

**NEMZETI KORRUPCIÓELLENES  
PROGRAM  
(2015-2018)**

**2015.**

## TARTALOMJEGYZÉK

|  |           |
|--|-----------|
| <b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. BEVEZETÉS.....</b>   | <b>5</b>  |
| 1.1. Mandátum.....   | 5         |
| 1.2. Készítők.....   | 5         |
| 1.3. Tervezési kontextus .....   | 5         |
| 1.4. Időtáv .....  | 5         |
| 1.5. Alkalmazott módszertan.....   | 5         |
| <b>2. A PROGRAM ALAPELVEI .....</b>  | <b>6</b>  |
| 2.1. Fogalmak .....  | 6         |
| 2.2. Elvi-módszertani alapok .....   | 6         |
| 2.3. Célkitűzés .....  | 7         |
| 2.4. Kapcsolódás és lehatárolás .....  | 8         |
| <b>3. HELYZETÉRTÉKELÉS.....</b>  | <b>8</b>  |
| 3.1 A korrupcióellenes küzdelem történeti áttekintése.....   | 8         |
| 3.1.1. <i>Korrupció a rendszerváltás utáni évtizedben .....</i>  | <i>8</i>  |
| 3.1.2. <i>Korrupció elleni fellépés 2001-től.....</i>  | <i>9</i>  |
| 3.1.3. <i>A korrupció megelőzésére és az integritás erősítésére tett kormányzati intézkedések 2011-2014 között .....</i> | <i>10</i> |
| 3.2. A korrupcióra vonatkozó adatok, elemzések.....  | 13        |
| 3.2.1. <i>Mérési nehézségek.....</i>   | <i>13</i> |
| 3.2.2. <i>A korrupciós bűncselekmények köre és felderítésük.....</i>   | <i>13</i> |
| 3.2.3. <i>Felmérések, indexek .....</i>  | <i>17</i> |
| 3.2.4. <i>A nemzetközi szervezetek megállapításai, ajánlásai.....</i>  | <i>19</i> |
| 3.3 Főbb nemzetközi antikorrupciós és integritás trendek .....   | 21        |
| <b>4. ÁLTALÁNOS CÉLOK.....</b>   | <b>23</b> |
| 4.1. Az integritásirányítási rendszer és kultúra fejlesztése .....   | 24        |
| 4.1.1. <i>Integritás .....</i>   | <i>25</i> |
| 4.1.2. <i>Külső és belső kontrollrendszerek megerősítése .....</i>   | <i>28</i> |
| 4.1.3. <i>Közszolgálat és más munkakör viszonya .....</i>  | <i>29</i> |
| 4.2. Közbeszerzések .....  | 31        |
| 4.3. Átláthatóság.....   | 34        |
| 4.3.1. <i>Költségvetési szervek és állami vállalatok.....</i>  | <i>34</i> |

|   |    |
|---|----|
| 4.3.2. <i>Pártfinanszírozás</i> .....   | 35 |
| 4.4. <i>Vagyonnyilatkozat</i> .....   | 37 |
| 4.5. <i>Közérdekű bejelentések és a bejelentő védelme</i> .....                                     | 40 |
| 4.6. <i>Hatósági eljárások fejlesztése</i> .....  | 42 |
| 4.7. <i>Üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályozás</i> .....                                     | 46 |
| 4.8. <i>Oktatás, képzés</i> .....   | 46 |
| 4.8.1. <i>Közszolgálat</i> .....  | 48 |
| 4.8.2. <i>Módszertanok kidolgozása, tudományos kutatások</i> .....                                  | 50 |
| 4.8.3. <i>Emberi erőforrás menedzsment</i> .....  | 50 |
| 4.9. <i>Szemléletformálás</i> .....   | 51 |
| 4.9.1. <i>Kampányok, felmérések</i> .....   | 51 |
| 4.9.2. <i>Oktatás, képzés alap- és középfokú intézményekben</i> .....                               | 52 |
| 4.10. <i>A korrupcióellenes küzdelem személyi és tárgyi feltételrendszerének megteremtése</i> ..... | 53 |
| 5. <i>MONITORING</i> .....  | 55 |

## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A Kormány megalakulásától kezdve egyik legfontosabb feladatának tekinti az állam iránti bizalom növelését, a közigazgatás integritásának erősítését, valamint a közigazgatás megtisztítását a korrupció felderítése és a bűnösök elszámoltatása útján.

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja, amelynek közzétételére a 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozattal került sor, a 2012-2014. cselekvési időszakra elsődlegesen a közigazgatási, és részben egyes közszolgálati korrupciós jelenségek visszaszorítását célozta meg, amely koncepciót jelen Nemzeti Korrupcióellenes Program (2015-2018) (a továbbiakban: Program) tovább folytat oly módon, hogy az általános célkitűzésekhez igazodóan ezúttal már a kormányzaton kívüli szereplőket is orientálni kívánja.

A Program lefekteti a korrupció elleni kormányzati cselekvés főbb alapelveit, a cselekvési irányok meghatározásához szükséges elvi-módszertani alapokat, kitűzi az általános célokat és kitér a kapcsolódási, lehatárolási kérdésekre. A helyzetértékelés keretében összefoglalja a korrupció elleni fellépés magyarországi fejlődését, a korrupció megelőzésére és az integritás erősítésére tett kormányzati intézkedéseket, korrupciós elemzéseket, indexeket mutat be, foglalkozik a nemzetközi szervezetek megállapításaival, továbbá áttekinti a főbb nemzetközi antikorrupciós és integritás trendeket.

Figyelembe veszi a közigazgatás szereplőinek, továbbá a korrupció elleni küzdelemért különös felelősséget viselő független állami szervezeteknek a véleményét és javaslatait.

Általános célja az integritás kultúra erősítése, a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóbbá tétele, a hatósági eljárások fejlesztése, az üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályozás kialakítása, a közérdekű bejelentések megtételének és a bejelentők védelmének optimalizálása, az oktatás és képzés kiterjesztése, a szemléletformálás, továbbá a hatékony korrupcióellenes küzdelemhez szükséges személyi és tárgyi feltételrendszer megteremtése; amely területekre vonatkozó intézkedésektől már középtávon a korrupcióval szembeni szervezeti és egyéni ellenálló képesség erősödését várja.

E célok eléréséhez szükséges eszköz a kapcsolódó jogszabályi környezet felülvizsgálata, képzések, oktatások, tájékoztatási kampányok lefolytatása, innovatív informatikai alkalmazások bevezetése. A Program a közszféra, az állami tulajdonú vállalatok és a versenyszféra, illetve a társadalom egésze számára fogalmaz meg célokat, valamint támaszkodik és számít a közigazgatás és a civil társadalom intenzív együttműködésére.

# **1. BEVEZETÉS**

## **1.1. Mandátum**

A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 35. § (2) bekezdésének *a)* pontja szerint a szakpolitikai stratégia előkészítésének megkezdéséről, majd elfogadásáról a Kormány dönt. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 39. § (2) bekezdése a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok összehangolásának felelőseként a belügyminisztert jelöli ki, aki irányítási jogot gyakorol az e feladatok ellátásában közreműködő szerv felett.

A rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet 13/A. § a) pontja alapján a korrupció elleni kormányzati stratégiát a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) készíti elő, majd terjeszti fel a rendészetért felelős miniszter részére.

## **1.2. Készítők**

A 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendeletben meghatározottak alapján a Programot a Nemzeti Védelmi Szolgálat készítette elő, amely közreműködik a Programban foglalt feladatok végrehajtásában, valamint a megvalósulás nyomán követésében.

## **1.3. Tervezési kontextus**

Jelen Program megfelel a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletben lefektetett szabályozásnak, követi a vonatkozó, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által készített ajánlást és szakmai útmutatót, mind a stratégia alkotás módszertana, mind tartalmi és formai követelményei tekintetében.

## **1.4. Időtáv**

Jelen Program középtávú szakpolitikai stratégiának tekinthető: négy évre, 2018-ig határoz meg célokat a korrupció-megelőzés és az integritás vonatkozásában. A stratégiához tartozó intézkedési terv 2016. december 31-ig határoz meg felelősöket és határidőket a konkrét intézkedések végrehajtása vonatkozásában.

## **1.5. Alkalmazott módszertan**

A Program készítőinek célja komplex stratégiai dokumentum létrehozása, amely a jelenlegi magyar és nemzetközi helyzet, valamint a prognosztizálható jövőbeli trendek figyelembevételével meghatározza a következő négy év jogalkotási, szervezetfejlesztési, képzési, szemlélet- és köztudatformálással kapcsolatos feladatait, valamint a szükséges állampolgári fellépés elősegítésének lehetőségeit a korrupció-megelőzés és az integritás területén.

Mindezek érdekében a Program kidolgozása során elsősorban az alábbi vizsgálati technikák kerültek alkalmazásra:

- a 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozattal elfogadott korrupció elleni kormányzati intézkedések és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja 2012-2014 című stratégiai dokumentum végrehajtási tapasztalatainak vizsgálata;
- a Belügyminisztérium előzetes megkeresésére a közigazgatás szereplői, továbbá a korrupcióelleni küzdelemért különös felelősséget viselő független állami szervezetek (Állami Számvevőszék, Kúria, Legfőbb Ügyészség, Alapvető Jogok Biztosa, Nemzeti Közszerológati Egyetem, minisztériumok) által megfogalmazott szakmai igények felmérése;
- a Nemzeti Közszerológati Egyetem integritás tréningjei során felvett kérdőíves felmérés eredményeinek értékelése;
- a hazai civil szervezetek (különösen a Társaság a Szabadságjogokért, a Transparency International Magyarország, a K-Monitor Egyesület) javaslatainak megismerése;
- a Büntető Törvénykönyv korábbi közélet tisztasága elleni, illetve korrupciós bűncselekményekre vonatkozó statisztikai adatainak elemzése;
- a korrupcióellenes egyezmények végrehajtásával kapcsolatban nemzetközi szervezetek (úgy mint az ENSZ, Európa Tanács, Európai Unió, OECD) által tett megállapítások és ajánlások vizsgálata;
- a korrupciót vagy a hozzá szorosban kapcsolódó jelenségeket vizsgáló elemzések, indexek, rangsorok áttekintése (pl.: EU Anti-korrupciós Jelentés; Transparency International Korrupció Értékelési Index);
- a korrupcióra, illetve integritásra vonatkozó hazai és nemzetközi kutatási eredmények, publikációk feldolgozása.

## 2. A PROGRAM ALAPELVEI

### 2.1. Fogalmak

A Program alkalmazásában:

- **Korrupció:** a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. Fejezetén belüli tényállások és azokon túlmutató minden olyan társadalmi jelenség, amely során valaki a rábízott hatalommal magán- vagy csoportelöny érdekében visszaél.
- **Integritás:** az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet 2. § a) pontja szerint az államigazgatási szerv működésének a rá vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése.

### 2.2. Elvi-módszertani alapok

A Program alkotói az alábbi elvi-módszertani alapvetésekből indultak ki:

- A korrupció olyan jelenség, amely a társadalmi intézmények diszfunkcionális működéséből ered és – mivel aláássa az intézmények működésébe vetett közbizalmat, rombolja a jogállamiságot, a demokratikus értékeket és alapelveket, csökkenti a versenyképességet valamint az állami bevételeket, továbbá erősíti a bűnözést – súlyos veszélyt jelent a társadalom stabilitására és biztonságára. Az ellene való fellépés hiányában tartós, mélyreható, az emberek életét súlyosan terhelő gazdasági, illetve társadalmi károkat okoz.

- A korrupció elleni fellépés nem kizárólag a Kormány feladata, sikere szempontjából kulcsfontosságú a minél szélesebb körű társadalmi összefogás, támogatás, elköteleződés és felelősségvállalás.
- A Program értelmezésében a „*korrupció*” a szervezeti működés leromlása, amely különféle etikátlan cselekedetek, szabálytalanságok és bűncselekmények formájában ölt testet. Ellentétpárja a számon kérhetőségen, a szakmai és vezetői kompetenciák fejlesztésén, valamint a vallott értékek követésén alapuló integráns működés, vagyis az „*integritás*”.
- A korrupció ellen kizárólag büntetőjogi eszközökkel nem lehet hosszú távon eredményesen küzdeni. Az állami büntetőigény érvényesítése mellett az egyéni, intézményi és rendszerszinten is egyaránt hatékony *megelőző intézkedések* alkalmazása lehet célravezető, vagyis a korrupció elleni eredményes fellépés a represszív (megtorló) és a preventív (megelőző) eszközök egyensúlyán nyugszik.
- A társadalmi-gazdasági változásokkal párhuzamosan a korrupció megjelenési formái is változnak, ezért az ellenlépések alapfeltétele a korrupciós jelenségek folyamatos kutatása, valamint a társadalmi intézmények ellenállóvá tétele az új jelenségekkel szemben, az átláthatóság megteremtése és az integráns működés jellemzőinek befogadása útján.
- Mivel a korrump gyakorlatok, minták, megoldási módok generációról-generációra hagyományozódnak át, ezért a szervezetfejlesztés, a képzés, valamint az össztársadalmi viszonylatban értelmezett szemlélet- és tudatformálás elengedhetetlen tényező e jelenségek továbbélésének megakadályozásában.
- A Programnak nem célja korrupció elleni központi hatóság, vagy átfogó antikorrupciós törvény létrehozatala, az új eszközök helyett inkább az alkalmazható jogintézmények finomhangolását, a már meglévő szervezetek közötti együttműködés erősítését, és a hatályos jogszabályok hatékonyabb végrehajtását tűzi ki elérendő célként; vallva, hogy a korrupció elleni fellépés, az integritás-építés eredményességét nem az egyes kulcsszereplők kezében összpontosítható hatáskörök, vagy egy-egy jogintézmény minősége határozza meg, hanem az érintettek közötti együttműködés és összhang megléte.
- A kitűzött célokat – a kötelező előírások és szankciók lehetősége mellett – az érintettek ösztönzésével, motiválásával lehet a leghatékonyabban elérni.
- Magyarország, ahogy a programalkotás során, úgy a végrehajtásban is nyitott a más országokkal, nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre, jó gyakorlataik átvételére, ugyanakkor tapasztalatainak és működőképes megoldásainak megosztásával a határain túl is segíti a korrupció elleni és az integritás építése iránti erőfeszítéseket.

### 2.3. Célkitűzés

A Program a korrupció társadalmi jelenségének visszaszorítását mindenekelőtt az állami szervezetek működésébe vetett közbizalom erősítésével; a jogi személyek jogszabályi követelményeknek megfelelő, értékorientált működésének elősegítésével; az állampolgárok demokratikus értékek iránti elköteleződésének és a visszaélésekkel, törvénysértésekkel szembeni fellépésének támogatásával; az ország versenyképességének és nemzetközi megítélésének javításával; az Európai Unió és hazánk pénzügyi érdekeinek védelmével; a bűnelkövetők elleni határozott és eredményes fellépés erősítésével látja megvalósíthatónak.

## 2.4. Kapcsolódás és lehatárolás

A Program a korrupció-megelőzés és integritás témakörét átfogóan kezeli, a célok meghatározásával kijelöli a prioritásokat. Mivel nemzeti stratégia, ezért Magyarország területére koncentrál, tehát a hazai előzmények és helyzetértékelés alapján határozza meg a szükséges cselekvési irányokat. Figyelemmel van ugyanakkor a korrupció elleni egyezmények végrehajtásával kapcsolatban a nemzetközi szervezetek által tett megállapításokra és ajánlásokra, az Európai Unió antikorrupciós törekvéseire, és pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos követelményekre, az irányadó trendekre és a felmért kockázatokra, valamint a témában megismerhető jó nemzetközi és hazai gyakorlatokra.

A korrupció elleni szakpolitika összetett, horizontális jellegű, számos más szakpolitikával érintkező terület. A legfontosabbak ezek közül a kriminálpolitikára, a rendvédelemre, a versenyképességre, az önkormányzatokra, a közigazgatás-fejlesztésre, az átláthatóságra és a közadatok kezelésére, az oktatásra, a fenntartható fejlődésre vonatkozó szakpolitikai kapcsolódások, ezért a végrehajtás során az e területekkel való összhang megteremtésére fokozott figyelmet kell fordítani. Az eredményesség nagymértékben függ a felmerülő feladatok tervezésének összehangolásától, és azok koordinált végrehajtásától.

A korrupciós jellegű bűncselekmények egy részének megelőzése, kezelése az állami szervek speciális felkészültségét igényli, ezért azok kívül esnek a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégia (2013-2023) fókuszán. Ennek ellenére – az összhang megteremtése érdekében – a korrupció-megelőzéshez kapcsolódó feladatok ellátása során is tekintettel kell lenni a Nemzeti Bünmegelőzési Stratégiában megfogalmazott követelményekre.

A korrupció-megelőzéssel és integritással kapcsolatos feladatok megvalósítása során figyelembe kell venni az Államreform 2 program célkitűzéseit, és biztosítani kell azt is, hogy a célok, és a megvalósításukat szolgáló intézkedések egy részének ellátására a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) keretei között az Európai Unió által finanszírozott projektek útján lehetőség nyíljon.

## 3. HELYZETÉRTÉKELÉS

### 3.1 A korrupcióellenes küzdelem történeti áttekintése

#### 3.1.1. *Korrupció a rendszerváltás utáni évtizedben*

A társadalom és a gazdaság működését a rendszerváltás utáni időszakban az átalakuló jogrendszer, a változó társadalmi-gazdasági szabályok miatt sokszor a kapcsolati hálók alakította hallgatolagos szabályok, megállapodások határozták meg, amelyek továbbélése sokszor a jogszabályok kijátszásaként csapódott le. A korrupcióval kapcsolatban továbbélt az a társadalmi meggyőződés, hogy csak a pénzben nyújtott vesztegetés tekinthető bűncselekménynek, így az ezzel határos cselekmények (szívességek, ajándékok, hálapénz) általános társadalmi gyakorlatként fennmaradtak. A rendszerváltás utáni időszakban a meginduló privatizáció egyrészt komoly tőkét vonzott az országba, másrészt a folyamat átláthatatlansága és a gyanított visszaélések következmény nélkül maradása erősítette az állammal szembeni bizalmatlanságot.

A rendszerváltást követő időszak gazdasági visszaélései ráirányították a figyelmet a korrupció jelenségére, amely kérdés a kereskedelmi média, valamint az internet megjelenésével, elterjedésével egyre inkább átpolitizálódott. A kereskedelmi televíziók 1997-es megjelenése



jelentősen átalakította a választási kampányok szerkezetét is, nagyságrendekkel növelte a kampányköltségeket, amit az internet és a közösségi média térnyerése csak fokozott: a választópolgárok elérése, meggyőzése a korábbiakhoz képest új technikákat, nagyobb szakértelmet és komolyabb anyagi ráfordításokat igényelt.

### **3.1.2. Korruptió elleni fellépés 2001-től**

Magyarország az európai uniós csatlakozással kötelezettséget vállalt a korruptió elleni nemzetközi egyezményekben foglalt követelmények magyar jogba való átültetésére, valamint az állami működés átláthatóságának erősítésére. Ez a politikai törekvés hozta létre a korruptió elleni kormányzati szakpolitikát, valamint elősegítette az első korruptió elleni kormányhatározat létrejöttét.

A korruptióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat alapvetően jogi szemléletet követett, és a végrehajtandó intézkedéseket büntetőjogi és más jogi feladatokra osztotta, amelyet egyéb intézkedések egészítettek ki.

Ezen időszak eredményeként csatlakozott Magyarország a jelentősebb antikorrupciós egyezményekhez<sup>1</sup>, amelyek hazai jogba való átültetése kapcsán szoros munkakapcsolatba került az egyezmények végrehajtásáért felelős nemzetközi szervezetekkel is. Ez – az elért előrehaladás értékelésén és a hiányosságok feltérképezésén túl – a szakmai együttműködés megalapozásához, a jó gyakorlatok cseréjéhez is alkalmakat teremtett.

2010-ben Magyarország részt vett a Nemzetközi Korruptióellenes Akadémia (International Anti-corruption Academy) megalapításában és anyagilag is támogatta munkáját

Az uniós jogharmonizáció szükségessége a büntetőjogi szabályokon túl más területeken is éreztette hatását. A felgyorsult szabályozásban hátrányának bizonyult azonban, hogy gyakran sor került a nemzetközi jó gyakorlatok mechanikus átvételére, ezért a hazai viszonyokra való adaptálásuk elmaradása a gyakorlati alkalmazás hiányosságaiban mutatkozott meg (pl. ilyen jogszabálynak tekinthető a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény, amelyet a hatálybalépése óta eltelt egy évtizedben alig néhányszor alkalmaztak csak).

A közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó elveket a 2003. évi XXIV. törvény (üvegseb-törvény) tette kézzelfoghatóvá azáltal, hogy általános és egyedi közzétételi listák szerint a szervezetek működésére vonatkozó adatok honlapon történő nyilvánosságra hozatalát írta elő. Ezek az elvek az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben, valamint a bírói gyakorlatban is tovább élnek.

Míg a korruptió elleni feladatok – a (büntető)jogi megközelítéséből és a nemzetközi egyezményekkel való szoros kapcsolatuk miatt – kezdetben az Igazságügyi Minisztérium feladat- és hatáskörébe tartoztak, később több olyan szervezet, fórum, vagy tanács jött létre, amelyek feladatkörébe tartozott a korruptió elleni kormányzati szakpolitika támogatása, vagy a korruptió elleni stratégia előkészítése. Ezek közül kiemelendő az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium égisze alatt tevékenykedő Antikorrupciós Koordinációs Testület, amely a civil

---

<sup>1</sup> A külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló OECD Egyezményt a 2000. évi XXXVII. törvény; az Európa Tanács Korruptióról szóló Büntetőjogi Egyezményét a 2002. évi XLIX. törvény, a Korruptióról szóló Polgári Jogi Egyezményét a 2004. évi L. törvény, míg az ENSZ Korruptió elleni Egyezményét a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki.

szervezetek és a téma kutatóinak közreműködésével megkezdte egy korrupcióelleni kormányzati stratégia kialakítását, amelyben első ízben jelent meg az integritás szemlélete, mint a korrupció elleni fellépés értékalapú, a büntetőjogi szabályok következetes érvényesítésére és a megelőzésre egyaránt összpontosító megközelítése.

Ebben az időszakban a korrupció témája kapcsán egyre aktívabbá vált a civil társadalom is. 2006-ban alapítványi formában újjáalakult a Transparency International magyar szekciója, megkezdte működését a közpénzekkel és korrupcióval foglalkozó K-Monitor Közhasznú Egyesület, a köztársasági elnök kezdeményezésére pedig nemzetközi és hazai szakértők bevonásával az oktatás és a korrupció helyzetének elemzésére, a lehetséges kivezető utak feltérképezésére kutatás kezdődött, amelynek eredményeit „Szárny és teher” néven színvonalas kötet foglalta össze.

Az integritás szemléletnek a magyar közszférában való megjelenésével kapcsolatban kiemelt érdemmel továbbá az Állami Számvevőszék és a Holland Számvevőszék együttműködésével 2007-2008 között lefolytatott I. Integritás Projekt. Ennek folyományaként indította el az Állami Számvevőszék az ÁROP-1.2.4. „Korrupciós kockázatok felmérése és az integritás alapú szervezeti kultúra terjesztése” c. kiemelt projektjét (II. Integritás Projekt), amely elektronikus kérdőív segítségével mérte fel a költségvetési szervek működésében rejlő korrupciós kockázatok, és ezeket egy, az interneten bárki számára elérhető adatbázisba rendezve tette közzé. Az integritás szemléletének terjesztésére e projekt keretében tréning, és e-learning képzések is kidolgozásra kerültek.

A 2010-es országgyűlési választásokat követően a Kormány elszámoltatási és korrupcióellenes kormányzati feladatokért felelős kormánybiztost nevezett ki, aki az állami cégeknél történt korábbi visszaéléseket és az állami földek kezelésével kapcsolatos visszaéléseket vizsgálta.

### ***3.1.3. A korrupció megelőzésére és az integritás erősítésére tett kormányzati intézkedések 2011-2014 között***

A 2011. április 25-én hatályba lépett Alaptörvény jelentős szemléletbeli változásokat hozott a közvagyon kezelésében. Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, ahol mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az Alaptörvény közpénzügyekkel kapcsolatos rendelkezéseit a kapcsolódó sarkalatos törvények – különösen a nemzeti vagyonról elfogadott sarkalatos törvény – tovább részletezik.

Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló törvény bővítette a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben meghatározott bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatok körét. A 2011. január 1-jén létrejött Nemzeti Védelmi Szolgálat kiemelt feladata a korrupció csökkentése, a szervezett bűnözői körök rendvédelmi és közigazgatási szerveken belüli térnyerésének megakadályozása, magas szintű felderítő munka folytatása, illetve a hivatásuk miatt veszélybe került munkatársak és családtagjaik számára a megfelelő védelem megszervezése.

Az NVSZ feladatai ellátása során szigorú törvényi garanciák betartásával végzi a megbízhatósági vizsgálatokat, valamint a kifogástalan életvitel ellenőrzését. Munkájának eredményeképpen sikerült olyan belső korrupciós hálózatokat megszüntetni a rendvédelmi, hivatásos állományon belül, amelyek korábban zavartalanul működtek.

Időközben az integritás szemlélete fokozatosan erősödött, aminek egyik jeleként a közigazgatási és igazságügyi miniszter, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész közös nyilatkozatot írt alá 2011. november 18-án a korrupció elleni összehangolt, hatékony állami fellépésről.

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat már tükrözi azt a jelentős szemléletbeli változást, amelynek lényege, hogy a korrupció visszaszorításának eszközeként a büntetőjog mellett a megelőzésre, a szervezeti ellenálló képesség erősítésére is hangsúlyt helyez. A program végrehajtásának támogatására a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a Nemzeti Közzolgálati Egyetemmel konzorciumi partnerségben 2012 decemberében ÁROP-1.1.21. „Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése” címmel 680 millió forintos összköltségvetésű kiemelt projektet indított.

E szakpolitikai szemléletváltás a gyakorlatban az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásáról szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet kihirdetésével jelent meg, amely – figyelemmel az OECD 2009-ben készült, integritás keretrendszeréről szóló dokumentumában foglaltakra – az integritásirányítási rendszer működtetését a szervezet elsőszámú vezetőjének feladatává teszi, akit e munkájában az integritás tanácsadó segít.

A kormányrendelet ezen túl az érdekérvényesítésre vonatkozó folyamatok átláthatóságának biztosítása érdekében az állami szervek számára előírja, hogy az érdekérvényesítők fogadásáról vezessenek nyilvántartást, vezetői döntés alapján e találkozók harmadik személy (integritás tanácsadó) részvételéhez köthetők.

A korrupció megelőzése szempontjából az egyik elsőként szükséges lépés a *kompetenciafejlesztés*.

Annak érdekében, hogy a kormánytisztviselők megismerjék a megelőzéssel és az integritással kapcsolatos követelményeket, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem ezeket beépítette alap- és mesterfokú képzéseibe, továbbá két féléves integritás tanácsadó szakirányú továbbképzést is indított. Ez a képzéssorozat az elmúlt évtizedek egyik legnagyobb közzolgálati továbbképzését valósította meg, és újszerűségüket, a bennük rejlő innovációt az Európai Bizottság is kiemelte a 2014-ben publikált EU Antikorrupciós Jelentésben. Az oktatás során felhalmozódott ismeretek fenntarthatóságát és továbbfejlesztését a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen belül 2013-ban létrejött Integritás Tudásközpont szolgálja.

A belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek *hivatásos állományú* tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszerének szabályairól szóló 20/2013. (IX.28.) BM rendelet szerint a központi rendészeti- és vezető továbbképzés célja, hogy korszerű ismereteket biztosítson a hivatásos állomány tagjai számára, illetve támogassa a rendészeti vezetők alapvető kompetenciáinak fejlesztését.

A Belügyminisztérium Közzolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatósága – a továbbképzési rendszer módszertani és minőségirányítási központjaként – együttműködik a Nemzeti Közzolgálati Egyetemmel a közzolgálati továbbképzési rendszer és a belügyi szervek hivatásos állománya továbbképzési rendszerének összehangolása, a minősített továbbképzési programok fejlesztése, az oktatók felkészítése és továbbképzése, illetve a vezetőképzés és tehetséggondozás terén.

A *közzszolgálati tisztviselők* továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) hatálya a közzszolgálati tisztviselőről szóló 2011. évi CXCI. törvény 1. és 2. §-ában meghatározott közzszigazgatási szervekre, továbbá az e szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselőkre és köztisztviselőkre, illetve a kormányrendeletben felsorolt egyéb szervekre, személyekre terjed ki. A kormányrendelet személyi hatálya alá tartozók továbbképzésének célja az általános közzszigazgatási, szakmai és vezetői ismeretek elsajátítása, illetve az ismeretek bővítése, illetve a közzszigazgatási szakvizsgára való felkészülés támogatása. A továbbképzés lényeges eleme, hogy a teljes közzszolgálati életpályán átívelve korszerű ismereteket kell biztosítania.

A Kormány az értékalapú közzszféra megteremtésének elősegítése érdekében Zöld Könyvet készített az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről, amely útmutatóul szolgált ahhoz, hogy a 2012-ben létrejött közzszolgálati hivatásrendi köztestületek, illetve a költségvetési szervek saját szervezetükre szabva elkészíthessék saját hivatásrendi, valamint szervezeti etikai kódexüket. A Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és Etikai Eljárási Szabályzat 2013-ban lépett hatályba.

Fontos előrelépésnek tekinthető, hogy a Nemzeti Alaptanterv etika tananyagának 2012-ben részévé vált a közzszégi és társadalmi korrupció problémája.

A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) egyes rendelkezései ugyancsak kiemelhetők a korrupcióellenes vonatkozásaik miatt. A helyi önkormányzatok, mint testületek, működésének törvényességi felügyeletét – az Alaptörvény és az Mötv. rendelkezései szerint – a Kormány a fővárosi és a megyei kormányhivatalok közreműködésével látja el. E szervek ellenőrizhetik, és adott esetben szankcionálhatják az önkormányzat működése során észlelt problémákat, illetve az Mötv.-ben meghatározott keretek között egyes döntések pótlásáról is intézkedhetnek (Mötv. 132-143. §).

Az Mötv. külön alcímben rendelkezik a helyi önkormányzatok belső kontrollrendszeréről, rögzítve az önkormányzatok gazdasági ellenőrzésének törvényességi szabályait (119-120. §). A választott tisztviselők tekintetében megállapítja az összeférhetetlenségi szabályokat, továbbá rendelkezik a helyi önkormányzati képviselők, polgármesterek által tett vagyonynyilatkozat tartalmáról, és az azzal kapcsolatos eljárásról is (Mötv. 36-40. §).

A 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat vállalásaként a panaszokról és közérdekű bejelentésekről új, kibővített tartalmú szabályozás készült: a 2013. évi CLXV. törvény már nemcsak arra ad lehetőséget, hogy panaszával vagy közérdekű bejelentésével bárki a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez fordulhasson, hanem arra is, hogy ezt anonim módon, az alapvető jogok biztosának felügyelete alatt működő, védett elektronikus rendszert útján is megtehesse. A törvény ezeken túl garanciális szabályokat is meghatározott a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerek működtetésével kapcsolatban.

Ebben az időszakban az antikorrupciós és integritás témájú nemzetközi kapcsolatok is intenzívebbé váltak.

A Kormány 2012-ben közzszigazgatás-fejlesztési keretmegállapodást kötött az OECD-vel, amelynek alapján 2012-ben és 2013-ban az OECD szemináriumok megtartásával, tanácsadással és írásbeli értékelésekkel járult hozzá a szakpolitika hazai fejlesztéséhez.

Civil javaslatra Magyarország 2012-ben csatlakozott a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership – OGP) kezdeményezéséhez, aminek eredményeként 2013 februárjára elkészítette első – leginkább az integritásra vonatkozó vállalásokat tartalmazó –

nemzeti akciótervét, amelynek végrehajtásáról az önértékelési jelentés már elkészült, 2015 márciusáig pedig független értékelésre is sor kerül.

Az eddig bemutatottakból megállapítható, hogy maga az Országgyűlés is támogatóan járult hozzá a korrupcióellenes küzdelem ügyéhez, ami nemcsak az új Büntető Törvénykönyv általános- és részletszabályaiban, vagy az új Polgári Törvénykönyv tisztább vagyoni viszonyok rendezését szolgáló szabályozási elveiben mutatkozik meg, hanem például a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló, már hivatkozott törvény rendelkezéseiben is. Ezek mind a törvényhozás, mint önálló hatalmi ág közélet tisztasága iránti elhivatottságát fejezik ki.

### **3.2. A korrupcióra vonatkozó adatok, elemzések**

#### **3.2.1. Mérési nehézségek**

A korrupcióra vonatkozó tényleges helyzet feltárása nehéz feladat, mert a kriminálstatisztika hagyományos módszerei bár fontos információkat nyújtanak, mégsem tudnak teljes képet festeni a jelenségről. Ennek egyik oka, hogy a vizsgálandó terület meghatározásában eltérő a köznap értelemben vett és a jogi fogalom, vagyis az állampolgárok által korrupciónak tekintett jelenségeket nem fedi le a Büntető Törvénykönyv szerinti korrupciós bűncselekmények köre. Másrészt a büntetőeljárások rendkívül eltérő időtartama miatt a jogerős bírósági ítéleteket tartalmazó kriminálstatisztika részben a jelenkori, részben a több évvel ezelőtt elkövetett bűncselekmények alapján megrajzolható korrupciós helyzetet tükrözi.

Az esetek feltárást – és így a kutatásokat is – nehezíti továbbá a korrupciós bűncselekményeknek az a sajátossága, hogy rendkívül erős az elkövetők közötti bizalmi viszony, tehát minden érintett a cselekmény eltitkolásában érdekelt. A bűncselekménynek általában nincs konkrét sértettje (áldozata), illetve a visszaélésért járó előny (pénz, szívvesség) sokszor nem közvetlenül a cselekmény elkövetésekor cserél gazdát.

E nehézségek miatt a korrupció típusainak és elterjedtségének mérésére gyakran használják az *érzékelésen alapuló módszert* (ennek egyik típusa, amikor a kérdezőbiztosok a közvetlen, korrupcióval kapcsolatos állampolgári, üzleti tapasztalatokra kérdeznak rá), illetve ún. *kumulált indexeket*, amelyek a különböző módszerekkel végzett mérések adatait összesítik. Ezek előnye abban áll, hogy – összehasonlíthatóságuk esetén – hosszabb időtávra vetítve alkalmasak lehetnek tendenciák, trendek vizsgálatára.

Az alábbiakban egyrészt a legfontosabb kriminálstatisztikai adatok, másrészt a különböző indexek és kutatások tükrében adunk képet a korrupció aktuális magyarországi helyzetéről.

#### **3.2.2. A korrupciós bűncselekmények köre és felderítésük**

A korrupciós bűncselekmények a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) XXVII. fejezetében találhatók. E bűncselekményi körbe tartozik:

- a vesztegetés,
- a vesztegetés elfogadása,
- a hivatali vesztegetés,
- a hivatali vesztegetés elfogadása,
- a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban,
- a vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban,
- a vesztegetés feljelentésének elmulasztása,
- a befolyás vásárlása,

- a befolyással üzérkedés.

Az új Btk. hatálybalépésével a korrupciós bűncselekmények megítélése egyszerűsödött, mert a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szabályozásához képest<sup>2</sup> a tényállások szétagolásával a cselekmények átláthatóbbá váltak.

A korrupciós bűncselekmények esetében a legmagasabb a látencia, melynek elsődleges oka, – a tényállások részletes dogmatikai elemzése nélkül –, hogy e bűncselekmények úgynevezett „találkozó” típusúak, azaz jellemzően az egyik oldalon az aktív cselekvő (vesztegető, előny felajánló) áll, a másikon a passzív, azaz az előny elfogadója foglal helyet. Tekintettel arra, hogy mindkét fél bűncselekményt követ el, valamint mindketten „nyernek” a bűncselekmény elkövetésével, így nincs érdekükben feljelentést tenni. Mindezek miatt, ha indulna is eljárás, a fentiek alapján mindkét fél tagadná a bűncselekményt.

A korrupciós bűncselekmények esetében az előny felajánlása vagy annak kérése két ember között verbális formában történik, így a bizonyítás még akkor is szinte lehetetlen, ha az egyik személy, akár az, akinek felajánlják, vagy akitől kérik az előnyt, feljelentést tesz. A bizonyításra csak akkor van esély, ha a megbeszéléséről felvétel készül, avagy a feljelentést tevő fél hajlandó együttműködni.

A NVSZ létrejötte és a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 2010-es módosításával új jogintézményként szabályozott megbízhatósági vizsgálat mind prevenciós, mind bizonyítási szempontból előmozdította a korrupció elleni küzdelmet.

Az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) szervezeti átalakításai során új, külön a korrupció felderítésére szakosodott egységeket állítottak fel. A rendőrségen belül területi szinten a gazdaságvédelmi osztályok foglalkoznak a korrupciós bűncselekmények felderítésével.

---

<sup>2</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szerinti korrupciós bűncselekmények:

**Hivatali korrupció:** passzív és aktív hivatali vesztegetés; gazdálkodó szervezet vezetője (ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója) mulasztásával lehetővé tett aktív hivatali vesztegetés; hivatali befolyással üzérkedés; befolyás vásárlása; aktív hivatali vesztegetés nemzetközi kapcsolatban; a gazdálkodó szervezet vezetője (ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója) mulasztásával lehetővé tett aktív hivatali vesztegetés nemzetközi kapcsolatban; passzív hivatali vesztegetés nemzetközi kapcsolatban; befolyással üzérkedés nemzetközi kapcsolatban.

**Gazdasági korrupció:** passzív gazdasági vesztegetés; költségvetési szerv (gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet) intézkedésre jogosult dolgozója (tagja) által elkövetett passzív gazdasági vesztegetés; aktív gazdasági vesztegetés; gazdasági befolyással üzérkedés; aktív gazdasági vesztegetés nemzetközi kapcsolatban

**Igazságügyi korrupció:** igazságszolgáltatással (más hatósági szolgáltatással) összefüggő (aktív és passzív) vesztegetés

**Vesztegetés feljelentésének elmulasztása:** vesztegetés feljelentésének elmulasztása; vesztegetés feljelentésének elmulasztása nemzetközi kapcsolatban

**Korrupciós jellegű bűncselekmények:** visszaélés személyes adattal; a választás, a népszavazás és a népi kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény; hivatali visszaélés; bűnpártolás; nemzetközi bíróság előtt elkövetett igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény; jogosulatlan gazdasági előny megszerzése; csődbűncselekmény; versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban; hitelezési csalás; gazdasági adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása; bennfentes kereskedelem; gazdasági titok megsértése; pénzmosás; pénzmosással kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása; az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek a megsértése; hűtlen kezelés; bitorlás; szerzői, vagy szerzői joghoz kapcsolódó jogok védelmét biztosító műszaki intézkedés kijátszása; szolgálati visszaélés.

2010 januárjában fogadta el az ORFK azt a stratégiai dokumentumot, amelyben foglaltaknak megfelelően félévente rögzítik a korrupciós jellegű bűncselekmények számának változásait, valamint az újonnan tapasztalt jelenségeket, elkövetési magatartásokat és módszereket.

A 2009 és 2014 között regisztrált korrupciós bűncselekmények, illetve az ezek közül felderített azon bűncselekmények számát, melyekben az ügyészség vádat emelt, az alábbi táblázatok szemléltetik.

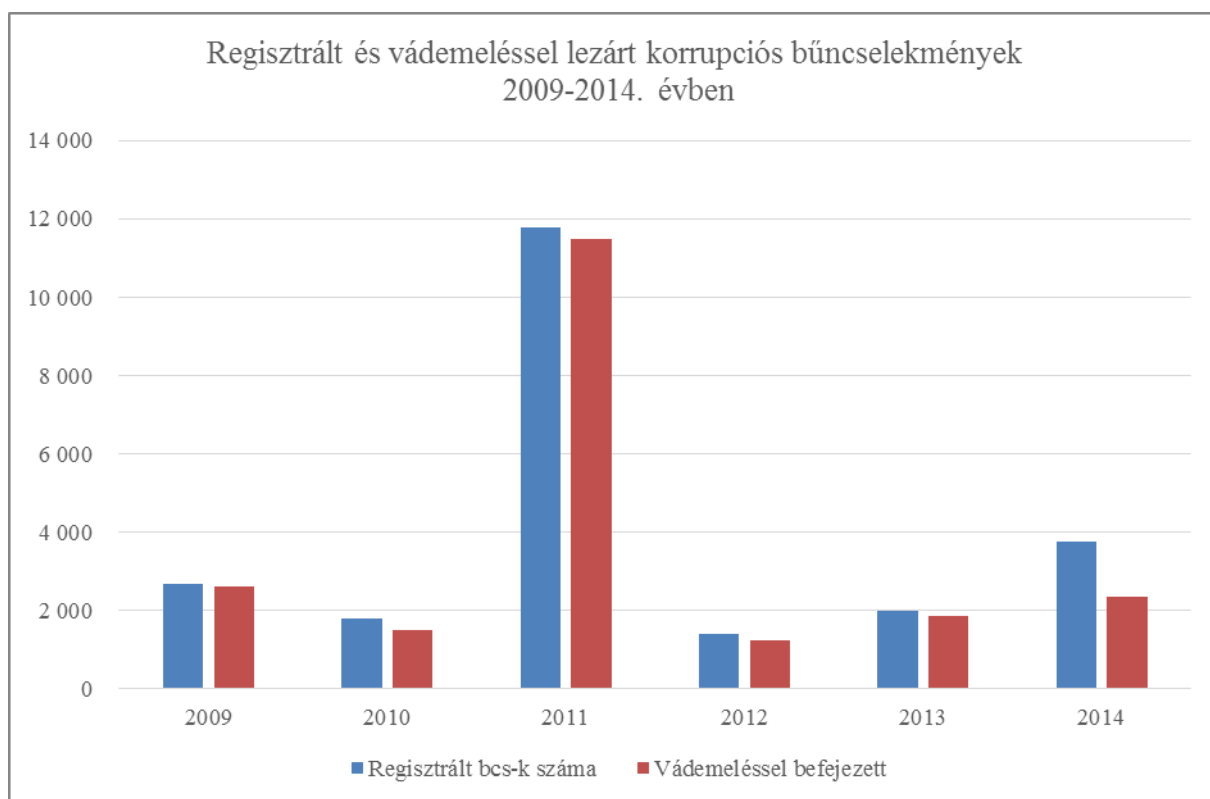
### Regisztrált korrupciós bűncselekmények

| Korrupciós<br>bűncselekmé<br>nyek                       | 2009                       |                            | 2010                       |                            | 2011                          |                            | 2012                       |                            | 2013                       |                            | 2014                       |                            |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
|   | Regisztrált<br>bcs-k száma | Vádemeléssel<br>befejezett | Regisztrált<br>bcs-k száma | Vádemeléssel<br>befejezett | Regisztrált<br>bcs-k száma    | Vádemeléssel<br>befejezett | Regisztrált<br>bcs-k száma | Vádemeléssel<br>befejezett | Regisztrált<br>bcs-k száma | Vádemeléssel<br>befejezett | Regisztrált<br>bcs-k száma | Vádemeléssel<br>befejezett |
| Hivatali<br>korrupció                                   | 590                        | 587                        | 320                        | 294                        | 309                           | 287                        | 307                        | 245                        | 642                        | 578                        | 98                         | 69                         |
| Gazdasági<br>korrupció                                  | 366                        | 369                        | 157                        | 149                        | 418                           | 416                        | 518                        | 510                        | 394                        | 455                        | 2<br>898                   | 1<br>567                   |
| Igazságügyi<br>korrupció                                | 7                          | 5                          | 4                          | 3                          | 11                            | 11                         | 2                          | 1                          | 5                          | 4                          | 4                          | 4                          |
| Vesztegetés<br>feljelentéséne<br>k<br>elmulasztása      | 1                          |                            |                            |                            | 2                             |                            |                            |                            |                            |                            |                            |                            |
| Korrupciós<br>jellegű<br>bűncselekmé<br>nyek            | 1 730                      | 1<br>638                   | 1 314                      | 1 052                      | 11<br>043                     | 10 787                     | 585                        | 473                        | 884                        | 749                        | 394                        | 348                        |
| Korrupciós<br>bűncselekmé<br>nyek (2012.<br>évi C. tv.) |                            |                            |                            |                            |                               |                            |                            |                            | 64                         | 63                         | 361                        | 348                        |
| <b>Összesen</b>   | <b>2 694</b>               | <b>2<br/>599</b>           | <b>1 795</b>               | <b>1 498</b>               | <b>11<br/>783<sup>3</sup></b> | <b>11 501</b>              | <b>1 412</b>               | <b>1 229</b>               | <b>1 989</b>               | <b>1 849</b>               | <b>3<br/>755</b>           | <b>2<br/>336</b>           |

<sup>3</sup> A kiugró számadat oka, hogy 2011. évben 1 eljárás keretében 9976 rendbeli gazdasági titok megsértése büntettet regisztráltak a Debreceni Rendőrkapitányságon.

**Regisztrált korrupciós bűncselekmények a 2012. évi C. tv. szerint –  
tényállásonként**

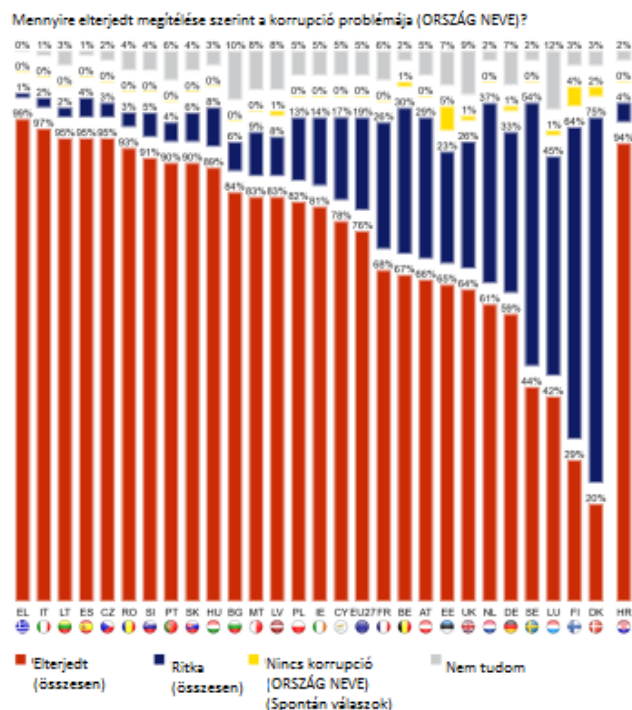
|  | 2013      | 2014       |
|--|-----------|------------|
| Vesztegetés  |           | 196        |
| Vesztegetés elfogadása                                   | 1         | 49         |
| Hivatali vesztegetés                                     | 20        | 46         |
| Hivatali vesztegetés elfogadása                          | 41        | 25         |
| Vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban            |           | 7          |
| Vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban |           | 2          |
| Befolyás vásárlása                                       |           | 2          |
| Befolyással üzérkedés                                    | 2         | 18         |
| Befolyással üzérkedés                                    |           | 3          |
| <b>Összesen</b>  | <b>64</b> | <b>348</b> |





### 3.2.3. *Felmérések, indexek*

Az Európai Unió 2014-ben publikált, korrupcióra vonatkozó Eurobarométer felmérése<sup>4</sup> szerint a válaszadók 89 %-ának megítélése szerint a korrupció problémája jelentősen elterjedt Magyarországon. Ez a korábbi, 2009-es és a 2011-es Eurobarométer adatokhoz (96 %, illetve 97 %) képest némi csökkenést jelent, ugyanakkor az európai átlagot (76 %) jelentősen meghaladja, jelezve a magyar válaszadók e téma iránti érzékenységét.



<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf) 19. oldal

A felmérés adatai azt mutatják, hogy a magyar válaszadók – bár a korrupciót jelentős problémának tartják – mindennapi életük során személyesen mégis kevésbé érinti őket (19 %), mint ami európai átlagban megfigyelhető (26 %).

Ugyanakkor az is megállapítható, hogy az érintettektől az európai átlagot (4 %) meghaladó mértékben (13 %) kértek vagy vártak el fizetést, amikor a kérdőívben említett egyes szolgáltatásokat igénybe vették. Ahogy az ábra is mutatja, a magyar válaszadók szerint a

(ORSZÁG NEVE)-on megítélése szerint vesztegetés adása, elfogadása vagy a hatalommal való visszaélés személyes előny érdekében elterjedtek az alábbi területeken?



vesztegetés elfogadása és a hatalommal való visszaélés hasonló arányban jellemző az egyes hazai szektorokban, mint az Európai Unióban azzal, hogy az érintettség megítélése az egyes szektorokban jelentősen, vagy kissé elmarad az európai átlagtól, de az egészségügyben a különbség igen jelentős (23 %). A felmérés megállapítja, hogy a hazai közintézményeken és az uniós intézményeken belüli korrupció közvélemény általi megítélésében Magyarországon következett be a legnagyobb javulás a 2011-es felméréshez viszonyítva.<sup>5</sup>

Az adatokat árnyalja, hogy a közigazgatás és a közszféra működésének – a felmérés szerint – igen negatív megítélése, illetve a szívdességek, ajándékok adásának több évtizede továbbélő kultúrája. Arra a kérdésre, hogy a közigazgatási vagy közszolgáltatási szerv részére milyen mértékben elfogadható az ügyintézés esetén pénz, ajándék illetve szívdesség adása, a válaszadók 60 %-a azt a választ adta, hogy számára elfogadható szívdesség, 61 %-a számára ajándék, illetve 38 %-a számára pénz adása is. E válaszokkal Magyarország mindhárom esetben az európai országok közül a második legmagasabb értékekkel szerepel.

A felmérés arra is rávilágított, hogy a válaszadók 72 %-a szerint a korrupció része az üzleti kultúrának (amely a 2011-es felmérésnél 10 %-kal rosszabb adat). Azzal az állítással, hogy Magyarországon az üzleti siker egyetlen feltétele a politikai kapcsolatok megléte, a magyar válaszadók 74 %-a egyetértett, miközben az EU átlaga 56 %. A vállalatok körében készített Eurobarometer Flash Survey<sup>6</sup> adatai szerint a magyarországi vállalatok 91 %-a egyetértett azzal, hogy a korrupció jelentős probléma hazánkban.

A Transparency International 2014-es Korrupció Érzékelési Indexének (Corruption Perception Index – CPI)<sup>7</sup> adatai szerint Magyarország a világranglistán a 47. helyet foglalja el, régiós összehasonlításban pedig közepesen fertőzött országnak számít. A felmérés

<sup>5</sup> i. m. 119. oldal

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_374\\_sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_sum_en.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

hazánkra vonatkozó adatai kedvezőbb képet mutatnak, mint Csehország, Szlovákia, Horvátország, Románia, Szerbia és Ukrajna adatai, ugyanakkor a listán hátrébb szerepelünk, mint Ausztria, Szlovénia és Lengyelország. Európai uniós összehasonlításban Magyarország a 28 tagállam második harmadának végén található.

Az Állami Számvevőszék 2011 óta végzett Integritás Felmérései szintén fontos információkkal szolgálnak a hazai költségvetési szervek korrupciós és integritás kockázatairól. Az 2014-ben több mint 1500 költségvetési szerv önkéntes részvételével végzett felmérés adataiból kiolvasható, hogy az integritásközpontú szervezeti kultúra kialakítása a kezdeti szakaszban tart Magyarországon. Bizakodásra ad okot ugyanakkor, hogy egyre több közintézmény kötelezi el magát az integritás kultúrája mellett, amit a felmérésben résztvevők növekvő száma is mutat.

#### **3.2.4. A nemzetközi szervezetek megállapításai, ajánlásai**

Magyarország a nemzetközi antikorrupciós egyezményekhez való csatlakozásával, és azok kötelező hatályának elismerésével vállalta,<sup>8</sup> hogy nemzeti jogrendszerét úgy alakítja át, hogy az megfeleljen az egyezményekben foglalt követelményeknek. E vállalás teljesítését az egyezmények végrehajtásának előmozdításáért és nyomon követéséért felelős nemzetközi szervezetek (GRECO, OECD, UNODC) ellenőrzik.

Az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (a továbbiakban: GRECO) a Korrupció elleni Büntetőjogi Egyezmény, illetve Kiegészítő Jegyzőkönyve végrehajtásával kapcsolatban megállapította, hogy a 2013-ban hatályba lépett új Büntető Törvénykönyv széleskörűen megfelel az Egyezmény és a Kiegészítő Jegyzőkönyv követelményeinek.<sup>9</sup> A GRECO a harmadik körös értékelés során a büntetendő cselekmények körén túl a pártfinanszírozás átláthatóságát is vizsgálta. E tekintetben az értékelő jelentés megállapította, hogy a magyar szabályozás a politikai pártok és választási kampányok finanszírozása tekintetében a korrupció elleni küzdelem közös szabályairól szóló európai tanácsi ajánlás több követelményének megfelel. Az értékelő jelentés azonban több olyan, főként a pártfinanszírozás területén feltárt hiányosságot is megállapított, ami alapján a GRECO ajánlásokat fogalmazott meg Magyarország számára. Míg a büntetendő cselekmények területén megfogalmazott öt ajánlás közül Magyarország a 2014. évi második megfeleléségi jelentésnek megfelelően négyet is teljesített, addig a pártfinanszírozás átláthatóbbá tételére irányuló tíz ajánlás közül csak kettőt sikerült teljesítenie. Tekintettel a teljesített ajánlások alacsony számára a GRECO felkérte Magyarországot, hogy a 2015. októberi ülésen számoljon be az ajánlások átültetése terén tett előrehaladásról.

---

<sup>8</sup> 2000. évi XXXVII. törvény a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) tagállamai, valamint Argentína, Brazília, Bulgária, Chile és Szlovákia által Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott - a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló - Egyezmény kihirdetéséről; 2002. évi XLIX. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről; 2004. évi L. törvény az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezményének kihirdetéséről; 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről; 2005. évi CXV. törvény az Európai Községek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény kihirdetéséről; 2014. évi LXVIII. törvény az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének Strasbourgban, 2003. május 15-én kelt Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről.

<sup>9</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)3\\_Hungary\\_hu.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)3_Hungary_hu.pdf)

Az ENSZ Korruptió elleni Egyezményének III. Bűncselekménnyé minősítés és jogalkalmazás, és IV. Nemzetközi együttműködés fejezeteinek végrehajtását ellenőrző vizsgálati jelentést 2013-ban fogadta el az Egyezmény Végrehajtását Ellenőrző Csoport (Implementation Review Group - IRG).

A IV. Nemzetközi Együttműködés fejezettel kapcsolatban az értékelők jó gyakorlatként emelték ki, hogy a jogszabályok széleskörű együttműködést tesznek lehetővé a kölcsönös bűnügyi jogsegély területén. Az értékelő jelentés ugyanakkor – egyebek mellett – ajánlást tett arra, hogy Magyarország a bűnügyi jogsegélykérelmekre vonatkozóan dolgozzon ki határidőket rögzítő iránymutatást vagy jogi szabályozást; a jogszabályok módosítása útján részletesebben fektesse le a jogsegély iránti kérelem formai és tartalmi szabályait; valamint hogy az illetékes hatóságok vezessenek részletes nyilvántartást a fogadott és küldött jogsegély és kiadatási, valamint vagyoni érték zárolására irányuló kérelmekről. Ilyen statisztikai adatbázis létrehozására az OECD is ajánlást fogalmazott meg a 3. fázisú országértékelés keretében.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló Egyezményének végrehajtását értékelő 2012-es jelentése – többek között – előrelépésként értékelte a Központi Nyomozó Főügyészségen belül a Korruptió Elleni Ügyek Osztályának létrehozatalát, a Magyarország által a kölcsönös bűnügyi jogsegély nyújtása terén tett erőfeszítéseket, valamint azt, hogy az új Btk. bevezette a vesztegetés feljelentésének elmulasztása tényállását (297. §). Az OECD megállapította azonban azt is, hogy a magánszférában és a közszférában egyaránt alacsony a vonatkozó jogszabályok és helyes gyakorlatok ismeretének (awareness) szintje, kiváltképp a külföldi piacokon aktív vállalatokkal érintkező szervek körében; továbbá hogy a nemzetközi vesztegetési ügyek felderítésére irányuló erőfeszítések nem elégségesek; és hogy a konkrét ügyek hiánya a proaktív nyomozás szükségességére utal. A jelentés ajánlasként fogalmazta meg „a nemzeti korruptióellenes stratégiában a nemzetközi vesztegetés elleni fellépés számára kifejezett prioritás biztosítását és a proaktív és koordinált megközelítés elősegítését”.

Az Európai Bizottság 2014-ben publikált EU Antikorrupciós Jelentése megállapítja, hogy Magyarország integritás- és megelőzés-orientált megközelítést alkalmaz a közigazgatáson belül. A Jelentés szerint ugyanakkor kiemelt figyelmet kell fordítani a politikai pártok finanszírozásának átláthatóvá tételére; az Állami Számvevőszék által végzett pártfinanszírozási ellenőrzés fokozására; a helyi és központi szintű közbeszerzési eljárások előzetes és utólagos ellenőrzésének hatékonyabbá tételére; a választott és kinevezett tisztségviselők vagyonnyilatkozata és összeférhetetlensége független ellenőrzési mechanizmusának, átláthatóságának javítására, valamint az információhoz való hozzáférésre vonatkozó jogszabályok következetes érvényesítésére.

Az Európai Unió 2014-es Versenyképességi Jelentése<sup>10</sup> beszámol az átláthatóság erősítése érdekében a közigazgatásban 2013-ban bevezetett új intézkedésekről, de kiemeli, hogy a korruptió hatékony leküzdéséért további erőfeszítéseket kell tenni, különösen a közbeszerzések területén.

---

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/6733> 7. oldal

### 3.3 Főbb nemzetközi antikorrupciós és integritás trendek

A korrupció jelenségét az egyes államok az 1970-es évekig alapvetően büntetőjogi problémaként kezelték, sőt egyes esetekben még a gazdasági fejlődésre kifejtett pozitív hatását is hangoztatták. Ezt a helyzetet az USA-ban kirobbant vállalati botrányokat követően elfogadott külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló törvény (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA) változtatta meg, amely büntethetővé tette a külföldi hivatalos személyek megvesztegetését. Mivel a törvény következetes alkalmazása következtében az USA vállalatai versenyhátrányba kerültek és a szabályozás enyhítése nem bizonyult járható útnak, céljuk a kötelezettségek nemzetközi kiterjesztése lett.

A kilencvenes években bekövetkező gazdasági, politikai és társadalmi átrendeződés, valamint a szabadpiaci verseny kiteljesedése jó háttérrel adott ezen törekvéseknek, amelyek végül a korrupció elleni első nemzetközi (tematikus) egyezmények elfogadásához vezettek.

A kilencvenes évek elejének átalakulása egyben szemléletmódbeli változást is hozott a korrupció elleni fellépés területén, amelyre több irányzat is hatással volt:

- A humanitárius válságok rámutattak, hogy a korrupció a biztonságot, az esélyegyenlőséget veszélyeztető jelenség, amely csökkenti az állami vagyont és adóbevételeket, és a demokratikus kormányzást is veszélyezteti. Az ENSZ által kidolgozott jó kormányzás (good governance) koncepció azon elveket sorolja fel (pl.: átláthatóság, jogállamiság, részvétel, hatékonyság és eredményesség), amelyek mentén egy kormányzatnak működnie kell.
- A Nagy-Britanniából indult – és a hatékonyság növelése érdekében a vállalati módszerek alkalmazását ajánló – új közmenedzsment (new public management) irányzat kudarcának egyik oka a magánszféra és a közszféra együttműködésében esetlegesen benne rejlő korrupciós kockázatok felbukkanása volt.
- Az OECD által a kilencvenes évek második felében kidolgozott integritás keretrendszer (integrity framework) modell arra mutatott rá, hogy a korrupció csak egy a szervezet sértetlenségét (integritását) veszélyeztető kockázatok közül. A korrupció elleni fellépés egyik fő színtere tehát a szervezet, amelyet az integritás erősítésére szolgáló menedzsment eszközökkel lehet felkészíteni a működési kockázatok csökkentésére.
- A kilencvenes években aktivizálódtak a társadalom mobilizálására törekvő civil mozgalmak is.
- A vállalati szférában jelentős hatása volt a kétezres évek elején bekövetkező csődhullámnak, amely a szabályozás szigorítása mellett (Sarbanes-Oxley törvény) előtérbe helyezte az értékvezérelt felelős vállalatvezetés (corporate governance) szemléletét.
- A 2008-as gazdasági világválság – egyfajta neoweberiánus megközelítésként – ismét előtérbe helyezte az állam szerepét, kiemelve a végrehajtó hatalom cselekvőképessége mellett annak felelősségét is (good government, Magyarországon: Jó Állam-koncepció).
- A nemzetközi hírű kutatások (Fukuyama, Acemoglu-Robinson) rámutattak az intézmények kiemelkedő szerepére ezen a téren. Az átláthatóság és a számon kérhetőség, valamint a befogadó intézményrendszer és a partnerségi kapcsolatok kiépítése fontos alapkövei a 2011-ben indult új típusú, már említett Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) kezdeményezésnek.

Összegzésként elmondható, hogy a nemzetközi közvélemény szemében az antikorrupciós szakpolitika kialakítása során alapvető elvárásként jelentkezik az állampolgárok és az egyéb érintettek (kamarák, vállalatok, civil szervezetek) bevonásán alapuló párbeszéd a partnerség és érdemi együttműködés jegyében; a korrupciónak mint társadalmi jelenségnek a büntetőjogi eszközökön túlmutató komplex kezelése (integritás), valamint a közbizalom erősítésére vonatkozó intézkedések meghozatala; de mindezek mellett legalább ilyen fontosnak vélik a végrehajtás módját, az előrehaladás ténybeli dokumentálhatóságát és alátámasztottságát.

## 4. ÁLTALÁNOS CÉLOK

### SWOT-elemzés a korrupciómegelőzési kormányzati feladatok végrehajtásával kapcsolatban

|                                      | Segítik a célok elérését   | Gátolják a célok elérését   |
|--------------------------------------|--|---|
| <b>Belső tényezők</b><br>(szervezet) | <b>Erősségek</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Szervezeti kultúra nyitottsága a korrupciómegelőzés és az integritás témája iránt</li> <li>A Nemzeti Védelmi Szolgálaton belül új szervezeti egység létrehozása, személyi kapacitások rendelkezésre állása</li> <li>Szervezeti szintű integritás tanácsadói hálózat megléte</li> <li>Európai uniós források biztosíthatósága</li> </ul>            | <b>Gyengeségek</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Az integritással kapcsolatos feladatok eltérő végrehajtási színvonala</li> <li>Egyes államigazgatási szerveknél csak formális vezetői elköteleződés</li> <li>A szervezeti kultúra átalakításához kapcsolódó rövid távú előnyök korlátozottsága</li> <li>Hazai személyi és anyagi források szűkössége</li> </ul>   |
| <b>Külső tényezők</b><br>(környezet) | <b>Lehetőségek</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kiegyensúlyozottabb szakmai kapcsolatok a civil szervezetekkel, szakértőkkel</li> <li>Koordinált együttműködés az államigazgatáson belül a feladatok végrehajtásában</li> <li>Eredményesebb feladatmegoldás külső szakértelem bevonásával</li> <li>Az eredmények pozitívan befolyásolják a Kormány megítélését, a közbizalom erősödik</li> </ul> | <b>Veszélyek</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Az állampolgárok kormányzattal szembeni elégedetlensége nő</li> <li>A meglévő szakmai-politikai konfliktusok elmérgesedése</li> <li>A korrupció problémája összekapcsolódik más, vitatott témákkal (demokrácia helyzete, civil szervezetekkel való viszony stb.) és politikai fegyverré válik</li> <li>Erős kormányzati lépések hiányában Magyarország nemzetközi megítélése romlik, nemzetközi rangsorokban elfoglalt helyünk gyengül</li> <li>Romló befektetői környezet, versenyképesség csökkenése</li> </ul> |

Figyelemmel arra, hogy korrupciós bűncselekmények esetében a bűncselekmény megvalósulásának ténye nehezen bizonyítható, a modern antikorrupciós mechanizmusok

komoly hangsúlyt fektetnek a tudatformálásra, a korrupciós lehetőségek szűkítésével járó megelőzési technikákra, valamint – a hatékony ellenőrzési rendszerek bevezetése és közvetett bizonyítási eljárások lehetőségének kialakításán keresztül – az utólagos felderíthetőség erősítésére. A Program tartalma és szakmai célrendszere is ezt a logikát követi.

Az antikorrupció és integritás problémaköre komplex, egyrészt mert számos egymástól független területet és szabályozást érint, amelyek elkülönült kezelésétől nem várható a helyzet érdemi javulása, másrészt azért is, mert sokszereplős, tehát nemcsak az államigazgatásra terjed ki, hanem a gazdasági szférára, valamint a társadalom egészére is.

Ebből adódóan a Programban meghatározott általános célok az együttes megvalósításuk szándékával, rendszert alkotva kerültek megállapításra. Az egyes alfejezetekben a jelenlegi helyzet részletes elemzését, problémafeltárást követően ambiciózus, ám reális általános célok lettek meghatározva a 2015-2018-as időtávban, az esetleges szakmai kapcsolódások figyelembe vételével.

A Program megoldási javaslatokat, szakmai orientációt is fűz a felvetett problémák megoldásához, a kitűzött célok elérése érdekében, illetve szakmailag megalapozza a kapcsolódó kormányhatározat feladatait.

#### **4.1. Az integritásirányítási rendszer és kultúra fejlesztése**

A korrupcióval szembeni fellépés, és az integritás alapú szervezeti működés általános követelményei között a megelőzési céllal (prevenció) megfogalmazott korrupcióellenes beavatkozások teremtenek szoros kapcsolatot. Holland szakemberek több országban vizsgálták a korrupcióellenes politikákat és megállapították, hogy akár szervezeti, akár állami szinten beszélünk a korrupció elleni fellépésről, a beavatkozás módja tekintetében különböző fejlődési fokozatok állapíthatók meg.

A legfejlettebb megoldásnak a szakértők a kinyilvánított elvek és értékek gyakorlatba való átültetésére, valamint a visszaélések megelőzésére és szankcionálására egyaránt törekvő ún. integritás rendszerek kiépítését ítélik. Ennek előfeltétele az állami vagy szervezeti szintű, összehangolt integritáspolitikák megfogalmazása.

Amikor az integritás kultúra fejlesztéséről beszélünk, célként fogalmazzuk meg az integritásirányítás rendszerszintű kiépítését és működtetését. Olyan belső, a szervezeti folyamatokkal és működéssel összehangolt rendszer kiépítéséről van tehát szó, amelynek lényege az alábbi integritásirányítási tevékenységek együttes megvalósításával írható le:

1. A szervezet működését és a szervezeti kultúrát meghatározó fontosabb értékek és működési alapelvek (integritás) definiálása és egyértelmű kinyilvánítása.
2. A kinyilvánított szervezeti értékeknek, és az előzetesen megfogalmazott működési alapelveknek megfelelő szervezeti struktúra kialakítása, illetve a belső folyamatok meghatározása során az integritás követelményeinek érvényesítése (az értékek normákká konvertálása).
3. A szervezeti integritást veszélyeztető tényezők azonosítására, értékelésére és elemzésére alkalmas rendszer kialakítása (kockázatmenedzsment).
4. A kinyilvánított szervezeti értékeket, valamint az előzetesen megfogalmazott működési alapelveket tükröző, önálló és nyitott szervezeti kultúra, tudatos személyzeti politikával kiegészülve.
5. Az incidensek, események kezelésének, kivizsgálásának és szankcionálásuk rendjének intézményesítése.
6. Nyomon követés (monitoring).



A szervezetek szintjén az integritás röviden úgy fogalmazható meg, hogy az adott intézmény működése megfelel annak az eredeti célnak, amelyre tekintettel létrehozták.

#### **4.1.1. Integritás**

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25) Korm. rendelet értelmében az integritás a szerv *„vonatkozó szabályoknak, valamint a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”*.

Bár a jogszabály a szervezet vonatkozásában szól az integritásról, ezt egyéni és államigazgatási szinten egyaránt értelmezhetjük. Integráns személyről beszélhetünk, ha az illető a szabályokkal és az általa vallott elvekkel összhangban cselekszik. Az egyén és a szervezet integritása szoros kölcsönhatásban van egymással, erősítik, de gyengíthetik is egymást: ha az egyén nem azonosul a szervezet értékrendjével, elvárásaival, akkor a szervezet sem tud hatékonyan működni.

A szervezeti integritás erősítése kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy azt nem tekinthetjük pusztán a korrupció elleni fellépés elemének: az intézkedések megvalósítása egyben a jó kormányzás, a hatékony közszolgálat feltételeként is értelmezhető.

*„Minél magasabb színvonalú az integritása egy szervezetnek, annál ellenállóbb a korrupcióval szemben. Következésképpen a szervezet integritásának erősítése a korrupció megelőzésének, a korrupciós kockázatok mérséklésének az egyik fontos eszköze.”<sup>11</sup>*

Az integritás szintjének emelése és a korrupció elleni küzdelem első lépéseként a Kormány rendeletben megalkotta az integritás tanácsadó jogintézményét, és kötelezővé tette a kinevezését minden 50 főnél nagyobb létszámmal működő államigazgatási szervnél. Az integritás tanácsadó feladata különösen a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadása és kivizsgálása, valamint az, hogy a felmerülő hivatásetikai kérdésekben a szervezet vezetőit, a munkatársakat tájékoztassa, és tanácsot adjon részükre.

Az integritásirányítási rendszer bevezetése óta szerzett tapasztalatok azt mutatják, hogy a kormányrendelet hatálya alá tartozó szervek eltérő intenzitással és elkötelezettséggel hajtják végre az integritásirányítási rendszerrel kapcsolatos feladataikat. Egyes szervezetek magukévá tették ezt a szemléletmódot, és rövid idő alatt jelentős előrelépést értek el, míg mások számára a teljes jogi megfeleléség biztosítása is további teendőket igényel.

A fentiek alapján a következő időszak egyik nagy kihívása a jogalkalmazás egységesítése, valamint a vezetői és munkatársi elköteleződés erősítése.

Az integritás elvei mentén működő szervezeti mechanizmusok által a működési kockázatok jobban megismerhetők, mivel a kockázati tényezők felszínre kerülnek, és így adott a lehetőség a keletkezés fázisában történő gyors, tudatos kezelésre. Végeredményképpen mindez hozzájárul a működésbe vetett közbizalom erősítéséhez.

---

<sup>11</sup> Pulay Gyula: A korrupció megelőzése a szervezeti integritás megerősítése által, Pénzügyi Szemle 2014/2.

Az integritásirányítási rendszer jelenleg a Kormány felügyelete vagy irányítása alatt álló államigazgatási szervekre és munkatársaikra terjed ki, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével.

Bár alkalmazása jelentős szemléletbeli megújulást, szervezetfejlesztést kíván, de egy közbizalomra érdemes, a hiányosságait nem eltussoló, hanem azokból tanuló és azokat kijavító szervezetet eredményezhet. A megújuló szervezeti kultúra ugyanakkor vonzóbbá és elismertebbé teszi a szervezetet mind a munkatársak, mind pedig az állampolgárok szemében.

Ezen szempontokat szem előtt tartva az integritásirányítási rendszer kiterjesztése a helyi önkormányzatokra, az igazságszolgáltatási szervekre és az autonóm államigazgatási szervekre egyfelől erősíti a szervezeti szerepvállalást a korrupció és a csalás elleni küzdelem területén, másfelől – a közpénzfelhasználás kontrollált működési mechanizmusai révén – illeszkedik a közpénzekkel való átlátható gazdálkodás célrendszeréhez. Értелеmszerűen a kiterjesztés során nem a meglévő jogintézmények mechanikus másolása, hanem az integritás elvének és jó gyakorlatainak az érintett szervezeti környezetbe való adaptálása kívánatos.

Az integritás-szemlélet megismertetésében és megvalósításában úttörő szerepet vállalt az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ), amely 2014-ben immár negyedik alkalommal végezte el az Integritás Felmérést a költségvetési szervek körében.

Az integritás felmérés az egész magyar közszférára kiterjed, célja a közszféra intézményei korrupciós kockázatainak és a kockázatokkal szembeni védettségének feltérképezése.<sup>12</sup>

*Korrupciós kockázat* alatt az értendő, hogy az adott intézménynél, a más személyekkel és szervezetekkel folytatott együttműködése során, milyen valós vagy vélt lehetőségek merülnek fel, amelyek az együttműködő fél számára jogosulatlan előnyöket jelenthetnek, az adott intézmény – vagy tágabb értelemben a közszféra számára – pedig valamilyen kárt okozhatnak (ami lehet anyagi természetű, a szolgáltatások színvonalában jelentkező vagy bizalomvesztéssel járó kár).

Ezen általános értelmezési kereten belül az egyes intézmények jogállása és feladatköre alapján lehet meghatározni, hogy konkrétan mikor, milyen tevékenységek (pl. közhatalom gyakorlása vagy közösségi javak elosztása) vonatkozásában állhat fenn a korrupció veszélye. Ezt nevezzük eredendő veszélyeztetettségnek. Vannak emellett olyan, működéssel összefüggő tényezők (pl. átalakulás vagy külső pénzügyi támogatás), amelyek az intézmény típusától függetlenül növelik a korrupciós veszélyeztetettséget. Ezek a korrupciós veszélyeket növelő tényezők.

Ezeket a veszélyeket a kockázatokat mérséklő kontrollok kiépítésével és működtetésével lehet kezelni.

Erre az elméleti alapra építve az ÁSZ felmérése is arra irányul, hogy 155 kérdés alapján azonosítsa az eredendő veszélyeztetettségi tényezőket, a korrupciós veszélyeket növelő tényezőket és a korrupciós kockázatokat mérséklő kontrollokat.

---

<sup>12</sup> A közszféra intézményeinek integritását értékelő nemzetközileg elismert holland módszert az ÁSZ egy európai uniós projekt keretében vette át úgy, hogy alkalmazná a közszféra egészére történő kiterjesztésre, ami európai szinten is egyedülálló kezdeményezés.

Az ÁSZ a felmérés adatai alapján arra jutott, hogy a kontrollok szintjének emelkedésével egyidejűleg a korrupciós kockázatok kismértékben csökkentek, vagyis a kockázatok és a kontrollok közötti olló szűkült, de a javuló tendencia már észlelhető az ún. „lágy” kontrollok alkalmazása során. A felmérésbe bevont szervek számának növelése célként tétélezhető, mivel a vizsgálatok hatékonyságát ez által növelni lehet.

A korrupció elleni küzdelem tekintetében az ÁSZ tevékenysége és eszközrendszere prevenció-központú, nem a szankcionálás a célja, hanem a megelőzés.

Az integritás projekt célja, hogy az egyes intézmények szervezeti integritásának erősítésére kifejlesztett holland módszer adaptálásával, továbbfejlesztésével, és az egész magyar közszférára való kiterjesztésével jól használható „magyar modellt” alakítson ki, amelynek keretében feltérképezhetők a közszféra intézményeinek korrupciós és integritás kockázatai, illetve a kockázatokkal szembeni védettségük.

A 2011. és 2012. éveket követően a 2014-es adatfelvételben minden korábbinál több intézmény vett részt. Az előzetes részvételi statisztikák alapján 1541 szervezet töltötte ki és küldte vissza az ÁSZ elektronikus kérdőívét.

Az ÁSZ egyrészt vállalta, hogy az uniós finanszírozású projekt 2012. évi lezárását követően is folytatni fogja az évenkénti felmérést (egészen 2017-ig), másrészt azt is, hogy a következő időszakban olyan, a gazdasági társaságokra optimalizált felmérést fog kidolgozni, amely a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok integritás kockázatainak feltérképezéséhez és megismeréséhez járul hozzá, ezáltal erősítve a közpénzekkel való felelős gazdálkodás szemléletének érvényesülését.

A közszféra intézményei számára a korrupció elleni védettséget az integritás erősítése jelenti. Amennyiben a közszféra egésze vonatkozásában a megelőzést, a kockázatokban való gondolkodást, az ellenálló képességet növelő eszközök beazonosítását és alkalmazását – végső soron a teljes szemléletváltást – tartjuk irányadónak, akkor a Kormány feladata annak ösztönzése, hogy a közszféra intézményei az ÁSZ Integritás Felmérésében mind magasabb számban vegyenek részt. A többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok integritás szemléletének, és az általuk alkalmazott kontrollfolyamatoknak a megismerésére, elköteleződésük megerősítésére, majd a fejlődés tendenciájának torzításoktól mentes nyomon követésére célszerű próbafelmérést, majd folyamatos – legalább három évet átfogó – felmérést lebonyolítani.

Az integritás tanácsadók kijelölésének feltétele a kormányrendeletben meghatározott integritás tanácsadó szakképzettség megléte, amely a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen két féléves szakirányú továbbképzési szak elvégzésével szerezhető meg.

Az ÁROP-1.1.21. projekt által finanszírozott képzés keretében 2014 májusáig már több mint 120 integritás tanácsadó szerzett szakképesítést.

A jövőre vonatkozóan megállapítható, hogy a képzésnek kétirányúnak, és folyamatosnak kell lennie: egyrészt a tanácsadóknak az egyetemi kereteken belül kell elsajátítaniuk a feladatuk ellátásához szükséges elméleti és gyakorlati ismereteket, majd ezt követően a gyakorlati tapasztalataikat – integritás tanácsadói hálózatként működve – egymással és munkatársaikkal is meg kell osztaniuk.

Ebben a folyamatban a Nemzeti Védelmi Szolgálatnak szakpolitikai iránymutatással, míg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Integritás Tudásközpontjának oktatási és módszertani segítséggel kell közreműködnie. A szakmai képzésen túl az integritás tanácsadóknak egy

bizonyos szemléletet és értékrendet is meg kell jeleníteniük, továbbá szorosan együtt kell működniük a szervezet vezetőjével.

A Nemzeti Közszerológáti Egyetem korrupció-megelőzésre, hivatásetikára és integritásra vonatkozó oktatásainak folytatása nélkülözhetetlen az államigazgatási szervek integritás kultúrájának a növelése érdekében. Fontos, hogy az integritás tanácsadó végzettséggel rendelkező szakembereket a szervezeti szintű képzésekbe minél szélesebb körben bevonják, ugyanakkor gondoskodni kell a meglévő tananyag folyamatos továbbfejlesztéséről is, illetve arról, hogy adaptálható legyen a speciális szervezeti igényeknek megfelelően.

A képzésekkel kapcsolatban további elvárás, hogy komplexebbé tenni és bővíteni kell a résztvevő munkatársak korrupcióval kapcsolatos szakmai tudását, ki kell alakítani bennük a felelősségérzetet a szervezetük működése iránt, és növelni elkötelezettségüket mind a szervezeti célok, mind pedig a „köz” szolgálatának irányában.

#### **4.1.2. Külső és belső kontrollrendszerek megerősítése**

A szervezetek alapításából eredő, valamint a működésükből fakadó korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők mellett külön csoportot jelentenek a szervezeti kontrollok hiányosságaiból származó korrupciós veszélytényezők. Ezekkel összefüggésben két szempontot szükséges vizsgálni: a) az adott szervezetnél egyáltalán léteznek-e intézményesült kontrollok, illetve b) amennyiben léteznek definiált kontrollok, azok ténylegesen működnek-e, betöltik-e a rendeltetésüket?

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján az államháztartási kontrollok célja az államháztartás pénzeszközeivel és a nemzeti vagyonnal történő szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes gazdálkodás biztosítása.

Az államháztartás belső kontrollrendszere a költségvetési szervek belső kontrollrendszere keretében valósul meg (ez utóbbiba beleértve a belső ellenőrzést). A belső kontrollrendszer olyan, a kockázatok kezelése és a tárgyilagos bizonyosság megszerzése érdekében kialakított folyamatrendszer, amelynek célja a szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes tevékenység-ellátás biztosítása a működés és a gazdálkodás során; az elszámolási kötelezettségek teljesítésének garantálása; az erőforrások megvédése a veszteséggel, károkkal, és a nem rendeltetésszerű használattal szemben valamennyi – gazdasági, illetve reál – működési folyamat során.

A belső kontrollrendszer létrehozásáért, működtetéséért és fejlesztéséért (az államháztartásért felelős miniszter által közzétett módszertani útmutatók figyelembevételével) a költségvetési szerv vezetője felelős, akinek ennek keretében a szervezet minden szintjén érvényesülő megfelelő kontrollkörnyezetet, kockázatkezelési rendszert, kontrolltevékenységeket, információs és kommunikációs rendszert, valamint nyomon követési rendszert (monitoring) kell kialakítani, működtetnie, és a fejlesztésükről gondoskodnia.

A belső kontrollrendszer lényege, hogy a szervezetirányítás elválaszthatatlan eszközeként mindazon szabályokat, eljárásokat, gyakorlati módszereket és szervezeti struktúrákat magában foglalja, amelyek a vezetést segíthetik a céljai elérésében, illetve abban, hogy megelőzze, vagy feltárja és korrigálja a célok elérését akadályozó eseményeket. Ekként tud hozzájárulni ahhoz, hogy a szervezet a tevékenységét szabályos és hatékony módon folytassa. Biztosítja a vezetés politikájának érvényesülését, a vagyon védelmét, továbbá a nyilvántartások teljességét és pontosságát, úgy, hogy mindezekről pontosan és időszerűen tud információkat nyújtani a vezetés számára.

A kontrollrendszer semmiképpen sem egy statikus, kőbe vésett rendszer, mert dinamikusan követnie kell a költségvetési szerv céljaiban és feladataiban bekövetkező változásokat oly

módon, hogy a szükséges kontroll beépítése alkalmas legyen az új, módosult feladatok követésére, de ne váljon túlszabályozottá, a folyamatokat indokolatlanul lelassítóvá, túlságosan költségessé.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai arra utalnak, hogy az ellenőrzést végző állami intézmények számára egy speciális, integritást mérő rendszer kidolgozása látszik szükségesnek, amely különös figyelmet szentel az ellenőrzésben előforduló integritás kockázatok feltérképezésére, illetve a terület sajátosságait is szem előtt tartó integritás kontrollokat beazonosító és értékelő rendszer kialakítására. Ehhez kapcsolódóan indokolt az állami szféra ellenőrzést végző szervezeteinek kötelezése az integritáshoz kapcsolódó kontrollokat megvalósító módszertan kidolgozására és gyakorlatba történő átültetésére, az ellenőrzési funkcióhoz kapcsolódó eljárási szabályok érvényesítése, hatósági jogkör gyakorlása során a korrupciós veszélyeztetettség megjelenését kizáró módszertani garanciák, kontrollpontok beiktatása. Ennek célja, hogy valamennyi ellenőrzést végző szerv ellenőrzési mechanizmusában – lehetőség szerint egységes szempontrendszer alapján - hangsúlyosan megjelenjen az integritás. A módszertan kidolgozásában az Állami Számvevőszék közreműködése elengedhetetlen.

Az európai uniós források átlátható felhasználása, az engedélyezési és jóváhagyási eljárások (pl. pénzügyi kötelezettségvállalás), az információhoz való hozzáférés (pl. informatikai biztonsági szabályzat, irattári szabályzat), valamint az eszközökhöz való hozzáférés (pl. mobiltelefonok, gépjárművek használatának rendje, pénz-és értékkezelés, anyaggazdálkodás és raktározás) azok a területek, ahol a korrupciós és integritás kockázatok feltérképezésére különös figyelmet kell fordítani. Az európai uniós források nagyságrendje miatt és e források átlátható felhasználása érdekében az eddigi tapasztalatok felhasználásával hatékonyabban szűrhetőek ki a visszaélések (csalás, sikkasztás, stb.). Ez az előrelépési irány egybevághat a magyar kormány és az Európai Bizottság között létrejött, 2014-2020 közötti időszakra vonatkozó Partnerségi Megállapodás célkitűzéseivel.

Magyarországon a személyi kockázatok kezelése (hatósági erkölcsi bizonyítvány, nemzetbiztonsági vizsgálat) régi múltra tekint vissza. A kockázatkezelési rendszer továbbfejlesztése érdekében – a BM Közzolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatósága, valamint a Nemzeti Közzolgálati Egyetem bevonásával – indokolt annak vizsgálata is, hogy az egyes kockázatok a szervezeteken belül milyen munkakörök esetében térnek el az átlagostól, így ezek kezelésére a rendelkezésre álló anyagi és személyi erőforrások koncentráltabban használhatóak fel. Ez a munkakör alapú kockázateértékelés különösen a komplex és nagy létszámú szervezetek esetében (pl. kormányhivatalok) lehet jelentős és elkészülte esetén további intézkedések (képzés, munkakör-rotáció, kiválasztás, vagyonynyilatkozat-tétel) kötődhetnek hozzá. A személyhez, a munkakörhöz és az eljárásokhoz kapcsolódó kockázatok összekapcsolása pedig további előrelépési lehetőségeket vetít előre például a személyi, munkaköri és eljárási kockázatok csökkentésével, illetve kizárásával. A munkakörhöz kapcsolódó kockázatok felmérése és szervezeti szintű elkészítése jól illeszkedik a közzolgálati életpálya rendszerek kiépítésének folyamatába, hosszabb távon pedig informatikai eszközök segítségével a kockázatelemzés legalább részben automatikussá tehető.

#### **4.1.3. Közzolgálat és más munkakör viszonya**

A közigazgatás pártatlansága és függetlensége szempontjából nagyon fontos még a látszatát is elkerülni annak, hogy a közzolgálati jogviszonyban álló magánérdekből jár el. Ezért az összeférhetetlenség szabályozásának kérdése szükségszerűen a korrupció elleni fellépés része. Az EU Antikorrupciós Jelentésének Magyarországról szóló melléklete problémaként jelölte

meg az összeférhetetlenség esetén az elszámoltatás és a szankciók hiányát a jogi szabályozásban.

Áttekintve a hazai szabályozást megállapítható, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, valamint a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény egyaránt tartalmazza az összeférhetetlenséggel kapcsolatos szabályokat. E törvények lehetővé teszik a közszolgálati jogviszonyon túl a további munkavégzést, azonban ennek szigorú szabályai vannak.

A törvények azonos tartalommal szabályozzák az összeférhetetlenség esetén követendő szabályokat:

- az érintett személynek kötelező bejelenteni, ha vele szemben összeférhetetlenségi ok merült fel,
- a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles haladéktalanul írásban felszólítani az érintettet az összeférhetetlenség megszüntetésére,
- amennyiben az érintett ezt nem teszi meg, a közszolgálati jogviszonya megszűnik.

Az összeférhetetlenség ellenőrzéséről azonban egyik jogszabály sem szól, az önkéntes bejelentés elvét tartalmazzák, tehát ha az érintett nem jelenti be az összeférhetetlenséget, az nem jut a munkáltató tudtára. E rendszer hibáját lehetne kijavítani azáltal, hogy a közszférában foglalkoztatottak személyügyi alapnyilvántartása tartalmazná az összeférhetetlenséggel kapcsolatban tett nyilatkozatok tényét és tartalmát. Az elektronikus nyilvántartás lehetővé tenné, hogy az azonos munkakörben dolgozó tisztviselők nyilatkozataira vonatkozó adatok összehasonlíthatóak, és mind a hiányok, mind a szokatlan mintázatok kiszűrhetőek legyenek.

A Korrupcióellenes Államok Csoportjának (GRECO) jelenleg is folyamatban lévő IV. körös értékelése során hazánkat érintően többek között az összeférhetetlenség megelőzését elősegítő mechanizmusokat vizsgálták. Ebből is látható, hogy a nemzetközi gyakorlat is keresi az olyan eljárási módszereket kidolgozását, amelyek a jelenleg az összeférhetetlenséghez kapcsolódó két véglet (a bejelentések és a jogviszony-megszüntetés) közötti szakaszban elősegítik annak ellenőrzését.

A közszolgálati jogviszonyon túli munkavégzés törvényi szabályai a gyakorlati tapasztalatok alapján további kérdéseket vetnek fel. Számos esetben a kormánytisztviselők külsős, azaz az államszervezeten kívüli szervezettől (oktatásszervező gazdasági társaság) kapnak felkérést, hogy munkahelyi tevékenységükkel összefüggésben oktatói, előadói tevékenységet lássanak el. A tevékenységet több esetben a munkáltatói is támogatja, így pl. helyiséget is biztosít a képzés folytatásához, ezzel részben a munkaidő alapot védve a képzés „helybe hozásával”.

A Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe alapján önmagában ezen támogatás a képzésszervező felé megköveteli az oktatók ellenszolgáltatás nélküli közreműködését azon feltétel biztosítása érdekében, hogy etikusan járjanak el. Csakhogy egyre inkább az a gyakorlat alakult ki, hogy mivel az oktatók nem vállalják ellenszolgáltatás nélkül az oktatást, így a munkahelyen történő ilyen képzések folyamatosan megszűnnek, hátrányt okozva a munkáltatónak.

Ezt a helyzetet – figyelembe véve a kormánytisztviselői összeférhetetlenségi szabályokat és az etikai előírásokat – meg kell oldani, aminek egyik módja lehet, ha a munkáltató szerződik

ellenszolgáltatás fejében az oktatásszervezővel vagy bármely szervezettel a képzésre, és az így megkapott összegből fizeti meg az ebben résztvevő kormánytisztviselőit.

A fenti jogi konstrukcióval kiküszöbölhető lenne, hogy a kormánytisztviselő és a társaságok, civil szervezetek között - akár korrupciógyanút is felvető - közvetlen pénzügyi kapcsolat alakuljon ki, illetve a munkáltató is folyamatosan ellenőrizheti az integritás tanácsadókön keresztül az oktatás etikus lefolyását, egészen a szerződés kezdeményezésétől a program befejezéséig és az oktatást, előadást tartó kormánytisztviselők díjazása is hivatalosan engedélyezett keretek között történne.

#### **4.2. Közbeszerzések**

Az EU Antikorrupciós Jelentése az országjelentések alapján megállapította, hogy a hiányos ellenőrzési mechanizmusok és a gyenge kockázatkezelés miatt a tagállamokban különösen jellemző a közbeszerzések korrupciós befolyásolhatósága. Az országjelentések rámutattak arra, hogy a közbeszerzés a korrupciónak egyik leginkább kitett terület, amit az egy vagy több országra jellemző, magas korrupciós ügyszám is szemléltet. A közbeszerzések területén jelentkező korrupció megelőzésének és visszaszorításának hiányosságai káros hatással vannak mind az Európai Unió, mind a tagállamok pénzügyi érdekeire. Mivel a közbeszerzési eljárásokban meglehetősen magas a korrupciós kockázat mértéke, az uniós tagállamok és az uniós intézmények számára egyaránt prioritást jelentenek a közbeszerzések terén tett antikorrupciós és csalás elleni biztosítékok.

Az EU Bizottság rámutatott, hogy a közbeszerzési irányelvek jelentős mértékben elérték a célkitűzéseiket, nagyobb fokú átláthatóságot és magasabb szintű versenyt eredményeztek. Ugyanakkor szükség van az eljárások további egyszerűsítésére, valamint a csalásellenes és korrupcióellenes garanciák megerősítésére. A közbeszerzések tisztaságát gyengíti a folyamat túlzott összetettsége, valamint a gyenge ellenőrzési mechanizmusok megléte. A Bizottság (részben e célok elérése érdekében) új közbeszerzési irányelvek kidolgozását kezdeményezte. Az Európai Parlament és a Tanács 2014 februárjában fogadta el a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet, valamint a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvet. Az irányelvek tagállamok általi átültetésének határideje 2016. április 18., illetve 2018. október 18. napja.

Magyarország vonatkozásában a Bizottság Antikorrupciós Jelentésében javasolta, hogy figyelmet kell fordítani a teljes közbeszerzési eljárás során úgy központi, mind helyi szinten a független előzetes és utólagos ellenőrzések megerősítésére, az összeférhetetlenség megfelelő ellenőrzési rendszerének biztosítására, valamint a közkiadásokkal kapcsolatos összeférhetetlenségi rendelkezések terjedelmének kiszélesítésére. Tovább kell fejleszteni az ajánlatkérő hatóságok kezében lévő következetes és hatékony megelőzési eszközöket, különös hangsúlyt helyezve a helyi szintre. Az ellenőrző és állami közbeszerzési hatóságok közötti, valamint a bűnüldöző szervekkel való együttműködést javítani kell.

Az Európai Bizottság a Magyarországról szóló Antikorrupciós Jelentésében kitért arra is, hogy 2012 januárjában új közbeszerzési törvény lépett hatályba (a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény, a továbbiakban: Kbt.), amelynek célja az átláthatóság javítása és a közbeszerzési eljárások egyszerűsítése volt. A közbeszerzési törvény 2013 júniusában tovább módosult. Ezen módosításokat követően a közzéteendő közbeszerzési dokumentumok átláthatóbb, egységesebb kezelése, kereshetősége és egyúttal nyilvánossága biztosítható a

Közbeszerzési Hatóság által működtetett Közbeszerzési Adatbázis létrehozásával. A Közbeszerzési Hatóság a honlapján megjeleníti a közbeszerzési hirdetményeket és egyéb közbeszerzéshez kapcsolódó dokumentumokat (pl.: szerződéseket), mindamellett az adatbázisba olyan dokumentumok is feltölthetők, amelyek közzététele nem kötelező. A Bizottsági jelentés ugyanakkor kiemelte, hogy a közzétételi előírások nem rendelkeztek hatékony szankcionálási mechanizmusról arra az esetre, ha megszegnék ezen kötelezettséget.

Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014-2020-as fejlesztési időszakra, az *EU tematikus cél 11: A hatóságok és az érdekelt felek intézményi kapacitásának javítása és a hatékony közigazgatáshoz történő hozzájárulása* célkitűzései között kiemelte, hogy további erőfeszítések szükségesek, amelyek a korrupció megelőzését, valamint a közbeszerzési rendszer reformját célozzák. A tematikus célkitűzést támogató uniós finanszírozású fejlesztések elvárt eredményeként került megfogalmazásra az e-kormányzási szolgáltatások számának, illetve az adatbázisok és e-megoldások interoperabilitásának növelése, továbbá hogy közbeszerzések esetében az átláthatóság növekedjen az elektronizáltság kiterjesztése és a folyamatok reformja által.

A Kormány 2014 novemberében koncepciót fogadott el a közbeszerzési eljárások fejlesztéséről, amely alapját képezi az jelenleg kidolgozás alatt álló új közbeszerzési törvénynek. Az új szabályozás célként határozza meg mind az eljárások lefolytatásának megkönnyítését, rugalmasabbá tételét, ugyanakkor tovább kíván fejleszteni egyes ellenőrzési mechanizmusokat is.

Hazánkban európai összehasonlításban is átfogó és alapos közbeszerzési ellenőrzési rendszer működik. A közbeszerzési dokumentumok és eljárások felügyeletére, ellenőrzésére a Kbt. mellett számos más jogszabály – így különösen a 46/2011. (III. 25.) Korm. rendelet, a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet, a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet – is tartalmaz rendelkezéseket.

A Kbt. és az egyéb közbeszerzési jogszabályok megsértése esetén a Kbt. 137. § (1) bekezdése szerint – jellemzően bírság kiszabását eredményező – jogorvoslati eljárásnak van helye a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, amelynek hivatalból történő eljárását a Kbt. 140. § (1) bekezdése szerint több mint tíz különböző – közbeszerzés ellenőrzési és felügyeleti feladatot (is) ellátó – szerv kezdeményezheti, ha a feladatkörük ellátása során törvénysértő magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra.

A közbeszerzési eljárások során esetlegesen megjelenő korrupciós befolyásolhatóság kapcsán kritika alapvetően nem a hatályos jogszabályi környezettel szemben, hanem a közbeszerzési szabályozás alapját képező elvek gyakorlati érvényesülése tekintetében vethető fel. Ilyen összefüggésben felmerülhet továbbá a vizsgálat alá vont adatkörök, és a vizsgálati módszerek megfelelőségének a kérdése.

Hangsúlyozandó, hogy az ellenőrzés az egyik legfontosabb megelőzési lehetőség a korrupció elleni fellépésben. Természetesen az ellenőrzések rendszerességének és alaposságának arányban kell állnia a felmerülő kockázatokkal, és szakmai oldalról az ellenőrzési mechanizmusok nem lassíthatják vagy lehetetlenníthetik el az eljárásokat.

Ezért indokolt a közbeszerzési eljárásokban résztvevők (ajánlatkérői oldalon közreműködők) központi és helyi szintű célirányos képzése a közbeszerzési jogsértésekről, ezek veszélyeiről, szankcióiról, annak érdekében, hogy ne az előírások ismeretének hiánya vezessen jogsértésekhez. További cél az ellenőrzést végző személyek képzésének folyamatos



biztosítása és szakmai tudásuk elmélyítése, hangsúlyt helyezve a közbeszerzési jogi és gyakorlati szakmai ismereteik fejlesztésére. A visszaélések során alkalmazott technikák, és a potenciálisan érintett szereplők ismerete lehetővé teszik számukra, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos visszaélésre utaló jelek számukra az eljárás lefolytatása során könnyen felismerhetők legyenek.

A közbeszerzésekben az elektronizáltság kiterjesztése, az elektronikus közbeszerzés jobb kihasználása azon felül, hogy jelentősen csökkenti az adminisztrációs terhet, gyorsítja, átláthatóbbá teszi az eljárást, megkönnyíti az ellenőrzést, csökkenti a korrupciós kockázatokat. A közbeszerzések megújulása, a hatékonyság növekedése, a költségek csökkentése várható tőle. Az informatikai eszközök és alkalmazások fejlődésével a közpénzek felhasználásának nyomon követése könnyebbé válik.

Ebből adódóan kiemelten fontos a közbeszerzési eljárások elektronizálásának fejlesztése során az antikorrupciós szempontok hangsúlyos figyelembe vétele, amely jelentősen megkönnyíti az alkalmazott ellenőrzési mechanizmusok használatát, csökkenti erőforrás-szükségletét, illetve esetlegesen olyan összefüggések feltárására is alkalmassá teszi, amelyre a jelenlegi ellenőrzési rendszer nem alkalmas.

További előrelépést jelenthet a „nyílt szerződés” („open contracting”) módszer kötelezővé tétele meghatározott esetekben, amelynek keretében a közbeszerzési ajánlatkérők egy központi honlapon a nyilvánosság számára kötelezően elérhetővé teszik a pályázati kiíráson túl a beérkezett összes ajánlatot, valamint az ajánlatok elbírálását követően megkötött szerződést is. Amennyiben a közbeszerzési szerződést az állami szerv nem tette elérhetővé a honlapon, úgy az érvénytelennek minősül. Az intézkedés bevezetéséhez a jogszabály módosításon túl informatikai fejlesztés – felhasználóbarát honlap kialakítása – szükséges. Az intézkedés várható előnye, hogy az ajánlatok, valamint a megkötött szerződés nyilvános elérhetősége lehetővé teszi, hogy a versenytársak vagy civil szervezetek visszaélés gyanúja esetén jogorvoslati eljárást indítsanak.

A közbeszerzések területén az „open-contracting” kezdeményezést támogatja a Világbank, a Nyílt Kormányzati Együttműködés, valamint a Transparency International Magyarország is. Az intézkedést Szlovákia már bevezette, Nagy-Britannia pedig a 2013-2015. évi Nyílt Kormányzati Együttműködés keretében tett nemzeti akciótervében döntött a bevezetése mellett.

Az ellenőrző hatóságok, a Közbeszerzési Hatóság, az ügyészség, illetve a bűnüldöző/korrupció ellen fellépő hatóságok közötti együttműködés fejlesztésre szorul. Javítani kell a tájékoztatási arányt a közbeszerzési eljárásokban észlelt korrupciógyanús esetekről. Indokolt kiemelt figyelmet fordítani az igazságszolgáltatási, büntetőeljárás területén a szakemberek közbeszerzési ismereteinek időszakos fejlesztésére annak érdekében, hogy eljárásaik során átlássák a jogintézmény jogi és gyakorlati kérdéseit, és ennek birtokában tudják megtenni a feladat- és hatáskörükbe tartozó intézkedéseket.

Figyelemmel az EU bizottsági ajánlásokban az ellenőrzési mechanizmus megerősítése érdekében tett általános, és a kifejezetten Magyarországnak címzett javaslatokra, indokolt lehet az új program elemeként megjeleníteni a belső és külső ellenőrzés megerősítése lehetőségeinek átfogó vizsgálatát, és ez alapján cselekvési javaslatok kidolgozását.

### 4.3. Átláthatóság

#### 4.3.1. Költségvetési szervek és állami vállalatok

A költségvetési szerveknél az átlátható működés feltételeinek biztosítása a szervezet vezetésének elsődleges felelőssége.

Az Alaptörvény 39. cikke kimondja, hogy a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

Minden közpénzzel gazdálkodó szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzek kezelésével.

A közfeladatot ellátó szervek által kezelt egyes közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételi kötelezettségére vonatkozó általános szabályokat az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.) tartalmazza. Az Info tv. szerint a közfeladatokat ellátó szerv a törvényben meghatározott általános közzétételi listában szereplő adatokat köteles a honlapján megjelentetni.

Az állami vállalatok tekintetében a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. §-a határozza meg azon adatok körét, amelyeket az Infotv.-ben meghatározott rendben közzé kell tenniük.

A közzétételi kötelezettség nem teljesítésének *általános jogkövetkezményeit* az Infotv. tartalmazza: az 52. § (1) bekezdése alapján a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál (a továbbiakban: Hatóság) bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye áll fenn.

A Hatóság a vizsgálata megállapításainak függvényében a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján is rendelkezik eszközökkel az információszabadság érvényesülésének biztosítására és a közérdekű adatok közzétételére kötelezett szervek jogkövető magatartásának kikényszerítésére. Ezen eszközök lehetővé teszik, hogy a Hatóság az adatkezelőt felszólítsa a közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatos jogsérelem orvoslására (vagy ilyen jogsérelem közvetlen veszélye megszüntetésére), és azt is, hogy a Hatóság ajánlást tegyen a felügyeleti szervvel rendelkező adatkezelő felügyeleti szervének. Emellett arra is módot adnak, hogy a Hatóság nyilvános jelentésben tájékoztathassa a közvéleményt vizsgálata eredményeiről, vagy – ha az adatkezelő a felszólításnak nem tesz eleget – a bíróságtól kérhesse az adatkezelő kötelezését a felszólításnak megfelelő magatartás tanúsítására.

Az állami vállalatok esetében a Tv. 2. § (8) bekezdése alapján a „közzététel elmulasztása esetén, továbbá ha a közzététel nem teljes vagy nem időszerű, külön jogszabály szerint a törvényességi felügyelet gyakorlására jogosult szerv eljárása kezdeményezhető”.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 220. §-a a „Közérdekű adattal visszaélés” cselekményét bűncselekményként rendeli üldözni és szankcionálni.

Annak ellenére azonban, hogy a közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok közzétételével kapcsolatos jogkövető magatartás kikényszerítésére a hatályos jogszabályi rendelkezések is lehetőséget teremtenek, vizsgálandó, hogy milyen további intézkedésekkel érhető el az átláthatóság fokozása a gyakorlatban.

E körben említhető például, mint az átláthatóság erősítésének irányába ható módszer, a közpénzekből nyújtott támogatásokra vonatkozó jogszabályok felülvizsgálata, illetve a közérdekű adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó bírósági gyakorlat alapján megfogalmazható cél olyan jogszabályi környezet kialakítása, amely garantálja a jogalkalmazás egységét.

Az OECD Állami vállalatok irányítására vonatkozó iránymutatása a következő fő intézkedéseket emeli ki: szabályozás-felelősségi rendszer bevezetése (compliance), magas átláthatósági és közzétételi kötelezettség, szigorú külső könyvvizsgálat és belső ellenőrzési szabályok, jól lehatárolt és szigorú felelősségi szabályok, éves „célmutatók”, továbbá teljesítményértékelés. Az állami vállalatok átláthatóságának növelése érdekében indokolt megvizsgálni ezen OECD iránymutatás átültethetőségének a kérdését.

A Transparency International „A magyar állami vállalatok átláthatósága, közzétételi követelményeknek történő megfelelése és integritása” című 2014-es jelentése az állami cégek honlapjait vizsgálva megállapította, hogy a magyar állami vállalatok jelentős része nem tesz eleget a jogszabályban rögzített közzétételi kötelezettségeknek, szabályozási-megfelelőségi rendszerrel és szervezeti egységgel pedig mindössze a vizsgált állami vállalatok 8 %-a rendelkezik.

A fentiek alapján fontos célkitűzés – a működés átláthatósága szempontjából kiemelt közérdeklődésre számot tartó adatok figyelembe vételével – a közzéteendő adatok körének korszerűsítése, a közzétételi kötelezettség teljesítésének előmozdítása, valamint a szabályozási-megfelelőségi rendszer bevezetésének előírása minimumkövetelmények meghatározásával. Az állami vállalatok átláthatóságának növelése érdekében a honlapon kötelezően közzéteendő adatok és dokumentumok körének korszerűsítésén túlmenően, szükséges felülvizsgálni a közérdekű adatok elektronikus közzétételének részletszabályait, továbbá a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákat meghatározó jogszabályi rendelkezéseket. E szabályok aktualizálása elengedhetetlen a közzétételi kötelezettségek elvárt teljesítéséhez.

Az intézkedés végrehajtásának első lépése – az állami vállalatok és a compliance rendszereket már sikeresen működtető magánvállalatok bevonásával – szabályozási koncepció készítése lehet. A szabályozást célszerű pragmatikus „iránymutatással” (végrehajtást támogató útmutatók és tájékoztató anyagok), valamint oktatással kiegészíteni.

A közzétételi kötelezettség teljesítésének ösztönzése, valamint a compliance rendszer bevezetése nemcsak az átláthatóbb működést, de a vállalatok belső integritását és az etikus szervezeti kultúrát is megerősítené.

#### **4.3.2. Pártfinanszírozás**

Az Európai Bizottság Antikorrupciós Jelentése szerint a korrupció hátterében meghúzódó tágabb problémák egyikét a politikai pártok finanszírozása jelenti.

Magyarországon a politikai pártok finanszírozását a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény szabályozza, amelyet 1989-es elfogadása óta többször módosítottak. A törvény tételesen felsorolja azokat a forrásokat, amelyekből a párt vagyona képződik. Ilyen források a tagdíjak, az állami költségvetési támogatás, a különböző adományok, hozzájárulások, a magánszemélyek hagyatéka, illetőleg a párt gazdálkodó

tevékenysége és az általa alapított vállalat és egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyeresége.

Tilos, hogy állami költségvetési szerv, állami vállalat hozzájárulást adjon, és azt a párt elfogadja, másrészt tilos a más államtól való, és az ismeretlen forrásból származó vagyoni hozzájárulás elfogadása. Az állami költségvetési szerv általi támogatás tilalmának indoka, hogy a költségvetési szervek célhoz kötött közpénzekkel gazdálkodnak, s ezért nem engedhető meg egyrészt, hogy ezeket a pénzeszközöket céljukat tekintve „átcsoportosítsák”, másrészt, hogy burkolt költségvetési támogatást nyújtsanak. Ugyancsak nem kívánatos, hogy az állami tulajdonban lévő vállalatok befolyásolják a politikai életben való részvétel anyagi lehetőségeit. A külföldi államtól - amely alatt természetesen az idegen államok minden szervét érteni kell - való vagyoni hozzájárulás elfogadásának tilalmát az indokolja, hogy a pártok vagyoni lehetőségei nagymértékben befolyásolják választási esélyeiket, s nem kívánatos, hogy más államok belpolitikai viszonyainkra ilyen befolyást gyakoroljanak. A tiltott támogatást be kell fizetni az állami költségvetésbe, másrészt ugyanekkora összeggel csökken a párt költségvetési támogatása.

A jogi szabályozás a pártok működésének elősegítése érdekében – hasonlóan a külföldön kialakult gyakorlathoz – biztosítja a pártok számára az állami költségvetési támogatást. A pártok számára nyújtandó támogatásra fordítható teljes összeget az Országgyűlés állapítja meg az éves állami költségvetésről szóló törvényben.

Az állami költségvetési támogatást kapott pártok gazdálkodását kétévente az Országgyűlésnek alárendelt Állami Számvevőszék ellenőrzi.

A GRECO értékeléseiben rámutatott, hogy a jelenlegi jogszabály nem követeli meg a pártoktól a kettős könyvvitelt (vagy annak részletesebb vizsgálat céljából történő benyújtását), továbbá aggályát fejezte ki a választási kampányok finanszírozásának átláthatóságával kapcsolatban is. Nincs szabályozás arra, hogy a politikai pártok rendszeresen független ellenőrzésen essenek át. Az Állami Számvevőszéknek igen szűk hatásköre van szankciók alkalmazására, nem rendelkezik közvetlen hatáskörrel ahhoz, hogy adminisztratív szankciókat alkalmazzon az adott szabályok megsértése esetén, ha pl. egy párt nem tette időben közzé beszámolóját. A számvevőszéki jelentések lehetséges hatását pedig a pártok által megküldött információk részletessége korlátozza.

A GRECO ajánlást tett az Állami Számvevőszéknek, hogy jelentősen erősítse meg a pártfinanszírozás körében végzett ellenőrzéseit, azokat alaposabban és gyakrabban végezze el. A GRECO továbbá ajánlást fogalmazott meg a politikai finanszírozási szabályok megsértéséhez jelenleg kapcsolódó szankciók felülvizsgálatára, akként, hogy a pártfinanszírozási előírások megsértésének hatékony, arányos és visszatartó hatású szankciói legyenek. Az ajánlásoknak történő megfelelés érdekében – összhangban az Állami Számvevőszék ajánásaival is – elengedhetetlen a jelenlegi szabályozás felülvizsgálata, a kettős könyvvitel pártokra és a pártok érdekében eljáró civil szervezetekre való kiterjesztése, a proaktív és szélesebb körű ellenőrzési rendszer megteremtése, valamint a szabályok megsértésének következetes szankcionálása úgy az egyének, mint a szervezetek vonatkozásában.

A felülvizsgálatnak a pártok gazdálkodására vonatkozó szabályozásnak a számvitelről szóló 2000. évi C. törvénnyel – a pártokra vonatkozó sajátosságok figyelembe vételével – történő

összhangba hozatalát is kell céloznia annak érdekében, hogy a gazdálkodás szabályai jobban nyomon követhetők legyenek.

Mivel a pártok finanszírozásának és pénzügyi ellenőrzésének újraszabályozása összetett szakmai kérdés, ezért a szabályok felülvizsgálata az érintett államigazgatási szervek mellett a politikai szereplők bevonását is szükségessé teszi.

#### **4.4. Vagyonynyilatkozat**

A korrupciós cselekmények egyik jellemzője a legális jövedelemmel nem igazolható vagyongyarapodás. A közigazgatásban dolgozók vagyongyarapodásának ellenőrzésére az állam kiépítette kontrollmechanizmusait, amelyek közé tartozik a vagyony nyilatkozat-tételi kötelezettség is.

Az EU Antikorrupciós Jelentése Magyarországról szóló melléklete szerint figyelmet kell fordítani a nemzeti és helyi szinten választott és kinevezett tisztségviselők vagyony nyilatkozata és összeférhetetlensége független ellenőrzési mechanizmusának, valamint átláthatóságának fokozására. A Jelentés hiányosságnak értékelte, hogy nincs a vagyony nyilatkozatok benyújtására szolgáló átfogó elektronikus rendszer, így a legtöbb közzétett vagyony nyilatkozat kézzel írott, a keresztellenőrzések elvégzése nehezebb, valamint, hogy a nyilatkozatok nem mindig tartalmazzák a vagyontárgyak beazonosítását lehetővé tévő adatokat. Az UNODC Vagyony nyilatkozatokról szóló tanulmánya is megjegyzi, hogy „ellenőrzés nélkül a vagyony nyilatkozatok kitöltése könnyen üres rituálévá silányul”.

A beavatkozásra egyrészt nemzetközi igények alapján, másrészt a szakmailag nem megfelelő – az alább kifejtettek szerint széttagolt, és végrehajtási problémákkal nehezített – hatályos hazai szabályozás miatt van szükség.

Az egyes vagyony nyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény a közigazgatásban dolgozók széles körét lefedi, mert a 2. § szerint a törvény személyi hatálya alá tartozik a

a) közszolgálatban álló személy:

1. a rendvédelmi szerv, továbbá a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja,
2. a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonája,
3. aki közalkalmazotti jogviszonyban áll,
4. aki közszolgálati jogviszonyban, kormányzati szolgálati jogviszonyban áll,
5. aki ügyészségi szolgálati viszonyban áll,
6. az igazságügyi alkalmazott, valamint
7. a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának tagjai kivételével a Magyar Nemzeti Bank alkalmazottja.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szerint az országgyűlési képviselői megbízással nem rendelkező politikai vezető [vagyis a törvény 6. § (1) és (2) bekezdése alapján a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár] vagyony nyilatkozatára más szabályok vonatkoznak, bár ők is a közigazgatásban dolgoznak.

A jelenlegi törvények alapján nehézkes a vagyony nyilatkozatokban foglalt adatok ellenőrzésére vonatkozó bejelentés megtétele olyan módon, hogy az ellenőrzés valóban meginduljon. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok

jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó személyek esetében meg kell határozni a vagyonyilatkozat konkrét tartalmára vonatkozó olyan tény, amely pontosan megjelöli a vagyonyilatkozat kifogásolt részét és tartalmát. Ehhez kapcsolódóan, ha a kezdeményezés nem felel meg e követelménynek az összeférhetetlenségi bizottság elnöke az eljárás lefolytatása nélkül elutasítja azt.

A vagyonyilatkozatok ellenőrzése sem egységes. Kiemelendő, hogy a törvények alapján a vagyongyarapodás vizsgálata nem kötelező, a lefolytatásra jogosult az érintett meghallgatását követően dönthet úgy, hogy nem folytatja le az eljárást, mert a meghallgatás során hitelt érdemlően tisztázódtak a vagyongyarapodás körülményei. Az ellenőrzés során problémát okoz az is, hogy a munkáltató csak a vagyonyilatkozatban feltüntetett információkra támaszkodhat, nem áll rendelkezésére eszköz ezen információk valóságtartalmának ellenőrzésére.

A korszerűsítés érdekében indokolt a szolgáltatandó adatok körének felülvizsgálata, mert pl. egyes megtakarítási formákat a hatályos törvények vagy egyáltalán nem, vagy nem egyértelműen kezelnek (pl. befektetési jegy adatai, tőzsdei részvények értéke). Szükséges azt is megvizsgálni, hogyan biztosítható a hozzátartozók vagyonyilatkozatának vizsgálata, illetve esetleges mulasztásuk esetén velük szemben milyen szankciók alkalmazhatóak.

Kézzel fogható eredmények elérése érdekében szükséges a jogi szabályozás olyan módosítása, amely megkönnyíti a bejelentéstételt, valamint lehetővé teszi a jelenleginél komplexebb ellenőrzések lefolytatását, illetve a vagyonyilatkozatok valóságtartalma ellenőrzésének hatékonyabbá tételéhez az ellenőrzés kezdeményezés feltételeinek a javítása szükséges. Az ez irányú módosítások részletszabályainak kidolgozása során a bejelentés-tételi és ellenőrzési eljárás érdemi egyszerűsítését kell szem előtt tartani, elkerülve a szolgáltatandó adatok körének további bővítését, figyelemmel arra, hogy például más országokkal történő összehasonlításban hazánkban kiemelkedően széles a nyilatkozat-tétel tárgyát képező, a jövedelmi, gazdasági érdekeltségi és vagyoni viszonyok megismerését szolgáló adatok köre.

Olyan jogszabályi környezetet szükséges kialakítani, amely tartalmazza a vagyonyilatkozatok ellenőrzéséhez fűződő munkajogi szankciókat.

A vagyonyilatkozathoz kapcsolódó kötelezettségek komolyan vétele érdekében – a fentiek mellett – indokolt megvizsgálni annak a lehetőségét, hogy a vagyongyarapodás vizsgálata alatt az érintett valamilyen munkajogi következménnyel számolhasson (pl. illetmény bizonyos részének visszatartása), továbbá a vagyonyilatkozat-ellenőrzés kötelező elrendelésének előírását az érintett meghallgatása nélkül.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, és az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény alapján megállapítható, hogy csak a vagyonyilatkozási eljárás végéhez kapcsolódik munkajogi szankció: ha az érintett nem tesz, vagy valótlan tartalmú vagyonyilatkozatot tesz, a megbízatás, kinevezés megszüntetésre kerül.

A vagyonyilatkozatok ellenőrzése hosszú időt vesz igénybe, azonban a nem valós tartalmú vagyonyilatkozathoz fűződő munkajogi joghatás csak a vizsgálatot követően áll be. Az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény hatálya alá tartozó személyek esetében az őrzésre jogosult kezdeményezheti az adóhatóság vizsgálatát a

vagyongyarapodás miatt, ez azonban több évet is igénybe vehet. Ez alatt az érintett személy közszolgálati jogviszonya változatlan feltételekkel fennáll, ám nem kizárt, hogy a vizsgálat elhúzódása kihathat annak hatékonyságára.

A szándékosan valótlan tartalmú vagyonyilatkozatot készítő személy magatartása pönalizálásának lehetőségét is meg kell vizsgálni. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény jelenleg csak a hamis magánokirat felhasználását rendeli büntetni. A visszatartó erő növelése érdekében indokolt lehet önálló tényállás a szándékosan valótlan tartalmú vagyonyilatkozatot tevő személyekre vonatkozóan. Ez tovább erősítené a tudatos magatartást és megnehezítené a jogtalanul, korrupciós bűncselekmények útján szerzett vagyon legalizálását.

A valótlan tartalmú vagyonyilatkozat megtételének bizonyíthatósága a vitatott vagyon megszerzése forrásainak vizsgálatához vezet, amely további, akár korrupciós jellegű cselekmények feltárását eredményezheti. Ezzel összefüggésben indokolt megvizsgálni a vitatott vagyon biztosításának a lehetőségeit a korrupciós cselekmények gyanúja esetén indítandó büntetőeljárás eredményessége érdekében. Ehhez kapcsolódóan – a más országokban már jól működő megoldások figyelembe vételével – vizsgálni kell a jelen hazai jogi környezetben szinte lehetetlennek tűnő bizonyítás megkönnyítésének jogszabályi lehetőségét a kimutatható átlagnál lényegesen nagyobb, tisztázatlan eredetű vagyongyarapodás tekintetében.

Gyanús vagyongyarapodás esetén az őrzésre jogosultnak most az adóhatóság vagyonosodási vizsgálatának kezdeményezésére van lehetősége. Magyarországon a hatályos szabályozás szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) rendelkezik a leghatékonyabb eszközökkel annak megállapítására, hogy a vagyongyarapodás igazolható forrásból származik-e vagy sem. Ha a vizsgálat eredményeként kiderül, hogy a vagyonyilatkozat erre figyelemmel volt valótlan tartalmú, a NAV számára megfelelő eszközök állnak rendelkezésre az illegális és/vagy nem adózott vagyon elvonására.

Indokolt lehet azonban áttekinteni, hogy nemzetközi viszonylatban milyen jól alkalmazható, és a hazai viszonyokra adaptálható jogi technikák segítik a valótlan tartalmú vagyonyilatkozat tétele miatt eljárás alá vont személy olyan vagyongyarapodása illegális eredetének hatékony feltárását, amelyre vélelmezhetően csak korrupciós jellegű bűncselekmények elkövetése útján tehetett szert.

Az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény 11. §-a szerint a vagyonyilatkozatot két példányban, a törvény mellékletében meghatározottak szerint kell kitölteni, és a kötelezett által valamennyi oldalán aláírva példányonként külön-külön zárt borítékba kell helyezni. A vagyonyilatkozatot elektronikus úton is ki lehet tölteni.

A vagyonyilatkozatok összehasonlítása, a vagyongyarapodás bemutatása során szakmai nehézséget okoz az, hogy a vagyonyilatkozatokat gyakran kézírással töltik ki, és nincs egységes nyilvántartásuk. Az egységes informatikai rendszer lehetővé tenné a vagyonyilatkozatok megfelelő tárolását, valamint azok több évre visszamenő egyszerű elérhetőségét és összehasonlítását. Az összes vagyonyilatkozat rendszeres ellenőrzése hatalmas terhet jelentene az azt végző hatóságnak, azonban egy meghatározott számú, számítógépes program segítségével kiválasztott minta szűrőpróbaszerűen végzett ellenőrzése reális alternatíva, és visszatartó erőt is képvisel. A Program végrehajtása során ebből következően ki kell alakítani a vagyonyilatkozatok benyújtására szolgáló egységes informatikai rendszert.

A választott tisztségviselők vagyonyilatkozatának ellenőrzésére létrehozott független mechanizmusra számos nemzetközi példát találunk, amelyek azonban eltérőek, mert pl. Horvátországban és Szlovéniában független államigazgatási szervek, Macedóniában a Parlament által választott héttagú Bizottság látja el ezt a feladatot. A magyar gyakorlat kialakítása hosszabb távon képzelhető el, ennek során azonban megfontolandó egy, az Országgyűlésnek felelős, ugyanakkor a választott tisztségviselőktől függetlenül működő testület létrehozása.

A Programban megfogalmazott célok megvalósulásától és attól, hogy a vagyonyilatkozatok valódi jelentőségüknek megfelelő súlyt kapnak, a korrupciós helyzet javulása is várható, mivel a rendszer átláthatóbbá válik, az esetleges jogsértések pedig lényegesen egyszerűbben feltárhatók lesznek.

#### **4.5. Közérdekű bejelentések és a bejelentő védelme**

A korrupció ellen irányuló hatékony intézkedések bevezetéséhez szükséges a korrupciós jelenségekről való tudomásszerzés. Az állami szervek számára a megismerés három módon lehetséges: egyrészt ha maguk derítik fel a korrupciós kockázati tényezőket, kutatásokkal, elemzésekkel, bűnüldözési jogosítványaik felhasználásával, másrészt ha a társadalom tagjai hozzák tudomásukra bejelentéseikkel, panaszaikkal, feljelentéseikkel, illetve azokat ha egyéb úton (pl. sajtó) észlelik. A korrupciós felmérések azt igazolják, hogy a társadalom tagjai, ha korrupciót észlelnek, nem szívesen tájékoztatják arról a hatóságokat, mert attól félnek, hogy elveszíthetik állásukat, elesnek a megrendeléseiktől, meghurcolják őket, esetleg még családtagjaikat is hátrány érheti emiatt.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény) – a panaszügyek intézésére vonatkozó korábbi szabályok kis mértékű módosítás amellet – az alapvető jogok biztosának felügyelete alatt a közérdekű bejelentők számára új, védett elektronikus rendszert hozott létre, valamint garanciális szabályokat határozott meg a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszerek működtetésével kapcsolatban. Az új szabályozás célja e mellett a közérdekű bejelentők támogatása, személyes adataik védelme is volt.

A Transparency International által készített Whistleblowing in Europe című kutatási jelentés kimutatta, hogy bár a közérdekű bejelentők kiemelkedő mértékben járulhatnak hozzá a korrupció feltáráshoz, mégis mindössze négy EU tagállam – Luxembourg, Románia, Szlovénia és az Egyesült Királyság – biztosít számukra megfelelő védelmet a megtorlással, így például az elbocsátással szemben. A közérdekű bejelentők további tizenhat EU tagállamban részesülnek legalább valamelyes védelemben, míg hét államban semmilyen védelemre vagy jogi segítségre nem jogosultak. Magyarország – másokkal, mint például Németországgal, Ausztriával és Csehországgal együtt – a részleges védelmet nyújtó országok csoportjába tartozik. A Transparency International Magyarország szerint a közérdekű bejelentők védelme idehaza csak látszatsmegoldás. A fentiek alapján indokolt a jelenleg rendelkezésre álló védelmi és támogatási lehetőségek bővítése például a védelem személyi hatályának kiterjesztésével a hozzátartozókra, esetleg a közérdekű bejelentővel közös háztartásban élő személyekre.

A közérdekű bejelentővel szemben alkalmazott esetleges megtorlás megnehezítésére a munkajogi, valamint a kapcsolódó ágazati szabályozást felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy a bejelentővel szemben alkalmazott jogkövetkezmények és a bejelentés közötti okozati



összefüggést, továbbá a szankciók jogosságát ne a közérdekű bejelentőnek, hanem a munkáltatói jogkör gyakorlójának kelljen bizonyítania.

Az új szabályozás a rendszer központi elemeként az alapvető jogok biztosát határozta meg, közvetítő szerepet biztosítva számára a közérdekű bejelentések kezelésében, beleértve az állami szervek közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatának vizsgálatát is.

Az alapvető jogok biztosa gondoskodik a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről. Az elektronikus rendszer az Új Széchenyi Terv Államreform Operatív Programjának a korrupció megelőzése és a közigazgatás fejlesztés áttekintése tárgyú ÁROP projektjéből valósult meg, és a jogszabályi előírásoknak megfelelő – sőt azon túl is mutató – módon látja el feladatát. A közérdekű bejelentést személyesen az ügyfélszolgálaton, vagy elektronikusan az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (a továbbiakban: AJBH) honlapján, az erre kialakított űrlapon lehet megtenni, amit a bejelentő AJBH általi azonosítása (nevét és a lakcímét kötelező megadni) követ. A bejelentő kérhet anonimitást, azaz hogy személyes adatai kizárólag az AJBH számára legyenek hozzáférhetőek. A bejelentést – erre irányuló kérelem esetén annak személyes adatok nélküli kivonatát – az AJBH hozzáférhetővé teszi az elektronikus rendszerben az annak vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv (eljáró szerv) részére. Az eljáró szerv a vizsgálat során tett (közbenső és érdemi) intézkedéseiről szóló tájékoztatást szintén az elektronikus rendszerben rögzíti. A bejelentés rövid, személyes adatok nélküli tartalmi kivonata (publikus kivonat) az AJBH honlapján mindenki számára hozzáférhető módon szerepel.

Az elektronikus rendszer üzembe állításától kezdődően 2014. október 30-ig 270 közérdekű bejelentés érkezett. A bejelentések tárgya, valamint a megkeresett eljáró szervek köre szerteágazó. A leggyakrabban megkeresett eljáró szervek: a magyar adóhatóság, különböző kormányhivatalok és polgármesteri hivatalok, a rendőrkapitányságok és a környezetvédelmi hatóságok. Tárgykör szerint jellemzőek a korrupciós jellegű ügyek, az adócsalással foglalkozó bejelentések, az adóhatóság eljárását kifogásolható beadványok, valamint a környezetvédelmi ügyek. A bejelentések kivizsgálása alapján megállapítható, hogy a beadványok körülbelül az esetek 40 %-ában megalapozottak. Ilyenkor az eljáró szervek gondoskodnak a rendellenes körülmény orvoslásáról, a veszélyeztetett társadalmi érdek érvényesítése érdekében. Az ügyek feldolgozása jelentős munkaerő leterheltséget jelent.

A Programban célként kell kitűzni az alapvető jogok országgyűlési biztosa által üzemeltetett közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer fejlesztési lehetőségeinek vizsgálatát a rendszer funkcióinak esetleges bővítése, további egyszerűsítése, a bejelentők általi minél könnyebb kezelhetősége, a gördülékenyebb ügyvitel, a biztonság garanciáinak erősítése, továbbá a rendelkezésre álló humán erőforrással való gazdálkodás elősegítése érdekében. Ezen tényezők továbbgondolása, fejlesztése közelebb vezethet a korrupció visszaszorításához, ugyanis ha a bejelentők kellő biztosítékot éreznek arra, hogy rugalmas, egyszerű és hatékony a bejelentett ügyeik kezelése, kivizsgálása, és nem éri őket retorzió, akkor bátrabban, motiváltabban hívják fel a figyelmet a társadalmat veszélyeztető korrupciós tevékenységekre.

A fejlesztés biztosítaná, hogy a közérdekű bejelentésekre vonatkozó publikus kivonatok és statisztikai adatok egységes felületen álljanak rendelkezésre, és azokban szabad szavaz keresés indítására is lehetőség nyíljon.

A törvény felhatalmazza az igazságügyért felelős minisztert, hogy a veszélyeztetett közérdekű bejelentő számára nyújtható támogatásokat, és azok folyósításának szabályait rendeletben állapítsa meg. Az akár előzetesen, az erre létrehozott alaptól biztosítható támogatás elsősorban a veszélyeztetett közérdekű bejelentő jogérvényesítési költségeit fedezné.

A közérdekű bejelentők között nincsen törvényi különbségtétel: ugyanúgy kell eljárni a korrupciós jelenségre, kockázati tényezőre vonatkozó információt bejelentővel, mint az egyéb tartalmú bejelentést tevővel, ugyanolyan jogok illetik és kötelezettségek terhelik őket.

A Program keretében indokolt a Panasztörvény módosítása és a hiányzó jogszabályok megalkotása. Ennek során a jogszabályi környezet felülvizsgálata, valamint az AJBH, és a bejelentéseket vizsgáló szervek tapasztalatainak összegyűjtését követő értékelés alapján javaslatot kell kidolgozni, vizsgálva, hogy indokolt-e védettségüket és támogatásukat tekintve különbséget tenni a közérdekű bejelentői körön belül a korrupciós jelenséget jelző bejelentőkre vonatkozóan.

A Panasztörvény alapján a közérdekű bejelentések kivizsgálása nem egyetlen szerv kezében összpontosul, hanem azt továbbra is azok az állami szervek hajtják végre, amelyeknek ez egyébként is feladatuk olyankor, ha a bejelentő közvetlenül náluk teszi meg a bejelentését, feljelentését. Ezért a társadalom tagjai néha teljes joggal kifogásolják, hogy ügyüket nem gyorsan, kellő szakértelemmel, hanem a szervezetek egymás között „aktatologatással”, az időt húzva oldják meg.

A közérdekű bejelentések egy részének hatékonyabb kivizsgálása érdekében a törvény azt is lehetővé teszi, hogy a foglalkoztatói szervezet (nem kizárólag államigazgatási szerv) a jogszabályok, vagy magatartási szabályok megsértésének bejelentésére visszaélés-bejelentési rendszert hozzon létre. Az államigazgatási szervek tekintetében a bejelentések fogadására, kivizsgálására a szerv vezetője az integritás tanácsadót jelölheti, aki kidolgozza az eljárás rendjét is. A kivizsgálás során a bejelentéseket előzetesen értékeli, az információkat összegyűjti, az érintetteket meghallgatja, a vonatkozó dokumentumokat megvizsgálja.

Az egységes eljárásrend kialakítását célozná, és hozzájárulna a rendszer eredményesebb működéséhez az is, ha jogszabályban lenne rögzítve a közérdekű bejelentések és panaszok kezelésére és a kivizsgálás rendjére vonatkozó belső szabályzat készítésének kötelezettsége.

A Panasztörvény 2014. január 1-jétől hatályos, így a társadalom tagjai körében széleskörűen még nem ismert, hogy közérdekű bejelentéseik, panaszaik kezelésének helye és módja új kereteket kapott. Továbbra sem megoldott, hogy ez a lehetőség minden célcsoport számára egyaránt hozzáférhető legyen, hiszen internet-elérhetőséggel a társadalom egy része még mindig nem rendelkezik, ezért továbbra is gyakori a személyes vagy a postai úton történő bejelentés megtétele.

A rendszer megismertetése, és használatának elősegítése érdekében a társadalom tagjai számára előadások, oktatások, és a média igénybevételével tájékoztatást kell nyújtani a védett elektronikus rendszer működéséről, kiemelve fontosságát az antikorrupciós küzdelem területén, külön is hangsúlyozva a rendszerben rejlő biztonsági elemeket.

#### **4.6. Hatósági eljárások fejlesztése**

Az állampolgárok és a vállalkozások a legtöbb esetben a közigazgatási eljárásokból kifolyólag kerülnek kapcsolatba a közigazgatási szervekkel, és ezeken keresztül ítélik meg a

tevékenységüket. Ugyanakkor épp ezen a területen a legnagyobb annak az esélye, hogy jogtalan előnyt kínáljanak vagy követeljenek az állampolgároktól, illetve a tisztviselőktől. Ezek a tranzakciók – noha nagyságrendjük jelenleg nem tekinthető tömegesnek – elszaporodásuk esetén jelentős mértékben alááshatják az államigazgatási szervek működésébe vetett közbizalmat, továbbá komoly másodlagos kockázatokat is hordoznak magukban (pl. épület összeomlása, ételmérgezések).

A korrupciós jelenség egyik fontos jellemzője az ügyintéző és az ügyfél, a közszolgáltatást nyújtó és a szolgáltatást igénybevevő közvetlen kapcsolatán alapuló érdekviszony. Ebből következően, a közvetlen kapcsolat megszakításával, közvetetté tételével csökkenthető, bizonyos ügýtípusok esetén megszüntethető a korrupció lehetősége.

A közigazgatási szervek közhatalmai jogosítványaihoz sok esetben széleskörű mérlegelési jogkör társul, azonban a mérlegelési jogkörhöz nem párosul megfelelő szintű ellenőrzés, kontroll.

Az ügyfél-ügyintéző kapcsolat szűkítésének egyik lehetősége olyan ügyfélszolgálatok létrehozása, amelyek csak az iratok átvételét intézik. Az itt dolgozók az adott ügýtípus tekintetében döntési jogosultsággal nem rendelkeznek, csak átveszik az iratokat, a beadványokat, a hiánypótlásokat. Azon ügyintézők, akik döntési jogkörrel rendelkeznek, csak a döntési folyamat végén, az adott határozat kiadmányozását követően lesznek ismertek az ügyfél előtt.

Az elektronikus ügyintézési szolgáltatások továbbfejlesztése, színvonaluk emelése hozzájárul a közigazgatás átláthatóságának erősítéséhez, ami által növelhető az állampolgároknak az államigazgatási szervekbe vetett bizalma. A nyitottság és az átláthatóság ezen túlmenően visszatartó erőt is képviselnek, így jelentős a korrupció megelőzési hatásuk.

A hatósági eljárások objektivitásának és befolyásmentességének megőrzése érdekében minden állam komplex intézkedéseket alkalmaz: a fellebbezési jog biztosítása, az ellenjegyzés, a feladat- és hatáskörök elhatárolása egyfajta „antikorrupciós minőségbiztosításnak” is tekinthető. A technika fejlődésével ugyanakkor további, a visszaélések lehetőségének és számának csökkentését is eredményező intézkedés kiépítésére is mód nyílik. Azokban a hatósági eljárásokban, ahol a hatóságnak nincs mérlegelési joga, jobban ki kell használni a döntések automatizálásában, valamint az informatikai eszközök fejlesztésében rejlő lehetőségeket. Ezekre példa lehet az olyan közigazgatási bírsággal sújtható szabályszegések esetén hozott határozat, amelyek esetében a pénzbírság mértékét külön kormányrendelet határozza meg, vagy az informatikai megoldást illetően a hatósági erkölcsi bizonyítvány ügyintézésének automatikussá tétele, illetve a gépjárművezetői írásbeli vizsga elektronikus lebonyolítása.

A hatósági eljárások biztonságának fokozása és a korrupció visszaszorítása érdekében tovább kell fejleszteni az eljárások informatikai oldalát, ideértve az ügyiratok elektronikus érkeztetését, nyomon követhetőségét és visszakereshetőségét, szélesítve az online elérhető információk körét. A hatósági eljárásokhoz kapcsolódó egyszerűsítési és az adminisztratív terheket csökkentő megoldások kialakítása során indokolt a folyamatba építeni a korrupció megelőzésére fókuszáló, illetve tágabb értelemben a visszaélések csökkentését célzó megoldásokat. Ezen a területen különösen sokat ígérő megoldásnak tűnnek a különböző szervek által lefolytatott, de azonos eljárások statisztikai adatainak összehasonlító elemzései. A hatósági eljárásokkal kapcsolatban rendelkezésre álló adatok vizsgálata, elemzése – vagyis az ún. adatbányász eszközök alkalmazása – során az átlagtól eltérő mintázatok (pl. egy-egy hivatalnál az engedélyek számának indokolatlan megugrása, csökkenése; rendkívül gyors vagy lassú ügyintézés) könnyen kimutathatók és célzott vizsgálatokkal feltárhatók. Ezek a

módszerek abból indulnak ki, hogy minden eljárásnak, ügyfélcsoportnak megvannak a sajátos jellemzői, amelyek legkönnyebben úgy tárhatók fel, ha nagy mintaszámú elemeket informatikai eszközökkel vizsgálnak. Minden, az átlagtól való eltérés rendellenességre utal, amely mögött akár jogszabálysértést is lehet vélelmezni.

Az informatikai eszközök alkalmazásával fejleszthetőek azok a hatósági eljáráshoz kötődő ún. kényelmi szolgáltatások is, amelyek javítják a közigazgatási szervek által nyújtott szolgáltatás színvonalát, valamint erősítik az e szervek működésébe vetett közbizalmat. Ilyen kényelmi szolgáltatás – egyben a visszaélések megelőzésének, feltárásának fontos eszköze is – az ingatlan-nyilvántartási adatokban bekövetkezett módosítás esetén a földhivatalok által küldött SMS. A mobiltelefonra, vagy e-mailes postafiókra küldött tájékoztatás, illetve a határozat elektronikus másolata a jövőben jelentős szemléletformáló hatással járhat az ügyfél-hivatal viszonyban.

Indokolt hangsúlyt helyezni arra, hogy a hatósági szervek által lefolytatott ellenőrzések a jogszabályi kötelezettségeket, illetve lehetőségeket minél hatékonyabban érvényesítsék, a hatósági ellenőrzések minősége és gyakorisága emelkedjen. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezései értelmében a hatóság – a hatáskörének keretei között – a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését jogosult ellenőrizni. A hatósági ellenőrzés hivatalból, vagy meghatározott esetben, az ügyfél kérelmére indulhat meg. A hatósági ellenőrzés széles eszköztárral rendelkezik (adatszolgáltatás, iratbemutatás és egyéb tájékoztatás kérésével megvalósuló ellenőrzés, helyszíni ellenőrzés, vagy ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínre vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés, továbbá időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséggel megvalósuló és folyamatos ellenőrzés). A jogszabályi előírások hatályosulásának kérdése minden jogalkalmazói tevékenységnek, így a közigazgatási hatóságok jogalkalmazó tevékenységének is kiemelkedő fontosságú területe. Ugyanez vonatkozik a jogszabályok alapján a közigazgatási hatóság által hozott döntésekre is, különös tekintettel az adott ügy érdemét eldöntő közigazgatási határozatra. A közigazgatási jogszabályok hatályosulásának fontos eszköze a hatósági ellenőrzés jogintézménye, amely hatékonyan megelőzi, illetve feltárja az esetleges jogsértő tevékenységeket, tendenciákat, így korrupció-megelőzési szempontból is kiemelkedő jelentősége van.

Az elmúlt évek átszervezései következtében fellépő szinergiákat is hasznosítva, nagyobb hangsúlyt kell helyezni a különböző hatóságok által lefolytatott, összevont hatósági ellenőrzések lehetőségére, számuk fokozatos növelésére. Ilyen összevont ellenőrzést nevesít a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 6/B. § (1) bekezdése, amelynek értelmében – éves összevont ellenőrzési terv alapján – összevont ellenőrzést tartanak azok az ellenőrző hatóságok (szakigazgatási szervek, fővárosi és megyei kormányhivatalok), amelyek feladat- és hatásköre az együttes eljárást lehetővé teszi.

Az összevont hatósági ellenőrzések biztosítják, hogy a hatósági ellenőrök egymás tevékenységét az ellenőrzés során figyelemmel kísérhessék, támogathassák. Lehetővé teszik, hogy a közigazgatási szervek különböző szempontok szerint, de egyszerre, összehangolt eljárás keretében folytassanak le vizsgálatokat, elkerülve az érintettek nagyobb terhet rakó, egymás utáni ellenőrzéseket. A vizsgálatok, ellenőrzések során szerzett tapasztalatok megosztása, feldolgozása, beépítésük a szervezeti kockázatelemzésekbe ugyancsak javíthatja az eljárások eredményességét, ezen kívül hozzájárulhat a szervek közötti jó gyakorlatok megosztásához, terjedéséhez. Mindez összességében a korrupció elleni fellépés erősítéséhez

vezethet. Mindezekre tekintettel indokolt azon minisztériumi koncepció érvényesülését biztosítani, amely az irányított szerveknél a hatósági ellenőrzés jogintézményét erősíteni kívánja, különös figyelemmel az összevont ellenőrzések számának és hatékonyságának emelésére.

A hatósági döntéshozatalnál jelentkező gyenge pontok tudatos feltérképezése, kezelése ugyancsak pozitív hatással lehet az integritást sértő kockázatokra. Ennek során arra kell törekedni, hogy az ügyek elosztása lehetőleg automatikusan történjen (pl.: külön program vagy sorszámkiadó automata segítségével), a mérlegelést lehetővé tevő hatáskörök száma pedig csökkenjen. Ahol mindenképpen indokolt a mérlegelési jogkör fenntartása, ott a mérlegelés során figyelembe veendő szempontokat (pl.: gyermekek száma, életkora, vagyoni, jövedelmi helyzet, speciális élethelyzetek felsorolása) előzetesen nyilvánosságra kell hozni. A hatósági munkavégzés függetlenségére a vezetők részéről (telefonon, szóban) érkező befolyásolási kísérletek vannak a legnagyobb hatással különösen akkor, ha a kérés a jogszabályok, belső utasítások rendelkezéseinek megsértéséhez vezethet. E helyzetek – a munkatársak kiszolgáltatottságára is tekintettel – különösen nehezen kezelhetők, ezért az eset dokumentálása mellett (pl. egyeztetés tényének feltüntetése az ügyíraton, integritás tanácsadó tájékoztatása) a vezetők képzésével, felkészítésével, szükség szerint szankcionálásával kell az elterjedésüknek elejét venni.

A hatósági eljárások integritás kockázatainak csökkentése szükségessé teszi egyrészt a kockázatos munkakörök, másrészt a kockázatos eljárások és eljárási szakaszok megismerését. E mellett fokozni kell a belső kontroll rendszerek hatékonyságát és eredményességét azáltal, hogy a kockázatelemzés eredményeinek beépítésével célzottabbá kell tenni őket. Ki kell dolgozni továbbá azokat az eljárásokat, amelyek az egyes visszaélés-típusokat könnyen azonosíthatóvá és felderíthetővé teszik, valamint gondoskodni kell ezen ismeretek továbbképzés keretében való megosztásáról is.

A munkatársak, illetve a vezetők képzésének ebből eredően ki kell terjednie a szakmai és etikai képzésekre egyaránt, továbbá el kell érni, hogy a magukénak érezzék hivatalukat, így felelősséget vállaljanak nemcsak a saját, de a munkatársaik tevékenységéért is.

A korrupciós jelenség egyik fontos ismérveként jellemzett, az ügyintéző és az ügyfél, a közszolgáltatást nyújtó és a szolgáltatást igénybevevő közvetlen kapcsolatán alapuló érdekviszony az államigazgatás alsóbb területi szintjein fokozottan megfigyelhető. A járásokat és járási (fővárosi kerületi) hivatalokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként állították fel 2013. január 1-jével. A járási (fővárosi kerületi) hivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása, amelynek alapján számos jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügy a járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz került. Az ügyfél és a hatóság közötti „közelség”, a helyi viszonyok kölcsönös ismerete már önmagában korrupciós kockázatokat jelent, amit tovább fokoz, ha az ügyekben nincs ellenérdekű fél, és így jogorvoslati kérelem hiányában elmarad a felügyeleti szerv kontrollja.

Megoldást jelenthet annak előírása, hogy a jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási hatósági ügyekben másodfokú hatáskörrel bíró szerv évente vizsgálja felül azokat a jogorvoslattal nem érintett ügyeket, amelyekben nincs ellenérdekű ügyfél. A közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvényi szabályok szerint lefolytatott vizsgálat a határozatok alaki jogerejét nem érintené, azonban az ügyek átvizsgálása alapot szolgáltatathatna más – büntető- vagy egyéb – eljárás lefolytatására.

#### 4.7. Üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályozás

A korrupció jelensége a köz- és magánszektorban egyaránt jelen van, és megállapítható, hogy fokozott a kockázat ott, ahol a köz- és a magánszektor közvetlen kapcsolatba kerül egymással (pl.: közbeszerzések, engedélyezési eljárások, ÁFA elszámolás, működési szabályok meghatározása, ellenőrzések). Az állam feladata egyrészt, hogy a magánszektor részére kiszámítható, piacbarát működési feltételeket teremtsen, másrészt pedig aktív lépéseket tegyen a piaci versenyt torzító befolyásolási kísérletek visszaszorítására és szankcionálására, érkezenek azok akár állami, akár piaci szereplők részéről.

Magyarországon az üzleti környezet – ideértve az üzleti kultúrát és a szabályozási környezetet is – meglehetősen elnéző a vállalati visszaélésekkel szemben. A vállalat jó hírvének megőrzése, a hatósági vizsgálatok elkerülése érdekében egy-egy felszínre került ügy kapcsán jellemző megoldás, hogy azt igyekeznek az érintett személyek eltávolításával szőnyeg alá söpörni, az esetleges bírósági eljárások pedig évekig elhúzódnak. Ez az elnéző magatartás azonban közép- és hosszú távon egyaránt komoly gazdasági és társadalmi károkat okoz.

A multinacionális vállalatok szigorodó anyaországbeli szabályozása (FCPA, SOX-törvény, UK Bribery Act) komoly szankciókat helyez kilátásba az üzletszerzés érdekében vesztegetést vagy csalást elkövetőkkel szemben, és nemzetközi szinten egyre következetesebb a külföldi hivatalos személyek megvesztegetéséről szóló OECD-egyezmény végrehajtása is. E kockázatok feltárására és kivédésére világszerte jogi megfelelési (compliance) részlegek jöttek létre, ezen túlmenően egyre terjed az etikai alapelveket, illetve a vállalati célokat, az alkalmazott eszközöket és a megvalósítás módját egységben kezelő integritás kultúra is.

Magyarországon a gazdasági élet szereplői közül a külföldi tulajdonú multinacionális vállalatok, az anyavállalatuk joga által meghatározott követelményeken túl, a hazai körülményekhez is igazodnak. Az állami tulajdonú vállalatok közül – példamutató módon – sok saját compliance-rendszert épített ki (MFB Zrt.; Eximbank Zrt.), mások viszont, hasonlóan a magyar kis- és középvállalatok túlnyomó többségéhez, egyelőre nem ismerték fel, így nem is alkalmazzák a felelős vállalatvezetési elveket.

Mivel az átlátható üzleti környezet jótékony hatással van az egyes országok versenyképességére és növeli az adóbevételeket is, egyértelmű, hogy az államnak támogatnia kell az üzleti élet tisztaságára irányuló erőfeszítéseket, szabályozóként és tulajdonosként egyaránt. Az államnak – szabályozóként – biztosítania kell, hogy a bűncselekmények elkövetésére létrehozott, vagy a szabályok kijátszásával tevékenykedő jogi személyek ne kerülhessenek versenyelőnybe tisztességes versenytársaikkal szemben. A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Jszbi tv.) hatálybalépését követően – figyelemmel az OECD Bribery Working Group, illetve a Moneyval ajánlásaira – jelentős, koncepcionálisnak tekinthető módosításon esett át a 2012. évi CCXXIII. törvénnyel. A módosítás során figyelembe vett nemzetközi ajánlások megállapították, hogy bár a jogi személyek a magyar büntetőjog szerint elméletileg széles körben (valamennyi szándékos bűncselekmény miatt) felelősségre vonhatók voltak, velük szemben intézkedés alkalmazására ritkán került sor, az értékelés során megkérdozett gyakorlati szakemberek szerint a törvény alkalmazásának nehézségei miatt. A probléma megoldása érdekében a jogalkotó lényegesen kitágította azon esetek körét, amikor a jogi személlyel szemben intézkedés alkalmazásának helye lehet. Így a 2013. július 1-jétől hatályos szabályok szerint erre akkor is lehetőség van, ha a bűncselekményt elkövető természetes személy büntetőjogi felelőssége nem állapítható meg, de az, hogy bűncselekmény történt, egyértelmű.

A módosítások gyakorlati hatékonyságot növelő hatásának értékeléséhez szükséges idő elteltével, vagy markáns eredmények hiányában ezt megelőzően is indokolt lehet felülvizsgálni a jogi személlyel szemben alkalmazható szankciók körét (figyelemmel az esetleges további differenciálás szükségességére), végrehajtásuk mechanizmusát, és ezzel kapcsolatban a végrehajtásban közreműködő szervek feladatait. Fontos, hogy a tényleges gazdasági tevékenységet folytató jogi személlyel szemben a pénzbírságon túlmutatóan olyan intézkedéseket lehessen bevezetni, amelyek valóban képesek befolyásolni a működésüket (feltételes szankciók, belső ellenőrzés és kockázatkezelés megerősítése, végrehajtás felkészült szervhez telepítése). Jellemző, hogy a különböző jogsértések miatt (pl.: versenyhatósági eljárás, büntetőeljárás, vagy fogyasztóvédelmi eljárás keretében) eljáró hatóságok elsősorban az egyéni felelősség megállapítására, és az emiatt kiszabható joghátrány alkalmazására összpontosítanak. Nyilvánvaló azonban, hogy az egyéni jogsértéseknek – főként, ha ehhez a nem megfelelő belső kontrollok is hozzájárulnak – esetenként a társaság szintjére is továbbgyűrűző hatásai lehetnek, amelyek rossz szervezeti működésben nyilvánulnak meg. Az integráns működés szervezeti szinten való visszaállítása érdekében ezért fel kell mérni a különböző hatóságok vállalati menedzsmenttel, tulajdonosokkal való, illetve egymás közötti együttműködésének a lehetőségeit (pl. értesítési kötelezettségek bevezetésével a különböző intézkedések összehangolása érdekében). Az előbbi keretében például hatósági szerződés megkötésének kezdeményezésével lehetne az érintett jogi személyt rábírni, hogy a szerződésben foglaltak teljesítése és az elrettentő erejű bírság elkerülése érdekében hosszabb (1-3 éves) időtávlatban vállalja a működése átalakítását (pl. a menedzsment cseréjét, HACCP rendszer bevezetését, minőségellenőr alkalmazását).

Várható, hogy a változtatások egy részét az érintettek az első időszakban csak formálisan, a súlyosabb szankciók elkerülése érdekében fogadják el, ugyanakkor a szabályok következetes alkalmazásával hosszabb távon ez az attitűd megváltozhat. A feltételes szankciók alkalmazására már csak azért is szükség van, mert az eljáró hatóságok ez által mentesülnek az elhúzódó eljárások okozta ügyteher alól, és erőforrásaikat a súlyosabb esetekre tudják koncentrálni.

Az átlátható üzleti környezet kialakításában kiemelten fontos az állam szabályozó szerepe, különösen a visszaélésektől erősen fertőzött területeken. Az egyes elemeiben már bevezetett, a továbbiak tekintetében pedig 2015-ben fokozatosan bevezetésre kerülő Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrzési Rendszer kiszűri az áruk fiktív utaztatásával összefüggő visszaéléseket az „elektronikus fuvarlevél” és a járművek súlyellenőrzésének bevezetésével. Az ellenőrzések, a szankciók és biztosítékok bevezetése csökkenti a visszaéléseket, így csökkenti a tisztességes piaci szereplők versenyhátrányát. Indokolt a súlymérő hálózat kiterjesztése, amely egyidejűleg közlekedésbiztonsági célokat is szolgál.

A prevención és a következetes szankcionáláson túl biztosítani kell, hogy a jogi személyek egyfajta elkerülhetetlen, de megtérülő befektetésként tekintsenek a tiszta, etikus működésre. Ennek érdekében pozitív ösztönzőkkel (pl.: bírságok összegének mérséklése), és a jogalkalmazást elősegítő iránymutatások kiadásával támogatni kell a tisztességes vállalkozások tevékenységét. E folyamat támogatásával, erősítésével hosszútávon elérhető, hogy jelentősen változik az üzleti környezet, és maguk a jogi személyek is érdekeltté válnak a tiszta üzleti gyakorlatok elterjesztésében, a hatóságokkal való együttműködésben. A szemléletváltást, a jogalkalmazás hatékonyságának javítását elősegíthetik az üzleti kamarák és az érintett szakemberek bevonásával kiadott módszertani útmutatók, tájékoztatók. Az OECD ajánlásának megfelelően indokolt a kis- és közepes vállalkozások részére a sajátos

igényeikhez és lehetőségeikhez igazodó útmutató készítése a belső ellenőrzési, etikai és megfelelőségi szabályzatok alkalmazhatóságáról és előnyeiről.

Tekintettel arra, hogy a magánszektor szereplőire vonatkozó szabályozás megalkotása összetett folyamat, elsődleges fontosságú az érintettek bevonása, a tervezett lépések előzetes egyeztetése. A versenyképesség és a jogbiztonság szempontjából kulcsfontosságú bizalom csak ilyen módon biztosítható, illetve növelhető. Míg a szükséges egyeztetések elmaradása károsan befolyásolhatja a tervezett intézkedések végeredményét, addig a széleskörű egyeztetések minőségileg jobb szabályozást adnak, egyúttal biztosítva a jogszabályok alkalmazásához szükséges felkészülési időt.

Az üzleti élet tisztaságának erősítését elősegítő szabályozás – az említetteken túl – számos más területet is érint. Indokolt – többek között – a Gazdasági Versenyhivatalra, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra, valamint a kormányhivatalokra vonatkozó jogi szabályozást is áttekinteni, illetve szükséges – egyebek mellett – az átláthatósággal, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos összhang megteremtése.

## **4.8. Oktatás, képzés**

### **4.8.1. Köszolgáltat**

A hatékony korrupció-megelőzést lehetővé tevő jogszabályi- és intézményrendszer kialakítása önmagában nem érhet célt, ha az érintett szervezetek személyi állománya nem rendelkezik ezekről naprakész információkkal, illetve nem képes a nemzetközi követelményeknek is megfelelő szemléletmód, készségtár gyakorlati alkalmazására. Ezért a korrupció-megelőzéssel, integritással összefüggő ismeretek minél szélesebb körben történő elérhetővé tétele elengedhetetlen a korrupció visszaszorításához. A szóban forgó képzések az elmúlt évek sikerterületeinek tekinthetők, az integritásmenedzsment, közszolgálati etika és integritás témájú szakmai továbbképzések módszertani bázisa rendelkezésre áll a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Integritás Tudásközpontjában.

A rendészeti állomány tekintetében a Belügyminisztérium Köszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatósága koordinálja és szervezi a belügyi életpálya-modellhez kapcsolódó oktatási, képzési, kiképzési, továbbképzési, vezetőképzési feladatokat. Közreműködik a rendészeti felsőoktatási ágba tartozó képzésekkel kapcsolatos miniszteri döntések előkészítésében, koordinálja és végrehajtja a miniszter felelősségi körébe tartozó, munkakör betöltéséhez előírt szakmai képesítések, valamint szakképesítések szakmai követelményeinek szabályozási, igazgatási és felügyeleti feladatait. A Főigazgatóság által szervezett vezetői felkészítések kiterjednek a korrupció-megelőzés, integritás és etika témakörére is.

Ugyan a rendvédelmi képzésben, illetve a rendvédelmi továbbképzésben hangsúlyos szerepet kap a korrupciós cselekményekkel szembeni fellépés szükségessége, de – az új követelmények és a közszolgálati antikorrupciós képzések tapasztalatai alapján – indokolt a képzési rendszer áttekintése, valamint ahol szükséges, az átalakítása, kibővítése. A hivatásos állomány korrupcióval kapcsolatos ismereteinek forrása elsődlegesen a Rendészettudományi Karon elsajátított büntetőjogi és kriminalisztikai tantárgyak tananyaga, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat által tartott „érzékenyítő” tájékoztatók, de ezek mellett indokolt a BM Köszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatóság által szervezett rendészeti



továbbképzéseken a korrupció-megelőzéssel, valamint az integritással kapcsolatos ismeretanyag hangsúlyos megjelenítése is.

A közszolgálati etika, korrupció-megelőzés és integritás témájú képzések továbbfejlesztésének irányai a következők. A továbbfejlesztés egyrészt jelenti a képzések módszertanának – gyakorlati tapasztalatokon és nemzetközi követelményeken alapuló – folyamatos aktualizálását, a korrupció-megelőzésben résztvevő állomány szinten tartó képzését. A nemzetközi követelményekkel összefüggésben kiemelendő egy, az OECD-nek hazánkkal szemben több éve fennálló ajánlása, ami a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezmény, valamint az ahhoz kapcsolódó hazai követelmények megismertetését célozza az érintett kormánytisztviselők (külgazdasági szakdiplomata) körében. Az OECD képzésre irányuló további ajánlásait figyelembe véve indokolt az adóellenőrök részére a nemzetközi vesztegetés kimutatásának gyakorlatairól, valamint a rendvédelmi szerveknek a jogi személyek a nemzetközi vesztegetésben betöltött szerepéről is képzést tartani.

Szükséges olyan tréningek kialakítása, amelyek a meglévő módszertanra épülnek, de igazodnak az egyes hivatásrendek speciális igényeihez, továbbá az önkormányzati viszonyokra optimalizált változatok kidolgozása.

A korrupciónak ellenálló szervezeti kultúra elterjesztésének kulcsszereplői az állami szervek vezetői, ezért a képzések hatékonyságához nagyban hozzájárul a kapcsolódó ismereteknek a vezetőképzési rendszerekbe történő beépítése, különös tekintettel a felsővezetők képzésére. Az integráns, illetve etikus szemlélet elterjesztése, egy megfelelő szemlélettel rendelkező szakember-generáció kinevelése szintén elengedhetetlen. Ez a közigazgatási felsőfokú képzés körében már megindult, ugyanakkor a jelen tervezési időszak feladatai között kell szerepeltetni a rendvédelmi szervek középfokú és felsőfokú oktatási rendszerének a hivatásetikai és korrupció-megelőzési témákkal való kibővítését.

Az integritásmenedzsment, hivatásetika képzés fentiek szerinti továbbfejlesztésének jelentősége abban áll, hogy a szigetszerű, egy-egy hivatásrendre, illetve témakörre koncentráló képzések helyett a közigazgatás különböző szintjeit és szakterületeit elérő képzések segítségével egyre nagyobb létszámban lesznek azok a tisztségviselők, akik megfelelő ismeretekkel és készségekkel rendelkeznek a szervezetek integráns működéséről, az etikus hozzáállásról, etikai dilemmák megfelelő kezeléséről, valamint a korrupció elleni fellépéssel összefüggő lehetőségeikről és kötelezettségeikről.

A képzések fenntarthatóságával összefüggésben kulcskérdés a megfelelő anyagi erőforrások biztosítása. Ezek hiánya veszélyeztetheti a képzések folyamatosan magas színvonalának biztosítását, illetve megtartását. Az ismeretátadás hatékonyságát veszélyeztetheti még e körben a munkáltatók és alkalmazottak motiváltságának alacsony szintje: a munkáltató, illetve a közszolgálati dolgozó a képzésen való részvételt szükséges rossznak tekintheti. E problémára megoldást jelent a képzések megfelelő előkészítése, kötelezővé tétele, illetve kötelező jellegének megtartása, valamint ingyenességének fenntartása, illetve ingyenessé tétele.

A hivatásetikai, antikorrupciós ismereteket közvetítő képzések kiegészítik az integritás tanácsadók szakirányú képzését (ez utóbbi az integritás tanácsadók kijelölésének kormányrendeletben meghatározott feltétele). A szervezeten belül az integritás tanácsadónak is vannak fontos képzési feladatai, amelyeket jelezni kell: gyakorlati tapasztalatait megosztja,

a korrupciós jelenségek, illetve a kockázati tényezők felismerésére tanít, nem utolsó sorban pedig a szervezet valamennyi tagja számára értékrendet közvetít.

A képzések szorosan kötődnek a szemléletformálás témaköréhez is: a jól szervezett, színvonalas, a közszféra dolgozóit nagyszámban elérő képzés az egyik legfontosabb eszköze az integritás, és az etikus magatartás fontosságát hangsúlyozó szemlélet elterjedésének.

#### **4.8.2. Módszertanok kidolgozása, tudományos kutatások**

A társadalmi-gazdasági változásokkal a korrupció megjelenési formái is folyamatosan változnak. A korrupció elleni fellépés hatékonyságához ezért szükséges a korrupciós jelenségek folyamatos kutatása, mérése, értékelése, és az így nyert ismeretek becsatornázása az oktatásba-képzésbe, a szakpolitikák kialakításába, az ismeretterjesztésbe.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Integritás Tudásközpontja nemcsak a képzésfejlesztés, hanem a kutatóműhely feladatait is a zászlajára tűzte, utóbbit azonban – kapacitáshiány miatt – csak korlátozott mértékben képes ellátni. Emellett az is probléma, hogy Magyarországon közel tíz éve nem készültek átfogó, országos méretű kutatások.

A hatékony korrupcióellenes fellépést megalapozó kutatások továbbfejlesztése érdekében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Integritás Tudásközpontja tekintetében kapacitásfejlesztés indokolt. A szakpolitika-alkotás megalapozásához, valamint a nemzetközi követelmények teljesítéséhez szükséges továbbá ezeket segítő kutatások kidolgozása, támogatása és azokban való részvétel, a témában kiemelkedő szakmai tapasztalatokkal rendelkező civil szervezetekkel és szakértőkkel együttműködésben. Az önkormányzatok tekintetében a megfelelő módszertanok kialakításához forrásul szolgálhat az önkormányzati érdekszövetségeknél felhalmozódott ismeretanyag, ezért a kidolgozás és a jó gyakorlatok terjesztésének fázisában itt is figyelemmel kell lenni az együttműködés lehetőségére.

A szakpolitika alkotást megalapozó kutatások közé tartozhatnak a korrupciós kockázatok jogszabály-előkészítés során történő hatékony értékelésére vonatkozó kutatások, míg a nemzetközi követelmények teljesítése területéhez elsősorban a különböző adatbázisok kidolgozása.

A nemzetközi követelményeknek való megfelelés mellett a hazai jó gyakorlatok megosztását is elősegíti a nemzetközi antikorrupciós projekteken és tapasztalatcserében való részvétel, ami a rendelkezésre álló ismeretek bővítésének lehetőségén túl hozzájárul Magyarország nemzetközi megítélésének javításához, valamint a külpolitikai célkitűzések megvalósításához is.

A kutatások során (ideértve különösen a nemzetközi együttműködésben megvalósulóakat) kiemelt figyelmet kell fordítani a külföldi tapasztalatok, jó gyakorlatok adaptálhatóságának nehézségeire, ami a jogi és intézményi keretek eltérőségéből fakad. E körben is kiemelendő a források folyamatos rendelkezésre állásának biztosítása, valamint a kutatásokkal nyert ismeretek tényleges hasznosítása, ami az érintett szervezetek (kutatóműhely, állami szervek, civil szervezetek) közötti folyamatos és tartalmi együttműködés révén érhető el.

#### **4.8.3. Emberi erőforrás menedzsment**

Az államigazgatási szervek működésére, az ott folyó munka színvonalára alapvető befolyással van az ott dolgozó munkatársak szakmai felkészültsége, valamint a szervezet kultúrája. Értelmszerűen, a szervezetek irányításában kiemelkedő szerepet játszó vezetők felelősek azért, hogy a munkatársak toborzása, kiválasztása, valamint előmenetelük elsősorban

alkalmasságuk, szakmai képességeik alapján történjen. Ezt a célt szolgálja az integritás követelményeinek megjelenítése az emberi erőforrás menedzsmentben.

A toborzás és kiválasztás átláthatóságának gátja, hogy a nagyszámú pályázat automatizált első körös szűrésére alkalmas, megfelelő informatikai rendszer kapacitása korlátozott, ami ahhoz vezet, hogy a teljesen nyilvános pályázatok helyett gyakran – a jogszabály által egyébként szabályozott – ún. meghívásos pályázatok kerülnek kiírásra. Ez egyrészt gátolja a legjobb jelölt kiválasztását, másrészt táptalajt ad nemkívánatos szempontok megjelenésének a toborzási, kiválasztási eljárásban. Az Európai Bizottság 2014. évi Antikorrupciós Jelentésének Magyarországra vonatkozó fejezete kiemeli, hogy bár történt előrelépés a közszféra integritásának és átláthatóságának irányába, a nepotizmus továbbra is jelentős problémát okoz.

Éppen ezért olyan, informatikai alkalmazásokkal támogatott rendszert kell kialakítani, illetve továbbfejleszteni a közszférában, amely átláthatóvá és ellenőrizhetővé teszi a toborzás, kiválasztás és nyilvántartási folyamatát.

A rendszer kialakítását, továbbfejlesztését, illetve az általa elérhető megfelelő eredményt egyrészt a pénzügyi forráshiány, másrészt az veszélyeztetheti, ha rendszert nem alkalmazza egységesen a közszféra valamennyi szerve.

#### **4.9. Szemléletformálás**

A korrupcióval szembeni hatékony fellépés csak akkor valósulhat meg, ha az állampolgárok, szakemberek gondolkodásmódja is átalakul. Ehhez elengedhetetlen a korrupció jelenségére, a korrupciós kockázatokra, a korrupciós helyzetek kialakulásának elkerülésére vonatkozó információk átadása, a korrupciónak ellenálló szervezeti kultúra és állampolgári öntudat kialakítása, valamint a közszféra tiszta működésébe vetett bizalom megerősítése.

##### **4.9.1. Kampányok, felmérések**

A korrupció, mint téma folyamatosan jelen van a hazai média szinte valamennyi fórumán, de szinte kizárólag a hatósági ellenlépések határfokát kritizáló megjelenítésben merül ki a korrupciós esetek bemutatása. A korrupció-megelőzés érdekében tett intézkedéseket, lehetőségeket bemutató információ igen korlátozott elérhetőséggel áll rendelkezésre. Mindezek a tényezők a témával kapcsolatos negatív közhangulathoz, az állami szervekkel szembeni ellenséges hozzáálláshoz vezetnek.

A szemléletformálás körében a társadalom tagjait tárgyilagos, naprakész és kiegyensúlyozott módon kell tájékoztatni a korrupció-megelőzés terén tett intézkedésekről, az elért eredményekről. A tárgyilagos és naprakész tájékoztatás hozzájárul ahhoz, hogy a lakosságnak az állami szervek iránti bizalma megerősödjön, ami segíti a korrupció érzékelésének kedvező irányú elmozdulását. E folyamatos tevékenység mellett indokolt célzott, specifikus célcsoportokat megszólító tájékoztató programokat és kampányokat is szervezni a korrupciós kockázatok felismerésének és elhárításának lehetőségeiről, eszközeiről. E célzott, kampány jellegű tevékenység révén elérhető, hogy a közszférában dolgozók meghatározott csoportjai megfelelő információkhoz jussanak a korrupcióval kapcsolatos jogi és intézményi keretekről, valamint a fellépés lehetőségeiről. E módszert a képzésekkel kombinálva elérhető, hogy az etikus, integráns szemléletet helyeslő hozzáállás megerősödjön a közszféra dolgozóinak, illetve az üzleti élet szereplőinek körében. Emellett a specifikus tájékoztatási kampányokkal egyes nemzetközi követelmények (pl. OECD ajánlás) is teljesíthetők.

A folyamatos és a kampány-jellegű információ áramlás fontos csatornája a tematikus, magyar és angol nyelven elérhető kormányzati honlap, amelynek a fenntartása, továbbfejlesztése prioritás. Emellett a szemléletformálás során szintén kiemelt szerepet kell kapnia a tömegtájékoztatási és marketing eszközök alkalmazásának. A szakemberek különböző célcsoportjait elérő tájékoztatás, szemléletformálás során – a szakmaiság és hitelesség érdekében – indokolt a személyes, szakmai napok keretében történő kapcsolatépítés is.

A tájékoztatási kampányok hatékonyságát mérő eszköz a közvélemény-kutatás, amelynek eredménye alapján a szemléletformálás eszközeit, hangsúlyait megfelelően módosítani lehet. A közvélemény-kutatáson túl ugyanakkor fontos a közsféra különböző szegmenseiben dolgozó szakemberek (pl.: rendvédelem) korrupcióval kapcsolatos attitűdjének országos szintű vizsgálata. A szemléletformáláshoz kapcsolódó intézkedéseket, különösen az attitűd-vizsgálatot a témában kiemelkedő szakmai tapasztalattal rendelkező civil szervezetek és szakértők bevonásával indokolt tervezni és végrehajtani.

A szemléletformálás hatékonyságához hozzájárulhat a már rendelkezésre álló jó gyakorlatok összegyűjtése és felhasználása, valamint a nemzetközi egyezményekben tett vállalásaink teljesítésére vonatkozó elkötelezettségünk. A korrupcióval kapcsolatosan a lakosság aktívan érdeklődik, így bármilyen, a korrupcióra vonatkozó kommunikáció várhatóan magas hatásfokot ér el. Ugyanakkor a negatív közhangulat arra is rávilágít, hogy a kedvező eredmény elérése tényszerű, a célcsoportok tagjait egyenrangú partnerként megszólító kommunikációt feltételez.

#### ***4.9.2. Oktatás, képzés alap- és középfokú intézményekben***

A társadalmi szemléletváltást célzó intézkedéseknek ki kell terjedniük a köznevelésre is annak érdekében, hogy a korrupciónak ellenálló állampolgári öntudathoz szükséges ismeretek a lakosság fiatalabb, felnövekvő generációjának is a rendelkezésére álljanak, azok minél előbb beépüljenek készségeik közé. A folyamat megindult: az etika tantárgyon belül a korrupcióval és korrupció-megelőzéssel kapcsolatos ismeretek oktatása a Nemzeti Alaptanterv részét képezi a 9-12. osztályosok körében. Cél az etika tantárgy oktatásának továbbfejlesztése a köznevelésért felelős tárcával együttműködésben. Indokolt továbbá a Nemzeti Alaptantervben megjeleníteni a közösségi és társadalmi korrupció problémájához kapcsolódóan a köznevelési intézményekben szakmai nap szervezését. Az iskolai tematikus napok keretében a 9-12. évfolyamos diákok széles körben, az érintett korosztályt jól ismerő szakemberek segítségével, életkoruknak megfelelő szinten kapjanak információkat a közösségi és társadalmi korrupció problémaköréről, ismerjék meg a korrupció elleni küzdelem módszereit. Indokolt a tananyagok kidolgozásába a megfelelő szakértelemmel, tapasztalattal rendelkező szakemberek bevonásának fontosságára is felhívni a figyelmet.

Az etika tantárgyhoz kapcsolódó antikorrupciós ismeretek tantárgyoktatásához kapcsolódóan veszélyeztető körülményként elsősorban a forráshiány jelenik meg.

A szemléletformálás, tájékoztatás horizontális intézkedés: valamennyi, a korrupcióellenes programban szereplő intézkedés gyakorlati hatékonyságának része az intézkedés által érintettek körének megfelelő tájékoztatása. Legszorosabb kapcsolatban ugyanakkor az oktatással, képzéssel áll. Kiemelendő továbbá, hogy az egyes intézkedések megghiúsulása a tájékoztatást, szemléletformálást is negatívan befolyásolja.

#### **4.10. A korrupcióellenes küzdelem személyi és tárgyi feltételrendszerének megteremtése**

A belügyminiszter a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatokat a Nemzeti Védelmi Szolgálat közreműködésével látja el.

A korrupció-megelőzéssel kapcsolatos hatásköri változások lehetővé tették, hogy a korrupció elleni küzdelem megtorló és megelőzési oldala egy szervezet keretei között egyesüljön. Az új megközelítés egyrészt módot ad az állampolgárokkal folytatott párbeszédre, ezáltal támogatva őket, és az állami szerveket is a korrupciós jelenségeket felismerő és visszautasító öntudat és szervezeti kultúra kialakításában, másrészt erősíti az államigazgatási szervek és a korrupció elleni küzdelmet folytató szervezet kapcsolatát.

A hatóságok visszaélés és részrehajlás nélküli, tisztességes ügyintéző tevékenysége megvalósításának egyik hatékony eszköze a megbízhatósági vizsgálat. A megbízhatósági vizsgálat a NVSZ által végzett olyan eljárás, amelynek célja annak megállapítása, hogy az azzal érintettek eleget tesznek-e a jogszabályban előírt hivatali kötelezettségüknek. Ennek megállapítása érdekében a vizsgálatot lefolytató szerv a munkakör ellátása során a valóságban is előforduló, vagy feltételezhető helyzeteket hoz létre mesterségesen.

Az NVSZ 2011-től kezdte el a vizsgálatokat végezni, alapvetően a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény hatálya alá tartozó hivatásos személyeket illetően. A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításával az NVSZ a 2013-as év második félévétől hatáskörrel rendelkezik arra, hogy egyes kormánytisztviselői beosztásokat betöltőket is megbízhatósági vizsgálat alá vonjon. A vizsgálatok eredményeként az elmúlt időszakban több személy ellen indult büntetőeljárás. A tapasztalatok azt mutatják továbbá, hogy a vizsgálatnak komoly visszatartó hatása van.

Az NVSZ hatáskörébe tartozó hivatásos és kormánytisztviselői állomány létszáma 130 ezer fő, amiből következik, hogy az NVSZ egy munkatársára (beleértve az ilyen feladatot nyilvánvalóan nem végző funkcionális munkát ellátókat is; továbbá nem leszámítva az egyéb feladatokat – bűnfelderítési vagy kifogástalan életvitel ellenőrzést – ellátókat) 283 védett személy jut.

A korrupcióellenes munkát jelentősen segítené, és a megbízhatósági vizsgálat kiterjedtebb elvégzésére adna lehetőséget az NVSZ létszámának bővítése, továbbá az, ha a szervezet további meghatározott technikai eszközökkel (hang- és képrögzítő eszközök) rendelkezhetne.

Annak érdekében, hogy a korrupció-megelőzésben résztvevő állomány feladatait a folyamatosan felhalmozódó gyakorlati tapasztalatok ismeretében, naprakészen, megfelelő felkészültséggel tudja ellátni, indokolt az oktatási infrastruktúra fejlesztése. Ily módon modern eszközökkel lehetne biztosítani mind a zökkenőmentes továbbképzést, mind pedig a gyakorlati képzések, tréningek helyszínét, valamint lehetővé válna a korrupció, mint jelenség vizsgálata, illetve a megelőzéshez szükséges hatékony stratégiák kidolgozása.

A korrupció lakossági megítélésének területi szempontú elemzése révén lehetővé válik az ország különböző térségeiben eltérő korrupciós mintázatok, jelenségek mérése, megismerése, ami a megelőzés és a felderítés hatékonyságát egyaránt nagymértékben fokozza.

A korrupció elleni fellépés hatékonyságához járulna hozzá az is, ha az NVSZ-hez beérkező jelzéseket egy korszerű rendszer segítene feldolgozni, valamint létrejönne a minősített adatok kezelését biztosító hálózat rejtjelezőkkel történő összekötése. Ezáltal ugyanis a reagálási idő lerövidül, valamint a humánerőforrás-felhasználás optimálissá válik. A területi felosztásnak

köszönhetően az állampolgári bejelentések, észlelések közvetlenül az illetékes kolléga postafiókjába kerülnek, aki anélkül, hogy a szolgálati helyén megjelenne, tájékozik az adott észlelésről vagy egyéb feladról és megkezdheti a kapcsolatfelvételt a bejelentővel.

A keletkezett adatok – a keletkezés helyétől függetlenül – azonnal megjelennek a központban, ezzel lehetővé válik a késedelem nélküli reagálás.

A korrupció megelőzésének és az ellene való fellépésnek alapvető feltétele az illetékes hatóságok tevékenysége során összegyűjtött adatvagyon védelmének biztosítása egy esetleges katasztrófa, vagy összeomlás, bénulást okozó kibertámadás esetére. Fokozott védelem kialakítása indokolt a koncentrált rendszerek védelmére, mivel az információk nem szétszórtnak, hanem centralizáltan egy-egy rendszerben tárolódnak.

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) újraszabályozta a nemzetbiztonsági ellenőrzés rendszerét. Az új szabályok hatálybelépése koncepcionális változást jelentett, amelynek eredményeként dinamikus ellenőrzési rendszer jött létre, jelentős többletfeladatokat generálva az Alkotmányvédelmi Hivatal (a továbbiakban: AH) számára.

Az Nbtv. 74. § i) pontja kiterjesztette a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek körét, illetve a 72/A. § bevezette a felülvizsgálati eljárást, amelynek keretében az AH bizonyos esetekben az érvényes és kockázatmentes biztonsági szakvéleménnyel rendelkező személyeket is ellenőrizheti a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyuk fennállása alatt. Az új szabályozásra figyelemmel a felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére jogosultak általi kezdeményezés esetén az AH-nak mérlegelés nélkül végre kell hajtania a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyban álló személyek ismételt nemzetbiztonsági ellenőrzését, továbbá ezen túlmenően – mérlegelési jogkörben – is számos felülvizsgálati eljárás elrendelése várható (elsősorban az AH nemzetbiztonsági védelmi tevékenységet ellátó szakterületeinek jelzései, valamint az NVSZ-szel való együttműködésen nyugvó információcsere alapján).

Fontos kiemelni, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés új rendszere a védett intézményekben a jelenleginél jelentősen nagyobb műveleti kapcsolati kontingens kialakítását teszi szükségessé, valamint a kapcsolatoknak – a klasszikus objektumvédelmi jellegű foglalkoztatása mellett – a felülvizsgálati eljárás szempontjait jobban figyelembe vevő beszámoltatását igényli. Ezzel párhuzamosan, a védett objektumok körén kívül eső intézményekben dolgozó, folyamatos nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyekkel összefüggésben jelentősen megnő a társszervekkel való koordináció száma és jelentősége.

Az Nbtv. 71.§ (3) bekezdése alapján új kötelezettségként jelentkezik a biztonsági kérdőívben megadott adatok közül a lényeges adatok, tények, körülmények változásának bejelentési kötelezettsége, amelyek érintett általi teljesítése az AH részéről a jövőben szintén többletfeladatok elvégzését követeli meg.

Összességében tehát az új típusú nemzetbiztonsági ellenőrzés elvégzése az AH számára még magasabb szintű koordinációt, komplexebb műveleti feladatellátást tesz szükségessé.

A rendőri szervek speciális korrupcióellenes feladatok elvégzéséhez szükséges technikai fejlesztési igényeinek a kielégítése érdekében bizonyítási eszközök biztosítására alkalmas hang- és képrögzítő eszközök beszerzése indokolt.

A korrupciós bűncselekmények speciális – sok esetben látens – jellegéből adódóan fokozott igény, hogy a megindult büntetőeljárások során a bizonyítás minél alaposabban történjen. Az elvégzett nyomozati cselekmények eredményessége, a történeti tényállások maradéktalan megállapítása, valamint a prevencióhoz kapcsolódó feladatok indokolják, hogy a fokozott kockázattal bíró eseményekről kép- és hangrögzítő eszközökkel, jó minőségű és archiválható felvételek készüljenek.

A Belügyminisztériumban jelenleg tesztelés alatt álló projekt keretében az intézkedő hivatásos állomány – meghatározott körben – testkamerákkal kerül felszerelésre. A Budapesti Rendőr-főkapitányság által 2011 októberében elindított „Egy járőr – egy gépkocsi” program mintájára tervezett projekt lényege, hogy a rendőri intézkedést kép- és hangrögzítéssel dokumentálja.

Az intézkedések eredményeként számottevően csökkenne a korrupciós cselekmények száma, egyrészt annak köszönhetően, hogy megszűnne a korrupciós helyzet titkos volta, annak leplezettsége, másrészt az intézkedő rendőrnek is védelmet jelent a jogszerű és szakszerű intézkedés bizonyítására.

## **5. MONITORING**

A Programban meghatározott célokhoz rendelt intézkedések végrehajtásáért a kapcsolódó kormányhatározatban megnevezett miniszterek felelnek. Megvalósulásuk nyomon követése a dokumentumban meghatározott alapelvek figyelembe vételével zajlik.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat közreműködik a Program végrehajtásának koordinálásában, figyelemmel kíséri végrehajtását, valamint évenként összesíti a korrupció elleni küzdelemért különös felelősséget viselő kormányzati, valamint független állami szervezetek által küldött tájékoztatásokat, a Programhoz kapcsolódó feladatok megvalósulásával összefüggő monitoring jelentéseket, valamint a nemzetközi és civil szervezetek által tett ajánlásokat, megállapításokat.

A Program időtávja 4 év.

A program intézkedéseinek nyomon követése a Belügyminiszter feladata, annak előrehaladásáról, eredményeiről a Belügyminisztérium 2017. június 30- i határidővel jelentést készít a Kormány számára. A jelentés eredményeként a Belügyminisztérium felülvizsgálja a Programot. Határidő: a Jelentés elfogadását követő 6 hónap.