



NEMZETI VÉDELMI SZOLGÁLAT

1101 Budapest, Kerepesi út 47-49.
tel: 433-9777, 27-922; fax: 433-9751, 27-951

Összefoglaló a Nemzeti Korrupcióellenes Programhoz érkezett civil véleményekről

A kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Kormányrendelet 18. § értelmében a stratégiai tervdokumentum előkészítéséért felelős mérlegeli a beérkezett véleményeket és azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól összefoglalót készít, amelyet a stratégiai tervdokumentum elfogadását követően legkésőbb hatvan napon belül a honlapon közzé kell tenni. A stratégiai tervdokumentum előkészítéséért felelőst külön válaszadási kötelezettség nem terheli az egyes véleményekkel kapcsolatban.

A 2015. február 17. és március 4. között társadalmi egyeztetésre bocsátott Nemzeti Korrupcióellenes Program tervezetéhez (továbbiakban: Program) a Transparency International (TI), a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ), a K-Monitor, az Amerikai Kereskedelmi Kamara (AmCham), az eDemokrácia Műhely Egyesület, a Joint Venture Szövetség, illetve a Magyar Korrupcióellenes Szövetség Egyesület (KELLESZ) fűzött javaslatot. A megkeresett szakértők közül Dr. Jávor István szervezetszociológus, illetve Madarász Csaba demokrácia szakértő élt a véleményezéssel, illetve a javaslattétel lehetőségével.

A Program általános megítélése civil szervezeteként jelentős mértékben eltér egymástól, és széles skálán mozog, de többségében megegyeznek abban, hogy a Programban jelölt témák rendkívül fontosak a korrupció visszaszorítása szempontjából, ezért támogatják az abban foglaltak részletes kidolgozását. Az AmCham, valamint az eDemokrácia Egyesület alapvetően előremutatónak tartja a Program célkitűzéseit, mely fontos változásokat indíthat el a tisztább, átláthatóbb gazdasági és társadalmi viszonyok irányába. Madarász Csaba megfogalmazása szerint a program ígéretes a korrupció elleni küzdelem magyarországi megerősítésében és számos, előremutató és progresszív elemet tartalmaz. Dr. Jávor István szintén előremutatónak ítélte meg a Programot, azonban szükséges, hogy a „következő változat egy feszebb és sokkal több konkrétumot is tartalmazó dokumentum” legyen.

Kritikai észrevételként fogalmazódott meg, hogy a „Helyzetértékelés” nem elemzi a korábbi intézkedések tapasztalatait, többek között azt, hogy azok miért nem voltak sikeresek. Tekintettel arra, hogy a 2012-es Korrupcióellenes kormányhatározat az integritás szempontjainak középpontba állításával jelentős megközelítésbeli változást hozott, az ezt megelőző antikorrupciós intézkedésekkel való összehasonlítás nehezen hajtható végre. Az új Program a 2012-es Kormányhatározat alapjaira épül, így részben korrigálja a korábbi intézkedések hiányosságait.

A Program általános céljait tekintve, az azokhoz fűzött civil javaslatok, vélemények az alábbiak szerint összegezhetők:

A civil szervezetek az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről, valamint az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) kapcsán megfogalmazták, hogy hatálya túlzottan szűk, nem garantálja az integritás tanácsadók függetlenségét. Ezzel együtt megalapozottnak gondolják az integritásirányítás rendszerének központi államigazgatási szerveken túlra történő kiterjesztését. A TI lényegesnek tartja az integritás felmérés kiszélesítését, e tekintetben a jogszabályi kötelezést is megfelelő megoldásnak ítéli meg, mindamellett, hogy az önkéntesség elvét mindenképp hangsúlyozni kell. Fontosnak tartják az integritás szakemberek képzésének folytatását, és a közigazgatásban dolgozók (különös tekintettel a vezető beosztásúak) korrupcióval szembeni ellenálló képességének növelését.

Az előkészítő a vélemények értékelése során arra a megállapításra jutott, hogy a hatályos szabályozás biztosítja az integritás tanácsadók szakmai függetlenségét. Az Állami Számvevőszék szakmai koncepciója az integritás felmérésben történő önkéntes részvételt támogatja, ugyanakkor más ösztönző módszerekkel – melyet a Program is említ – növelhető a résztvevő szervek száma. Mi több, a Program kitér 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, melyet célszerű próbafelmérés formájában, majd folyamatosan – legalább három évet átfogóan – felmérni.

Megállapítható továbbá, hogy az integritásirányítási rendszer alapjául szolgáló elveknek (átláthatóság, számonkérhetőség, közpénzekkel való felelős gazdálkodás) jelenleg is érvényesülniük kell minden állami szerv esetében.

Az „összeférhetetlenség” kérdését tekintve a civilek túlnyomórészt egyetértenek a közszolgálati összeférhetetlenség szabályrendszerének szigorításában, de nem értelmezhető számukra, hogy a személyügyi alapnyilvántartásnak az összeférhetetlenségi nyilatkozattal történő bővítése miként orvosolná a problémát. Az előkészítő megvizsgálta e felvetést és a Programban kitért a kérdésre, miszerint az összeférhetetlenség ellenőrzési rendszerének hibáját lehetne kijavítani azáltal, hogy a közszférában foglalkoztatottak személyügyi alapnyilvántartása tartalmazná az összeférhetetlenséggel kapcsolatban tett nyilatkozatok tényét és tartalmát. A könnyen lekérdezhető 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 civil szervezetek a „közbesszerzési eljárásra” vonatkozóan előrelépésnek tartják a közbesszerzési adatbázis működtetését, ugyanakkor az abban kereshető adatok körét elégtelennek minősítik. Üdvözik a nyílt szerződések bevezetésére vonatkozó elképzeléseket, de hiányolják, hogy a Program nem célozza meg az év végén elfogadni tervezett közbesszerzési törvény koncepciójának átalakítását. Álláspontjuk szerint indokolt a Közbesszerzési Döntőbizottság, valamint a Közbesszerzési Hatóság közötti független viszony megteremtése. Mindezzel párhuzamosan konkrét lépéseket kell tenni a közbesszerzések elektronizálása érdekében, biztosítva a közbesszerzési adatok széles körű, hatékony kereshetőségét. Az eDemokrácia Műhely Egyesület a közbesszerzés szereplői által kötött szerződések és a közbesszerzési dokumentumok teljes körű nyilvánosságát javasolja. Álláspontjuk szerint, „nem lépne hatályba” egyetlen szerződés sem mindaddig, míg azt az érintett felek nem közölték honlapjukon.

Az előkészítő a Program kidolgozása és egyeztetése során több fordulóban vitatta meg a közbesszerzésre vonatkozó jelenlegi és új jogi szabályozás kereteit. A Kormány 2014 novemberében koncepciót fogadott el a közbesszerzési eljárások fejlesztéséről, amelynek alapján

megkezdődött az európai uniós előírásoknak megfelelő, jelenleg az Országgyűlés előtt lévő közbeszerzési törvény előkészítése. Az új szabályozás célként határozza meg mind az eljárások lefolytatásának megkönnyítését, rugalmasabbá tételét, ugyanakkor tovább kíván fejleszteni egyes ellenőrzési mechanizmusokat is. A Program előírja az adatokon túl az adatbázisok megismerhetőségét és a nyilvánosság hatékony és széles körű tájékoztatását. Az adatok karbantartása a Közbeszerzési Hatóság feladata. A közbeszerzési kockázatok további csökkentését szolgálja a Miniszterelnökség kidolgozás alatt álló csalás elleni stratégiája.

A civil szervezetek közös álláspontja szerint a „közzétételi kötelezettséget” az állami szervek nem mindig, míg az önkormányzatok jellemzően nem tartják be, így indokolt egyfajta szankciórendszer kialakítása. Különös problémát jelentenek az állami vállalatok, amelyek egyes vélemények szerint többször rosszhiszeműen tagadják meg az adatigénylést, főleg arra hivatkozva, hogy nem látnak el közfeladatot. Megítélésük szerint a közzétételi kötelezettség teljesítése azért marad el, mert az több esetben túlzott erőforrásigénnyel jár a kötelezettek részéről. Ennek érdekében meg kell vizsgálni, hogy milyen informatikai eszközök-megoldások alkalmazásával, minták rendelkezésre bocsátásával, humán fejlesztéssel, forrás biztosításával kell/lehet támogatni a közzétételi kötelezettségek teljesülését, különös tekintettel az önkormányzatokra. Álláspontjuk szerint a kormányzatnak segítenie kell abban, hogy helyi szinten (pl.: önkormányzatok) a döntési folyamatok átláthatóak legyenek. Nem elég közzétenni az adatokat, annak átláthatónak, értelmezhetőnek is kell lennie.

Az előkészítő a vélemények értékelése, egyeztetése során arra a következtetésre jutott, hogy a közfeladatot ellátó szervek, valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok által kezelt egyes közérdekű és közérdekből nyilvános adatok elektronikus közzétételi kötelezettségére vonatkozó általános szabályokat, a mulasztáshoz kapcsolódó jogkövetkezményeket a vonatkozó normák részletezik.

A Program kellő alaposággal szól a működés átláthatósága szempontjából kiemelt, közérdeklődésre számot tartó adatok figyelembe vételével a közzéteendő adatok körének felülvizsgálatáról, a közzétételi kötelezettség teljesítésének előmozdításáról, valamint a szabályozási-megfelelőségi rendszer bevezetésének előírása minimumkövetelmények meghatározásáról. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok átláthatóságának növelése érdekében a honlapon kötelezően közzéteendő adatok és dokumentumok körének korszerűsítésén túlmenően, a Program előírja a közérdekű adatok elektronikus közzététele részletszabályainak felülvizsgálatát, továbbá a közzétételi listákon szereplő adatok közzétételéhez szükséges közzétételi mintákat meghatározó jogszabályi rendelkezések áttekintését.

A közzétételi kötelezettség teljesítésének ösztönzése, valamint a compliance rendszer bevezetése nemcsak az átláthatóbb működést, de a vállalatok belső integritásának és az etikus szervezeti kultúrának az erősítését is célozza.

A pártfinanszírozás tekintetében a civil szervezetek megfogalmazták a párt- és kampányfinanszírozási szabályozás kiemelt korrupciós kockázatát, valamint a pártok gazdálkodására, illetve a kampányköltségekhez kapcsolódó adatnyilvánossági és ellenőrzési hiányosságokat. Álláspontjuk szerint szigorúbb szankciók is szükségesek a szabályok megsértőivel szemben.

Az előkészítő álláspontja szerint az új párt- és kampányfinanszírozási szabályok számos előremutató lépést tartalmaznak és átláthatóbbá tették a kampányokra fordított közpénzek nyomon követését. A kampányfinanszírozásra vonatkozó szabályok megsértőivel szemben kellő szigorúságú szankciók állnak rendelkezésre, amelyeket a választási szervek alkalmaznak

is. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a párt- és kampányfinanszírozás kérdése valamennyi országban komoly kihívás elé állítja mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szerveket, így nagyon nehéz olyan szabályok megalkotása, amelyek valamennyi politikai szereplő, társadalmi szerv és szakmai műhely teljes támogatását elnyerhetik.

A vagyonyilatkozati rendszer felülvizsgálata kapcsán a civil szervezetek üdvözltek az annak átalakítására vonatkozókezdeményezést, ugyanakkor a TI arra is felhívta a figyelmet, hogy a vagyonyilatkozatok tekintetében indokolt kockázati csoportok létrehozása, és az így létrehozott csoportokhoz eltérő gyakoriságú vagyonzvizsgálat elvégzése. A civil szervezetek szükségesnek tartották annak pontosítását, hogy kiket kell a Program tervezete alapján választott tisztségviselőknek tekinteni, valamint indokolt a kapcsolódó büntetőjogi tényállás pontosítása a szándékos elkövetés tekintetében.

Az előkészítő megvizsgálta a vagyonyilatkozati rendszer felülvizsgálata kapcsán érkezett észrevételeket, majd arra a következtetésre jutott, hogy a vagyonyilatkozati rendszer felülvizsgálatát indokolt összekötni a készülő közszolgálati életpálya kialakításával. Ezzel összefüggésben a Programban is taglalt munkakör alapú korrupciós kockázatelemzés lehetőséget nyújt a kockázati csoportok kialakítására, és ennek ismeretében lehetőség van a kockázatokhoz igazodó vagyonyilatkozat-tételi és ellenőrzési rendszer kialakítására, valamint a személyi hatály pontosítására. A Program egyeztetése során az előkészítő elfogadta azt a véleményt, miszerint önálló büntetőjogi tényállás kidolgozása a valótlan tartalmú vagyonyilatkozat szankcionálására nem szükséges, mivel az ilyen cselekmény szankcionálására a hamis magánokirat felhasználása (Btk. 345. §) törvényi tényállása megfelelő.

A civil szervezetek a közérdekű bejelentők védelme kapcsán elégtelennek tartották a Programban foglalt szabályokat. Jelezték, hogy a közérdekű bejelentők védelme csak látszatsmegoldás, illetve a jogszabályok csak részlegesen védik a bejelentőket, mivel hiányzik a jogi, lelki és anyagi támogatás eszköztára, ugyanakkor a védelmet a családtagokra is ki kell terjeszteni. A KELLESZ szerint költségvetési forrásból Bejelentővédelmi Alapot kell létrehozni, amelynek a működtetésében a civil szervezeteknek is szerepet kell vállalnia. A gazdasági érdekképviselői szervek aktívak voltak a bejelentővédelem témájában, mind az AmCham, mind a Joint Venture Szövetség javasolta a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény felülvizsgálatát a feljelentési kötelezettséggel kapcsolatban. Javaslatként merült fel továbbá, hogy indokolt az adatkezelési jogosultságok bővítése a különleges személyes adatok vonatkozásában.

Az előkészítő álláspontja szerint a bejelentők védelmét elsősorban a jelenleg is rendelkezésre álló jogintézmények keretei között kell biztosítani, ugyanakkor a panasztörvény kapcsán arra lehetőség nyílhat, hogy a gyakorlat igényeinek megfelelően a törvény pontosításra kerüljön. Ennek mértéke ugyanakkor nem teszi indokoltá önálló rendelkezés nevesítését, külön kormányhatározati pontban való feltüntetését.

A civil szervezetek összességében előremutatónak vélték az üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályozás kialakítására vonatkozó kormányzati törekvést. A TI arra hívta fel a figyelmet, hogy a kis- és középvállalkozások számára készített kiadványukat is vegye figyelembe a jogalkotó. Konkrét javaslatként került nevesítésre az Amerikai Egyesült Államokban a befektetők védelme érdekében hozott „Sarbanes-Oxley”-törvény (a továbbiakban: SOX törvény) hazai adaptálása, valamint a lobbiszabályozás érdemi felülvizsgálata. Az AmCham javasolta, hogy az esetleges bírságok kiszabása során korlátozó elem legyen, ha az érintett jogi személy megfeleléségi rendszert működtet, illetve a visszaélést maga tárta fel.

Az előkészítő véleménye szerint a civil szervezetek az üzleti élet tisztasága kapcsán számos olyan javaslattal éltek, amely összhangban van a Program célkitűzéseivel, így azok a gyakorlati megvalósítás során is jól hasznosíthatóak. Az üzleti élet tisztaságának elősegítése kapcsán a magyar kis- és középvállalkozások számára kidolgozott ajánlások hasznos segítséget nyújthatnak a szabályozási cél eléréséhez. A SOX törvény ugyancsak számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek adaptálása elősegítheti a hazai befektetők érdekeinek védelmét, a gazdasági társaságok működési kockázatainak csökkentését, ennek érdekében konkrét intézkedés írja elő egyes, e törvényben alkalmazott jogintézmények hazai bevezethetőségének vizsgálatát. A Program maga is tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a megfelelőségi rendszer kiépítéséből és működtetéséből eredő többletköltségeket, valamint a működési kockázatok csökkentését az állami szerveknek eljárásaik kialakítása során figyelembe kell venniük, ugyanakkor ebben a tekintetben fontos szempont, hogy a megfelelőségi rendszernek eredményesnek is kell bizonyulnia.

Az oktatás és képzés részhez érkezett csekély számú észrevétel arra hívja fel a figyelmet, hogy rendszeresen kell végezni különféle típusú korrupciós kutatásokat, valamint – dr. Jávor István véleménye szerint – a korrupció jelenségének jobb megértése érdekében kiemelt hangsúlyt kell helyezni a vezetőképzsre és a vezetők felkészítésére. Az eDemokrácia Műhely Egyesület véleménye szerint erősíteni kell a helyi sajtót és a helyi nyilvánosságot.

Az előkészítő megfontolta a Program oktatás és képzés fejezetéhez érkezett észrevételeket és azokat részben átvezette az anyagban. A korrupciós kutatások tervszerű végrehajtására várhatóan a Közigazgatás- és Közszolgálat-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) nyújthat anyagi támogatást, a vezetőképző programok fejlesztésére a jövőben mind a közigazgatási, mind a rendészeti területen tágabb lehetőség kínálkozik. A helyi sajtó és a helyi nyilvánosság fejlesztésére ugyanakkor a Program – tárgyából adódóan – csak közvetett eszközökkel vállalkozhat.

A személyi és tárgyi feltételrendszer biztosítása kapcsán a KELLESZ álláspontja szerint egy központi antikorrupciós szervet (Korrupcióellenes Hivatal vagy Ügyészség) kell létrehozni, amely biztosítaná a bejelentők védelmén és a vagyonynyilatkozatok kezelésén túl a korrupciós cselekmények büntetőjogi üldözését is. Ezzel ellentétben a TI álláspontja az, hogy önálló antikorrupciós csúcsszerv létrehozása nem indokolt, mivel a meglévő állami szervek tevékenységét kell jobban összehangolni.

Az előkészítőkitart a Programban is rögzített – és a Transparency International-lal megegyező – álláspontja mellett, mely szerint önálló antikorrupciós hivatal létrehozása nem indokolt. Ez egyrészt a meglévő állami szervek helyett ezen új szervre helyezne minden korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos felelősséget, másrészt növelné is a rendszerkockázatot, mivel egyetlen szerv diszfunkcionális működése a korrupció elleni fellépés sikerességét veszélyeztetné.