrásból történő finanszírozásának alapjait teremtik meg, és átláthatóságot biztosítanak ezen a területen. A pártfinanszírozás Párttörvényben meghatározott forrásai a tagdíjak, a jogi személyektől és magánszemélyektől, belföldről és külföldről kapott hozzájárulások. Azonban sem az állami tulajdonú vállalatok vagy költségvetési támogatásban részesülő jogi személyek nem adhatnak támogatásokat, sem más országok állami intézményei, továbbá tiltottak a névtelen adományok is. A politikai pártok nem vásárolhatnak részvényeket, de nem létezik más kiadási korlát rájuk nézve, kivéve a választásokkal összefüggő korlátot. Létezik

---

<sup>3</sup> Néhány nem-hivatalos forrásból jelzés érkezett, hogy a nagyobb politikai pártok Magyarországon sokkal nagyobb arányban kapnak magánforrásból támogatást, többek között jogi személyektől.

a politikai pártok és választási kampányok/jelöltek finanszírozásának törvényességét ellenőrző mechanizmus, és a finanszírozási szabályok megsértése esetére néhány szankció.

84. Elismerően kell nyilatkozni arról, hogy Magyarország részletes jogi szabályozást alkotott ezen a területen, és a magyar jog a politikai pártok és a választási kampányok finanszírozásában a korrupció elleni küzdelem közös szabályairól szóló Rec(2003)4. számú ajánlás több követelményének megfelel. Mindazonáltal a GRECO értékelő csoportja több hiányosságot azonosított a hatályos szabályozásban és annak alkalmazásában a Rec(2003)4. számú ajánlás elveivel összefüggésben. Másfelől a GRECO értékelő csoportja nem tartózkodhat annak a ténynek a megjegyzésétől, hogy a politikai finanszírozásra vonatkozó magyar jogi szabályozást az országban erősen kritizálja a legjelentősebb politikai pártok többsége, különböző állami intézmények, társadalmi szervezetek, valamint legfőképpen civil szervezetek és a média. A legjelentősebb kritika azzal a meggyőződéssel függ össze, hogy a jelenlegi szabályozást nem teljesen a célnak megfelelően alkalmazzák és hajtják végre, továbbá számos hiányosságtól szenved, amelyek lehetővé teszik a gyakorlatban a szabályozás megkerülését. A választási kampányok finanszírozása átláthatóságának hiánya különösen aggodalomra ad okot, amint azt az országlátogatáson a GRECO értékelő csoportjával találkozó legtöbb szakértő jelezte. Magyar tudományos intézetek és társadalmi szervezetek kutatásai arra a következtetésre jutnak, hogy a politikai pártokat – különösen a parlamentben képvisellel rendelkezőket – a magyar közvélemény többé-kevésbé korrupció által befolyásoltnak tekinti, így a pártok az ország legkevésbé elismert és legkisebb bizalommal rendelkező intézményei közé tartoznak több közvélemény-kutatás szerint. A leírt helyzet, amellyel számos szakértő, akivel az országlátogatás során a GRECO értékelő csoportja találkozott, egyetért nagyon komoly és határozott intézkedést követel.
85. A pártok alapítására és tevékenységére vonatkozó alapvető szabályokat 1989-ben fogadták el, a Harmadik Magyar Köztársaság megalapítását követően. Azóta számtalanszor felmerült annak igénye, hogy – többek között – növeljék a politikai finanszírozás átláthatóságát, és előmozdítsák a politikai pártok, pártalapítványok és választási jelöltek elszámoltathatóságát. A legtöbb – ha nem az összes – vezető politikai párt elismerte, hogy a politikai korrupció megfékezésére van szükség Magyarországon, de a pártfinanszírozás szabályozási hátterének megreformálására és előmozdítására irányuló számos kísérlet sikertelen volt, és a szabályozás lényegében változatlan maradt. A legutóbbi reformkísérlet a T/4190. számú törvényjavaslat volt 2009-ben, ami egy korábbi, a Kormány által 2006-ban benyújtott törvényjavaslatot követett. Több párt jelenleg is támogatja a rendszer jogi reformját. A szabályozás felülvizsgálatának egyik nehézsége – ahogy arról a GRECO értékelő csoportját tájékoztatták – azon alkotmányi követelmény volt, ami minősített többséget (2/3) követel meg a jogi szabályozás módosításához (az Alkotmány 63. §-a). Ez a követelmény, amely eltér az általános szabálytól, ami alapján a legtöbb törvényt egyszerű többséggel fogadják el Magyarországon, lényegében majdnem két évtizedre megbénította a reformfolyamatot. A GRECO értékelő csoportja arra a következtetésre jutott, hogy a kétharmados többségi szabály – amely nyilvánvalóan szükséges és fontos volt az Alkotmány elfogadásakor – alapvető akadálnak tűnik a politikai pártok és választási kampányok finanszírozására vonatkozó szabályok elfogadására és későbbi követelményeknek megfelelő továbbfejlesztésére. A GRECO értékelő csoportja szerint e tárgykör szabályozását a legtöbb államban módosításoknak és reformoknak kell alávetni, amely folyamatosan követi a társadalom más változásait. Ezért a GRECO értékelő csoportja erősen kételkedik abban, hogy a politikai finanszírozási szabályozásra vonatkozó minősített többségi szabály fenntartása szükséges-e. Ez az alkotmánybeli követelmény tűnik a kulcsnak a jelentés lenti részében javasolt szükséges reformokhoz, ezért a GRECO értékelő csoportja azt javasolja, hogy Magyarország **vizsgálja felül, hogy szükséges-e az Alkotmány 63. §-ában előírt kétharmados többség a politikai pártok gazdálkodására és működésére vonatkozó szabályozáshoz, és lehetőség szerint**

**egy egyszerű többségi követelményt írjon elő az ilyen tárgyú szabályozás elfogadására vonatkozóan.**

### Átláthatóság

86. Magyarországon a politikai pártokat egy részletesen szabályozott eljárásban kell nyilvántartásba vetetni az egyesülési jogról szóló törvény (Egyesülési törvény) szerint. Ez az eljárás nagyjából ugyanaz mint minden társadalmi szervezet esetében. Az illetékes bíróság dönt végül a politikai párt nyilvántartásba vételéről, ugyanúgy mint más társadalmi szervezetek esetében. A 19 megyei bíróság és a Fővárosi Bíróság őrzi a nyilvántartásba vett pártokkal kapcsolatos dokumentumokat is. A nyilvántartásba vett szervezetek listája nem különbözteti meg a politikai pártokat és a társadalmi szervezetek más típusait. A pártoknak megkülönböztető névvel kell rendelkezniük, de nincs más jellegzetesség, ami alapján be lehetne azonosítani vagy ki lehetne válogatni a pártokat a nyilvántartásból; nem létezik speciális szervezeti szám vagy más hasonló adat. Üdvözölendő, hogy a nyilvántartásban szereplő valamennyi adat nyilvános, és – hogy megkönnyítse az ezen információkhoz való hozzájutást – az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala a megyei nyilvántartások információit központilag közzéteszi összesített formában. A központi információk szintén valamennyi társadalmi szervezetre vonatkoznak, függetlenül attól, hogy politikai pártok, pártalapítványok vagy más típusú társadalmi szervezetek. A GRECO értékelő csoportja megtudta, hogy Magyarországon több mint 240 pártot alapítottak, de nagyjából a fele a pártoknak már nem működik. Kiderült az is, hogy bonyolult volt a nyilvántartás(ok)ból megállapítani, hogy mely társadalmi szervezetek működnek politikai pártként, és gyakran nehézségekbe ütközött a társadalmi szervezetekkel/pártokkal vagy a képviselőikkel való kapcsolat felvétele, ami problémát okozott többek között az ellenőrzést végző szervezeteknek, így az Állami Számvevőszéknek, valamint a Legfőbb Ügyészségnek. A GRECO értékelő csoportja nem látott aggodalomra okot általában a nyilvántartásba vételi eljárással kapcsolatban, azonban megállapítja, hogy annak ellenére, hogy a nyilvántartásba foglalt adatok nyilvánosak, a nyilvántartások jelenlegi formája Magyarországon meglehetősen nehézé teszi a kevésbé jelentős politikai pártok beazonosítását, és ez nem kizárólag a közvélemény szempontjából problematikus, hanem több érintett hatóság szempontjából is. A Magyarországon nyilvántartásba vett politikai pártok egyértelmű azonosítását lehetővé tevő, megbízható rendszer szükséges ahhoz, hogy a politikai pártok és a kapcsolódó területek, mint például a finanszírozás átláthatóbbak legyenek. Ez megkönnyítené a hatékonyabb ellenőrzési rendszert és a finanszírozási szabályok és eljárások megsértése esetére szóló szankciók alkalmazását ezen a területen. Ezalapján a GRECO értékelő csoportja azt ajánlja, hogy Magyarország **biztosítsa, hogy a politikai pártok és a kapcsolódó alapítványok könnyen azonosíthatóak legyenek a társadalmi szervezetek nyilvántartásában, és hogy a nyilvántartásba foglalt, a székhelyükre és vezető tisztségviselőikre vonatkozó elérhetőségi adatokat rendszeresen naprakész állapotba hozzák.**
87. A Párttörvény előírja, hogy a politikai pártoknak két kötelezettségük van a könyvvitellel és a beszámoló-készítéssel kapcsolatban. Egyrészt a nyilvántartásba vételre irányuló kérelemmel együtt egy kezdő vagyomérleget kell benyújtani, aminek a mintáját a Párttörvény 2. melléklete tartalmazza. Másrészt a Párttörvény (9. §) hallgatólagosan kötelez minden politikai pártot, hogy vezessen üzleti könyveket, és kifejezett kötelezést tartalmaz arra nézve, hogy a pártok a Párttörvény 1. mellékletében meghatározott forma szerinti beszámolóikat minden évben nyilvánosságra hozzák a Magyar Közlönyben a következő év április végéig. Nincs más utalás számviteli szabályokra, például az általános Számviteli törvényre. Ennek megfelelően nincs jogi kötelezettsége a pártoknak, hogy megfeleljenek a Számviteli törvény előírásainak, amelyet körülbelül tíz évvel a Párttörvény után fogadtak el. Azonban a nagyobb pártok a gyakorlatban úgy tűnik, hogy bizonyos mértékig megfelelnek a Számviteli törvénynek. Ennek

eredményeképpen az 1. mellékletben meghatározott minta az egyetlen követendő szabály a pártok számára. A GRECO értékelő csoportja megjegyzi, hogy a minta, amely egy, a nyilvánosságra hozandó adatokat megjelölő, rövid dokumentum távolról sem alkalmas arra, hogy a megfelelő számvitel alapja legyen; a bevételek és kiadások között felsorolt egyes tételek összefoglalóak és nincsenek további útmutatások. Például – hogy csak néhány hiányosságot említsünk – a minta nem tartalmaz eligazítást arra nézve, hogy hogyan kell elszámolni a kölcsönöket vagy a nem-pénzbeli adományokat, a kampányköltségeket pedig a „politikai tevékenység” tételben kell feltüntetni további adatok nélkül. A GRECO utal ezzel összefüggésben a Rec(2003)4. számú ajánlás 11. cikkére, amely szerint az államoknak kötelezniük kell a politikai pártokat a megfelelő könyvvitelre és beszámoló-készítésre. Magyarországon a politikai pártok megfelelő számvitelére vonatkozó világos szabályok hiánya olyan helyzetet teremt, ami nyilvánvalóan nincs összhangban az Ajánlás 11. cikkében lefektetett elvvel. A GRECO értékelő csoportja úgy találja, hogy például az általános Számviteli törvényre történő utalás megfelelő megoldás lenne e probléma orvosolására. Továbbá a GRECO értékelő csoportja kritikával találkozott azzal kapcsolatban, hogy a pártok által benyújtott beszámolók (amelyek a mintán alapulnak) még ahhoz sem nyújtanak kellően részletes adatokat ahhoz, hogy ellássák a közvetlen céljukat, azaz alapvető információkat biztosítsanak a nyilvánosságnak és a médiának. A szakértők elmondták a GRECO értékelő csoportjának, hogy a jelenlegi mintában foglaltaknál szélesebb körű információk közzétételére lenne szükség. A GRECO értékelő csoport egyetért ezzel a megállapítással, és hozzáteszi, hogy a beszámolókat a leginkább koherens módon kell elkészíteni, hogy megkönnyítsék a különböző pártok közötti összehasonlítást. A GRECO értékelő csoportja elismeri a jogos érdeket arra nézve, hogy a politikai pártoknak megfelelő könyvviteli és beszámoló-készítési kötelezettséget írjanak elő, de egyúttal az az álláspontja, hogy e kötelezettség megállapításakor a rugalmasság a másik szempont, és figyelembe kell venni a magyarországi pártok különböző helyzetét és szükségleteit, elsősorban hogy elkerülhető legyen a túl körülményes szabályozás a kisméretű vagy jelentéktelen pártok esetén, amelyeknek szintű nincs adminisztrációja és tevékenysége, vagy az alacsony szintű. A fentiek tükrében a GRECO értékelő csoportja azt javasolja Magyarországnak, hogy **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.**

88. A politikai pártok 2003 óta ún. „pártalapítványokat” hozhatnak létre. Ezeket a Pártalapítványi törvény szabályozza, és kizárólag tudományos, ismeretterjesztő, kutatási és oktatási tevékenységre hozhatóak létre a párt támogatása és a politikai kultúra fejlesztése érdekében. A pártalapítvány költségvetési támogatást kap, amennyiben az „anyapárt” jogosult költségvetési támogatásra. Ez a támogatás, amely pártonként egyidejűleg csak egy pártalapítványnak jár, a politikai pártoknak járó költségvetési támogatás jelentős részét (nagyjából a felét) teszi ki. A pártalapítványok a törvény szerint nem hozhatóak létre üzleti/gazdasági tevékenység végzése céljából, és nem nyújthatnak pénzügyi támogatást a pártnak. Azonban a pártok általános alapítványokat is létrehozhatnak, amelyekre nem vonatkoznak a pártokkal kapcsolatos speciális korlátozások. Míg a politikai pártoknak nincs jogi kötelezettségük a Számviteli törvény előírásainak követésére, az alapítványok minden típusa (a pártalapítványok is) kötve van a Számviteli törvényhez. Az alapítványok közül azonban kizárólag a pártalapítványok kötelesek – a pártokhoz hasonlóan – nyilvánosságra hozni a pénzügyi és működési összefoglaló beszámolójukat. Ez a beszámoló azonban nincs konszolidálva az „anyapárt” beszámolójával.

89. Az országlátogatás során a GRECO értékelő csoportja szembesült a pártokhoz kötődő alapítványok (nem pártalapítványok) felhasználását érintő kritikával; ezek az alapítványok nincsenek ugyanazoknak a korlátoknak alávetve, mint a pártok maguk; vélelmezhető, hogy az ilyen alapítványok a párttevékenység és kampányok finanszírozásának eszközei. Ezek az alapítványok – amelyek jogilag elkülönülnek a pártoktól, de valójában szorosan kötődnek hozzájuk és tevékenységükhöz – kaphatnak adományokat is, köztük például névtelen vagy külföldi adományokat, anélkül, hogy – a szabályozás megkerülésének megelőzése érdekében – ugyanazoknak a korlátozásoknak és szabályoknak lennének alávetve, mint a pártok maguk vagy a pártalapítványok. Habár minden alapítvány a Számviteli törvény szerinti megfelelő számviteli követelményeknek van alávetve, és a pártalapítványokat az Állami Számvevőszék a pártokhoz hasonlóan ellenőrzi, a kapcsolódó alapítványok számvitele nincs feltétlenül összehangolva a párt számvitelével. A GRECO értékelő csoportja fontosnak tartja, hogy hasonló átláthatósági követelmények vonatkozzanak minden típusú alapítványra és jogi személyre, amely szorosan kapcsolódik a pártokhoz, utal továbbá a 11. cikkre a Rec(2003)4 ajánlás 6. cikkével összefüggésben, amely szerint a politikai pártok beszámolóit konszolidálni kell, hogy megfelelően magában foglalja azon jogi személyek beszámolóit, amelyek közvetlenül vagy közvetve kapcsolódnak a politikai párthoz, vagy más módon az ellenőrzése alá tartoznak. Ebben az összefüggésben a GRECO értékelő csoportja figyelemmel van az egyes jogi személyekre vonatkozó ilyen megközelítésű szabályozás bevezetésével járó jogi problémákra is. Mindazonáltal a GRECO tárgybeli korábbi kijelentései fényében a GRECO értékelő csoportja azt javasolja, hogy 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).**
90. A fentiekben említettek szerint a Párttörvény (4. §) nem engedi a politikai pártoknak, hogy névtelen adományokat elfogadjanak, és ugyanaz a törvény (9. §) rendelkezik arról, hogy hazai adomány esetén az 500 000 forintot (2000 €), külföldi adomány esetén a 100 000 forintot (400 €) meghaladó adományokat külön fel kell tüntetni a politikai pártok beszámolóiban „a hozzájárulást adó és az összeg megjelölésével”. A GRECO értékelő csoportja megjegyzi, hogy a pártalapítványok nem jogosultak névtelen adományok elfogadására a Pártalapítványi törvény (3. §) alapján, és nyilvánosságra kell hozniuk „az alapítvány számára támogatást nyújtó személy azonosításához szükséges adatokat és a támogatás összegét”. A GRECO értékelő csoportja megjegyzi, hogy míg a Pártalapítványi törvény (amit 2003-ban fogadtak el) szövegezése összhangban van a Rec(2003)4. számú ajánlás 12b. cikkének követelményével, amely szerint „az adományozóknak az iratokból beazonosíthatóknak kell lenniük”, a politikai pártokra vonatkozó szabályozás azonban ennél gyengébb. A GRECO értékelő csoportja azon a véleményen van, hogy a név közzététele gyakran nem elegendő az adományozó beazonosításához, különösen ha az adomány olyan személytől érkezik, akinek gyakori a neve vagy külföldi. Ezenkívül a GRECO értékelő csoportja megjegyzi, hogy a rendelkezések nem kifejezetten világosak abból a szempontból, hogy a nem-pénzbeli adományokat (pl. termékek vagy önkéntes munka) hogyan kell értékelni. Végül a GRECO értékelő csoportja egyáltalán nem talált szabályozást a választási jelölteknek nyújtott, esetleg névtelen adományokról szóló beszámolási kötelezettségre nézve, amely megakadályozhatná azon szabályok megkerülését, amely szerint a pártoknak nem lehet névtelen adományokat adni. Ezek a hiányosságok világos szabályozás szükségességét vetik fel, ezért a GRECO értékelő csoportja azt javasolja, hogy 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.**

91. A választási kampányidőszakban történő politikai finanszírozásra (bevételek és kiadások) vonatkozó szabályok átláthatóságának hiánya miatt ezen a területen különösen szükséges reformok megvalósítása Magyarországon. A magyar választások kampányköltségei jelentősen megnövekedtek az elmúlt években azon civil szervezetek szerint, amelyek monitorizálják a politikai hirdetéseket és reklámokat a választási kampányok alatt. A GRECO értékelő csoportja által – állami szervektől és civil szervezetektől – összegyűjtött információk erőteljesen azt sugallják, hogy a pártok és független jelöltek által megadott hivatalos bevételi és kiadási adatok valójában csak a töredékei a valós költségeknek. A GRECO értékelő csoportja megjegyzi, hogy a választási eljárásról szóló törvény, amely a választásokat elsődlegesen szabályozza, három különböző területről rendelkezik, amely központi kérdés lehet a kampányfinanszírozás átláthatósága szintjének az előmozdításáról folytatott vitában. Ez a három kérdés a kampányidőszak meghatározása, a kiadási korlát, és az erre az időszakra eső bevételekről/kiadásokról való beszámolás. Először is a választási eljárási törvény nem határoz meg egy határozott időkeretet a kampányidőszakra. A kampányidőszak a választás kitűzésétől kezdődik, amelynek legalább 72 nappal a szavazás napja előtt meg kell történnie, a kampányidőszak vége pedig a szavazás napját megelőző nap 0 óra. Ez azt jelenti, hogy a kampányidőszak hosszabb lehet, mint 72 nap, de nem lehet rövidebb. A GRECO értékelő csoportja megtudta, hogy a gyakorlatban ez az időszak gyakran három hónapig is eltarthat, és a „hivatalos” kampányidőszak egy azt megelőző „nem-hivatalos” kampányidőszakba olvad bele. A kampányidőszak hosszának pontos megjelölését sokat kiritizálták Magyarországon, mert nehézséget okoz a kampányfinanszírozásnak a párt általános működésétől való elkülönítésében. Számos szakértő azt is hozzátette, hogy a jelenlegi legalább 72 napos időszak túl hosszú, mivel egy rövidebb időszak ellensúlyozná a választási kampányok költségeinek a növekedését, és így egy igazságosabb versenyhez vezetne a kis és nagy pártok között. Másodszor, a jelenlegi, a kampánykiadásokra vonatkozó kiadási korlát 1 000 000 forint (4000 €) jelöltenként, és egy párt összesen 386 millió forintot (1,5 millió €) költhet a parlamenti választásokra (mivel egyetlen pártnak sem lehet egy parlamenti helyre több jelöltje). Ez a kiadási korlát ugyanaz maradt 1990 óta, és a GRECO értékelő csoportjával az országlátogatáson találkozó szakértők többsége „nevetségesen alacsonynak” minősítette, mivel teljesen irreális, különösen a nagy pártok tekintetében, amelyekről azt állították, hogy valójában többszörösen átlépi ezt a határt. Csak néhány szakértő állította, hogy a jelenlegi határ megfelelő. Harmadszor, a kiadási korlát és a valós kiadások közötti eltérés következtében a választási kampánykiadásokról és –bevételekről szóló beszámolók, amit a pártoknak/jelölteknek 60 nappal a választás után nyilvánosságra kell hozniuk – és amelyeket az Állami Számvevőszék ellenőriz (körülbelül egy évvel később) – csak a megengedett bevételt és kiadást tüntetik fel, míg a kiadások nagy többségéről, különösen a nagyobb pártokról, nem készül megfelelő beszámoló, és nem kerülnek megfelelően nyilvánosságra.
92. A GRECO értékelő csoportja teljes mértékben osztja azt a Magyarországon általános aggodalmat, hogy az kampányfinanszírozás átláthatóságának szintje kritikusan alacsony. Az országlátogatás során a GRECO értékelő csoportjával találkozó szakértők, köztük számos politikai párt képviselői mind egyetértettek abban, hogy a hatályos szabályozás ebből a szempontból idejétmúlt, és hogy szükséges a jogi követelményeket a valós helyzethez igazítani, habár a különböző politikai erők által javasolt intézkedések különböznek. A technikai hiányosságokra koncentrálva a GRECO értékelő csoportja nagy szükségét látja annak tisztázásának, hogy egy jól meghatározott választási időszakban – függetlenül attól, hogy az rövidebb vagy hosszabb, mint a jelenlegi időszak – a bevételek és kiadások megfelelően el

legyenek számolva, és megfelelően szerepeljenek a párt/jelölt beszámolójában. Továbbá szükséges felülvizsgálni a választási kiadási határ megállapításának alapjait, egy megfelelően dinamikus megközelítés és egy hosszútávon is realista kiadási limit alkalmazásával, amely különbözik a jelenlegi modelltől, amiben az összeget egyszerűen a törvény rögzíti. A GRECO értékelő csoportja megjegyzi azt is, hogy a hatályos beszámolási és közzétételi kötelezettségnek a választás után kell eleget tenni (60 napon belül), azonban az Állami Számvevőszék által megosztott információk szerint néhány ilyen beszámolót a törvényben meghatározott határidőtől sokkal később tesznek közzé. Megismételve a GRECO több értékelő jelentésében kifejezett azon ajánlást, hogy a választási finanszírozásról rendszeresen be kell számolni a kampányidőszakban is, a GRECO értékelő csoportja álláspontja szerint előnyös lehetne Magyarországon is, mivel idősebb, széles körű információkat kínálna a választópolgároknak a választás napját megelőzően, amennyire csak lehetséges. A fentiek fényében a GRECO azt javasolja Magyarországnak, hogy **(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.**

## Felügyelet

### *Könyvvizsgálat*

93. Ahogy a fentiekben már megjegyeztük, a politikai pártok nincsenek megfelelő számviteli szabályoknak alávetve, sőt semmilyen jogszabály nem kötelezi a pártokat, hogy a könyvvitelüket független könyvvizsgáló vizsgálja meg. A GRECO értékelő csoportja azt tapasztalta, hogy az ilyen ellenőrzésekkel kapcsolatban a politikai pártok kizárólag a belső felügyeleti szervekre számítanak, és a pártok a gyakorlatban egyáltalán nem alkalmaznak független könyvvizsgálót. Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) képviselői megerősítették a GRECO értékelő csoportjának, hogy még nem találkoztak olyan pártbeszámolóval, amely független könyvvizsgáló lett volna alávetve, és hangsúlyozták, hogy egy ilyen könyvvizsgálat hasznos lenne az ÁSZ utólagos ellenőrzése szempontjából is. A GRECO értékelő csoportja meg van győződve arról, hogy a pártbeszámolók manipulálásának lehetősége csökkenne, és a hitelességük jelentősen erősödne, ha a politikai pártok beszámolóit független könyvvizsgálók vizsgálnák. Az ilyen vizsgálatok az ÁSZ pártfinanszírozást ellenőrző munkájához is hozzájárulhatnának. Azonban az ilyen kötelezettség előírásakor a másik szempont a rugalmasság, azaz a különböző pártok eszközeinek és szükségleteinek figyelembevétele, különösen, hogy elkerülhető legyen a túl nehézkes szabályozás azon kis vagy jelentéktelen pártok esetén, amelyeknek kevés adminisztrációja vagy eszköze van, vagy egyáltalán nincs ilyen – tekintettel arra, hogy az ilyen pártokból sok van Magyarországon. Ezért a GRECO értékelő csoportja azt javasolja Magyarországnak, hogy **írja elő, hogy a pártok főszabályként független könyvvizsgálóra kötelezettek legyenek erre jogosult szakértők igénybevételével.**

### *Ellenőrzés*

94. A politikai pártokkal és választásokkal kapcsolatban három állami szerv gyakorol felügyeleti, illetve ellenőrzési jogköröket: az ügyészség (végső soron a bíróság) a politikai pártok/alapítványok alapításával és megszűnésével kapcsolatban, az Országos Választási Bizottság a választási eljárás ellenőrzésével kapcsolatban, az ÁSZ pedig a politikai finanszírozás törvényességének ellenőrzésével kapcsolatban.



95. Az ÁSZ Magyarországon az állam legfőbb ellenőrző szerve. Az ÁSZ kizárólag az Országgyűlésnek felelős, azonban nincs alávetve a parlamentnek, és a tevékenységét más állami szervektől függetlenül végzi. Az ÁSZ-ra és tisztségviselőire vonatkozó szabályokat az Alkotmány, az Állami Számvevőszékről szóló törvény, más jogszabályok, valamint az Ellenőrzési Kézikönyvben közzétett Magatartásszabály-gyűjtemény tartalmazza, amely a Legfőbb Ellenőrző Szervek Nemzetközi Szervezete (INTOSAI) követelményein alapul. Számos biztosíték létezik az ÁSZ és tisztségviselői függetlenségére nézve. Az elnököt 12 évre az Országgyűlés választja, és a parlamenti képviselőkkel azonos tartalmú mentelmi jog illeti meg. Az elnök és a főbb tisztségviselők nem lehetnek olyan személyek, akik a megbízatás keletkezését megelőző négy évben a Kormány tagjai voltak vagy bármely párt országos szervezetében választott vezető tisztséget töltöttek be, politikai tevékenységet nem végezhetnek, gazdasági társasághoz nem kötődhetnek, és kötelesek vagyonynyilatkozatot benyújtani. Az ÁSZ tisztségviselőire nézve szakmai követelmények biztosítják, hogy megfelelő végzettségük legyen. A GRECO értékelő csoportjának álláspontja szerint az ÁSZ intézményi keretei teljesen megfelelnek a független ellenőrzési mechanizmushoz szükséges követelményeknek, összhangban a Rec(2003)4. számú ajánlás 14. cikkével.
96. Az ÁSZ politikai finanszírozással kapcsolatos ellenőrzési tevékenységének célját vizsgálva megállapítható, hogy a Párttörvényből (10. §) következik, hogy az ÁSZ hatáskörrel rendelkezik – más állami, közigazgatási szervekkel ellentétben – a politikai pártok gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére, és hogy erre az ellenőrzésre minden második évben kerül sor azon pártok tekintetében, amelyek rendszeres költségvetési támogatásban részesülnek. Négyévente kerül sor viszont azon politikai pártok ellenőrzésére, amelyek nem kapnak költségvetési támogatást. Másodsor, a Pártalapítványi törvény (4. §) szerint az ÁSZ hatáskörébe tartozik a költségvetési támogatásra jogosult pártalapítványok gazdálkodása törvényességének a kétévenkénti ellenőrzése is. Harmadsor, az ÁSZ ellenőrzi az általános választásokat is a választási eljárásról szóló törvény (92. §) alapján. Erre az ellenőrzésre a választást követő egy éven belül kerül sor, és a választási kampányra fordított állami és más pénzeszközök felhasználásának ellenőrzésére terjed ki a parlamenti képviseletet szerzett jelölő szervezeteknél (azaz a pártoknál) és a képviselővé megválasztott független jelöltekénél. Az ÁSZ ellenőrizheti a többi jelölő szervezetet és jelöltet is más jelöltek kérésére. Azonban a 2006. évi választás után egyetlen ilyen kérelem sem érkezett. A GRECO értékelő csoportja azon a véleményen van, hogy az ÁSZ-nak elég széles hatásköre van a politikai finanszírozásban résztvevők ellenőrzésére, kivéve az alapítványokat és más „harmadik személyeket”, amelyek pénzügyileg szorosan kötődhetnek a pártokhoz. E tekintetben a GRECO értékelő csoportja utal arra az ajánlására (89. pont), hogy a párt beszámolóját konszolidálni kell a politikai párthoz közvetlenül vagy közvetve kötődő jogi személyek beszámolóival, és az az álláspontja, hogy az ÁSZ hatáskörét szélesíteni kell, hogy ezekre a szervezetekre is kiterjedjen. Ennek megfelelően a GRECO értékelő csoportja azt javasolja Magyarországnak, hogy **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.**
97. A GRECO értékelő csoportja üdvözli, hogy az ÁSZ valamennyi ellenőrzési jelentését nyilvánosságra hozzák. Ettől függetlenül több, a GRECO-val találkozó szakértő hangsúlyozta, hogy az ÁSZ politikai finanszírozást ellenőrző tevékenységét határozottan erősíteni szükséges. Az ÁSZ-t kritizálták amiatt, hogy a politikai finanszírozás ellenőrzését kizárólag a könyvvitel és a beszámolók törvényességének ellenőrzésére korlátozta, anélkül hogy további proaktív, mélyreható vizsgálatot folytatott volna például a valódi pénzmozgásokról. A jogalkotást is kritika érte azért, hogy az ÁSZ-nak a parlamenti képviselettel rendelkező pártokat csak kétévente kell ellenőrizni, más pártokat pedig még ritkábban, négyévente. A választási kampányfinanszírozás

ellenőrzésére pedig csak egy évvel a választás után kerül sor. A GRECO értékelő csoportja komolyan aggódik amiatt, hogy habár általános egyetértés látszik abban, hogy a finanszírozási és kiadási szabályokat széles körben rendszeresen megsértik, mégis kevés jogsértést fed fel az ÁSZ az ellenőrzése során ezen a területen. Nyilvánvaló, hogy a hatályos vagy a még megalkotandó szabályozást jelentősebb ellenőrzéssel kell összekapcsolni. Az ÁSZ megfelelő szerv, azonban a rendszer hatékonyságához új szabályozás szükséges, valamint az ÁSZ részéről továbbfejlesztett tevékenységi módszereket. Világos, hogy az ÁSZ munkája egyszerűsödne, ha a pártokat megfelelő számviteli szabályok kötnék, és független könyvvizsgálót kellene alkalmazniuk, a fentiekben leírtak szerint. Továbbá a GRECO értékelő csoportja azon a határozott véleményen van, hogy az ÁSZ-nak a jelenleginél gyakrabban kellene ellenőrzéseket végeznie minden párt tekintetében, illetve a választási ellenőrzés esetén az egy évvel később történő ellenőrzés túl hosszú időnek tűnik, különösen a közérdek szempontjából. Ezenfelül az is nyilvánvalónak látszik, hogy az ÁSZ-nak kezdeményezőbb, proaktívabb megközelítést kellene alkalmazni a munkájában. A GRECO értékelő csoportja tudomást szerzett arról, hogy az ÁSZ-nak már vannak ilyen jogosultságai, például a bankszámlák ellenőrzése vagy helyszíni ellenőrzés végzése, azonban ezeket az eszközöket gyakrabban kellene alkalmazni, és a nyomozóhatósággal való együttműködés lenne szükséges, hogy az ÁSZ hatékonysága növekedjen. Tovább lehetne fejleszteni a megelőző intézkedéseket, amelyeket izonyos fokig a pártokkal való konzultáció során már alkalmaz az ÁSZ. Ezek az intézkedések természetesen azt igénylik, hogy az ÁSZ több forrást kapjon. A fentiek fényében a GRECO értékelő csoportja azt ajánlja Magyarországnak, hogy **(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.**

### Szankciók

98. Néhány speciális szankció létezik a politikai pártok (Párttörvény), pártalapítványok (Pártalapítványi törvény) finanszírozásának megsértésére vonatkozó szabályozásban, valamint az kampányfinanszírozási szabályok (választási eljárási törvény) finanszírozási szabályainak megsértésére nézve. Ezek a szankciók azokra a pártokra és pártalapítványokra vonatkoznak, amelyek névtelen adományokat fogadtak el (ami tilos), törvényellenes üzleti tevékenységből bevételt szereztek vagy más hasonló tevékenységet folytattak. Az ÁSZ ilyen helyzetben kötelezheti a szervezetet, hogy az adománynak megfelelő összeget 15 napon belül fizesse be az állami költségvetésbe, egyébként azt adók módjára hajtják be. Ezenfelül az állami támogatást csökkenteni kell a kapott illegális támogatás összegének megfelelő összeggel. Hasonló szankciók vonatkoznak a választási kampányokkal kapcsolatos finanszírozási szabálytalanságokra. A kiadási határt átlépő pártot vagy jelöltet az ÁSZ kötelezheti, hogy a határt túllépő összeg kétszeresét fizesse meg az államnak.
99. Természetesen a fenti speciális szankciók mellett az ÁSZ-nak jeleznie kell a nyomozóhatóságoknak, ha a Büntető Törvénykönyv hatálya alá tartozó bűncselekmény gyanúját észleli, ami az ügyészség/rendőrség által megindított büntetőeljáráshoz, és végső soron büntetőjogi szankciók alkalmazásához vezethet. A párt néhány törvénysértése és más jogsértése (beleértve a gazdálkodásával kapcsolatosakat is) a hatáskörrel rendelkező bíróságnak a párt vagy pártalapítvány felosztatását vagy megszűnését kimondó döntéséhez vezethet.
100. A GRECO értékelő csoportja megjegyzi, hogy a jelenleg az ÁSZ – mint a politikai finanszírozás elsődleges ellenőrzésére jogosult szerv – által alkalmazható szankciók kritikusan gyengék. A

kevés lehetséges szankció olyan helyzetekre korlátozódik, amikor a finanszírozási szabályokat megsértik, és ez nem tűnik elegendőnek a Rec(2003)4. számú ajánlás 16. cikkében foglalt követelmény teljesítéséhez, amely szerint hatékony, arányos és visszatartó szankciókra van szükség. A közigazgatási jellegű speciális szankciók teljesen hiányoznak, például az ÁSZ által közvetlenül alkalmazható intézkedések olyan helyzetekben, amikor a beszámolótevő szerv nem felel meg a beszámoló-készítési vagy nyilvánosságra hozatali követelményekre vonatkozó törvényi kötelezettségeinek, vagy amikor egy párt vagy jelölt nem tesz eleget az ÁSZ információkérésének, stb. A jelenlegi helyzet jelentősen gyengíti a politikai finanszírozási szabályok ellenőrzésének hatékonyságát. Átfogóbb szabályozás elfogadása esetén a szankciókat is fejleszteni kell, és lehetőség szerint rugalmas szankciókat kell az ÁSZ rendelkezésére bocsátani. Ennek megfelelően a GRECO értékelő csoportja azt javasolja Magyarországnak, hogy **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.**

## V. KÖVETKEZTETÉSEK

101. Magyarországon a politikai pártok és pártalapítványok alapítására és nyilvántartásba vételére, a választások lebonyolítására és a választási kampányra vonatkozó jelenlegi alkotmányi és törvényi keret meglehetősen fejlett. A politikai életet Magyarországon a pártok uralják, a (az országgyűlési választáson a szavazatok több mint 1 százalékát elért) pártok részére nyújtott közvetlen költségvetési támogatás a párt anyagi eszközeinek jelentős részét adja. Ezenfelül léteznek szabályok a politikai pártok, pártalapítványok és választási kampányok magánforrásból történő finanszírozásának alapjáról és korlátaikról. Nem adhatnak a pártoknak anyagi támogatást az állami tulajdonban lévő vállalatok, a költségvetési támogatásban részesülő jogi személyek, valamint a külföldi állami intézmények; tiltottak továbbá a névtelen adományok is. Szigorú korlátok vonatkoznak a pártok üzleti tevékenységére. A pártoknak adott adományokat egy meghatározott összeghatár felett be kell jelenteni, és nyilvánosságra kell hozni.
102. Elismerően kell nyilatkozni arról, hogy Magyarország részletes jogi szabályozást alkotott ezen a területen és a magyar jog a politikai pártok és a választási kampányok finanszírozásában a korrupció elleni küzdelem közös szabályairól szóló Rec(2003)4. számú ajánlás több követelményének megfelel. Mindemellett a politikai finanszírozás rendszerét mind jelenleg, mind korábban súlyosan és jogosan kritizálták nemcsak társadalmi szervezetek és a média, hanem különböző állami szervek és politikai pártok is. A legjelentősebb kritika azzal a széles körben osztott meggyőződéssel van összefüggésben, miszerint a jelenlegi szabályozást nem teljesen a céljának megfelelően alkalmazzák és hajtják végre, továbbá számos hiányosságtól szenved, amelyek lehetővé teszik a gyakorlatban a szabályozás megkerülését. Magyarországi tudományos intézetek és társadalmi szervezetek által végzett kutatások szerint Magyarországon a politikai pártokat – különösen a jelentősebbeket – sokan korruptaknak tekintik, ezért az ország legkevésbé elismert és legkisebb bizalommal rendelkező intézményei közé tartoznak. Világos, hogy ez a helyzet komoly intézkedéseket igényel. Habár a vezető politikai pártok a jogi szabályozás 1989-ben történt megalkotása óta többször elismerték a politikai korrupció megfékezésének szükségességét Magyarországon, és több kísérlet volt a jogi szabályozás felülvizsgálatára és a rendszer megreformálására, csak korlátozott mértékben történt előrelépés alapvető kérdésekben. Úgy tűnik, hogy ez összefüggésben van azon alkotmányi követelménnyel, miszerint e speciális terület jogi szabályozásának elfogadásához egy különösen magas fokú politikai konszenzus, az Országgyűlés kétharmados többsége szükséges. Ennek

eredményeképpen a szabályozás lényegében változatlan maradt, és nehéz reformokat megvalósítani ezen a területen.

103. A politikai finanszírozás átláthatóságának biztosítása sok tekintetben összhangban van a jelen értékelés alapjául szolgáló standardokkal; mindamellett több hiányosság állapítható meg. A pártok megfelelő könyvviteli és beszámolási kötelezettségére vonatkozó világos követelmények hiánya alapvető hézag a rendszerben. A pártok beszámolóinak független könyvvizsgálóval történő megvizsgálására vonatkozó kötelezettség megerősítené az ilyen beszámolók hitelességét. Ezenkívül a politikai pártok és a hozzájuk kapcsolódó alapítványok szoros kapcsolata a megfelelő beszámolási kötelezettségek szempontjából jobban átlátható lehetne. A választási kampányok finanszírozása átláthatóságának általános hiánya különösen aggodalomra ad okot annak a hitelt érdemlő információnak a fényében, hogy az ilyen pénzeszközök nagy része egyáltalán nem szerepel az üzleti könyvekben és a beszámolóokban. Az ezen a területen szükséges intézkedések a kampányidőszak meghatározásával, a kiadási korlátoknak a választási kampányok növekvő költségeinek fényében történő megállapításával, valamint a nyilvánosság és a média számára nyújtandó megfelelő információ szükségességével vannak összefüggésben. Az Állami Számvevőszék politikai finanszírozással kapcsolatos ellenőrzési tevékenységét – amely garanciákat kínál egy független ellenőrzési mechanizmus megvalósítására – megfelelően erősíteni kell úgy, hogy gyakoribb és gyorsabb ellenőrzésekre, illetve egy valóban kezdeményező megközelítés elfoglalására kerüljön sor. Végül mind a hatályos, mind a jövőbeni finanszírozási szabályok és eljárások megsértéséhez hatékony szankciókat kell kapcsolni.
104. A fentiek tükrében a GRECO a következő ajánlásokat teszi Magyarországnak:
- i. **vizsgálja felül, hogy szükséges-e az Alkotmány 63. §-ában előírt kétharmados többség a politikai pártok gazdálkodására és működésére vonatkozó szabályozáshoz, és lehetőség szerint egy egyszerű többségi követelményt írjon elő az ilyen tárgyú szabályozás elfogadására vonatkozóan (85. pont);**
  - ii. **biztosítsa, hogy a politikai pártok és a kapcsolódó alapítványok könnyen azonosíthatóak legyenek a társadalmi szervezetek nyilvántartásában, és hogy a nyilvántartásba foglalt, a székhelyükre és vezető tisztségviselőikre vonatkozó elérhetőségi adatokat rendszeresen naprakész állapotba hozzák (86. pont);**
  - iii. **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 beszámolóokban foglalt adatokat oly módon, hogy azok a közvélemény számára könnyen és rövid időn belül hozzáférhetőek legyenek (87. pont);**
  - iv. **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) (89. pont);**

- v. **(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 (90. pont);**
  - vi. **(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 (92. pont);**
  - vii. **írja elő, hogy a pártok főszabályként független könyvvizsgálatra kötelezettek legyenek erre jogosult szakértők igénybevételével (93. pont);**
  - viii. **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 (96. pont);**
  - ix. **(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 (97. pont)**
  - x. **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 (100. pont).**
105. Az Eljárási szabályzat 30.2 szabályával összhangban a GRECO felhívja a magyar hatóságokat, hogy a fenti ajánlások megvalósításáról szóló jelentést 2011. december 31-ig nyújtsa be.
106. Végül a GRECO felhívja a magyar hatóságokat, hogy a lehető legrövidebb időn belül járuljon hozzá a jelentés nyilvánosságra hozatalához, fordíttassa le a jelentést a nemzeti nyelvre, és a fordítást tegye közzé.