

NEMZETI KORRUPCIÓELLENES PROGRAM

(2015-2018)

2015.

TARTALOMJEGYZÉK

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	3
1. BEVEZETÉS	4
1.1. Mandátum.....	4
1.2. Készítők.....	4
1.3. Tervezési kontextus.....	4
1.4. Időtáv.....	4
1.5. Alkalmazott módszertan.....	4
2. A PROGRAM ALAPELVEI	5
2.1. Fogalmak.....	5
2.2. Elvi-módszertani alapok.....	5
2.3. Célkitűzés.....	6
2.4. Kapcsolódás és lehatárolás.....	6
3. HELYZETÉRTÉKELÉS	7
3.1 A korrupcióellenes küzdelem történeti áttekintése.....	7
3.2. A korrupcióra vonatkozó adatok, elemzések.....	12
3.2.1. <i>Mérési nehézségek</i>	12
3.2.2. <i>A korrupciós bűncselekmények köre és felderítésük</i>	12
3.2.3. <i>Felmérések, indexek</i>	16
3.2.4. <i>A nemzetközi szervezetek megállapításai, ajánlásai</i>	17
3.3 Főbb nemzetközi antikorrupciós és integritás trendek	18
4. ÁLTALÁNOS CÉLOK	20
4.1. Szervezeti ellenállóképesség növelése	22
4.1.1. <i>A külső és belső kontrollrendszerek megerősítése</i>	22
4.1.2. <i>Szervezeti integritás</i>	23
4.1.3. <i>Korrupciómegelőzés az igazságszolgáltatásban</i>	27
4.1.4. <i>Közszolgálat és más munkakör viszonya</i>	28
4.2. Közbeszerzések	29
4.3. Átláthatóság.....	32
4.3.1. <i>Költségvetési szervek és köztulajdonban álló gazdasági társaságok</i>	32
4.4. A közszolgálatban állók vagyonyilatkozatait érintő kérdések.....	36
4.5. Hatósági eljárások fejlesztése.....	37
4.6. Üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályozás	40
4.7. Oktatás, képzés.....	43
4.7.1. <i>Közszolgálat</i>	43
4.7.2. <i>Módszertanok kidolgozása, tudományos kutatások</i>	44
4.7.3. <i>Emberi erőforrás menedzsment</i>	45
4.8. Szemléletformálás	46
4.8.1. <i>Kampányok, felmérések</i>	46
4.8.2. <i>Oktatás, képzés alap- és középfokú intézményekben</i>	47
4.9. A korrupcióellenes küzdelem személyi és tárgyi feltételrendszerének megteremtése	47
4.9.1. <i>Európai Unió forrásból megvalósuló fejlesztések</i>	50
5. MONITORING	50

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

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

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja, amelynek közzétételére a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozattal [a továbbiakban: 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat] 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 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 a közpénzekkel való gazdálkodás átláthatóbbá tétele, a hatósági eljárások fejlesztése, az üzleti élet tisztaságát elősegítő szabályozás kialakítása, 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. 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 [a továbbiakban: 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 [a továbbiakban: 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 az NVSZ készítette elő, amely közreműködik a Programban foglalt feladatok végrehajtásában, valamint a megvalósulás nyomon követésében.

1.3. Tervezési kontextus

Jelen Program megfelel a 38/2012. (III. 12.) Korm. rendeletben lefektetett szabályozásnak, követi az ez alapján készített szakmai útmutatót, mind a stratégia alkotás módszertana, mind tartalmi és formai követelményei tekintetében.

1.4. Időtáv

Jelen Program középtávú szakpolitikai stratégiának tekinthető: a kormányzati ciklushoz kapcsolódva négy évre, 2018-ig határoz meg feladatokat a korrupciómegelőzés vonatkozásában, ugyanakkor alapvető elvei és célkitűzései túlmutatnak ezen az időtávon. 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 korrupciómegelőzés 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 Közszerológálati Egyetem, minisztériumok) által megfogalmazott szakmai igények felmérése;
- a Nemzeti Közszerológálati Egyetem integritás tréningjei során felvett kérdőíves felmérés eredményeinek értékelése;
- 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 szorosán kapcsolódó jelenségeket vizsgáló elemzések, indexek, rangsorok áttekintése (pl.: EU Anti-korrupciós Jelentés; Transparency International Korrupció Érzékelési 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 (a továbbiakban: Btk.) XXVII. Fejezetén belüli tényállások és azokon túlmutató minden olyan társadalmi jelenség, amely során valaki a rábízott hatalommal magán- vagy csoportelőny érdekében visszaél.
- **Integritás:** a kifejezés a sértetlenségre, feddhetetlenségre, a megvesztegethetetlenségre és a tisztaság állapotára utal. Az integritás a szervezet és az egyén szintjén is használatos fogalom.

Szervezeti szinten azt fejezi ki, hogy az adott szervezet a kinyilvánított értékei és elvei szerint működik, így a közigazgatási szervek esetében a létrehozó jogszabályban meghatározott közérdekű céloknak megfelel. A szervezeti integritás leginkább a következő értékek együttes meglétét jelenti: felelősség és számonkérhetőség, tisztességes eljárás, diszkriminációmentesség, értékelvűség, transzparencia.

Egyéni szinten az integritás olyan magatartásmódot jelöl, amely meghatározott értékeknek megfelel, vagyis azt, hogy az egyén elfogulatlanul, józan módon, saját értékrendjének megfelelően viselkedik és cselekszik.

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 – a Kormány kiemelt szerepvállalása és példamutatása mellett – 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.
- Mivel a korrupt gyakorlatok, minták, megoldási módok generációról-generációra tevődnek át, ezért a szervezetfejlesztés, a képzés, valamint az osztársadalmi 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 módosítását vagy finomhangolását, a már meglévő szervezetek közötti együttműködés erősítését, és a hatályos jogszabályok hatékonyabb végrehajtását tűzi ki elérendő célként; vallva, hogy a korrupció elleni fellépés 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 erőfeszítéseket.

2.3. Célkitűzés

A Program a korrupció társadalmi jelenségének visszaszorítását mindenekelőtt az állami szervezetek működésébe vetett közbizalom erősítésével; a jogi személyek, és a közpénzeket felhasználó szervezetek 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 témakörét átfogóan kezeli, a célok meghatározásával kijelöli a prioritásokat. Mivel nemzeti stratégia, ezért Magyarország területére koncentrálna, 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 Bűnmegelőzési Stratégia (2013-2023) fókuszán. Ennek ellenére – az összhang megteremtése érdekében – a korrupciómegelőzéshez kapcsolódó feladatok ellátása során is tekintettel kell lenni a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiában megfogalmazott követelményekre.

A korrupciómegelőzéssel és integritással kapcsolatos feladatok megvalósítása során figyelembe kell venni az Államreform II - Állami rezsicsökkentési terv 2015 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 (a továbbiakban: KÖFOP) keretei között az Európai Unió által finanszírozott projektek útján lehetőség nyíljon.

A Program továbbá figyelembe veszi a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020) alapvető elvárásait az etikus személyi állománnyal rendelkező, átlátható intézményi struktúra kialakítása, és ezzel egyidejűleg az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam létrehozása tekintetében.

3. HELYZETÉRTÉKELÉS

3.1 A korrupcióellenes küzdelem történeti áttekintése

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

A korrupcióval 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 egyezményekhez¹.

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

A közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó elveket a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 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 (a továbbiakban: Info. tv.), valamint a bírói gyakorlatban is tovább élnek.

Kiemelést érdemel továbbá az Állami Számvevőszék és a Holland Számvevőszék együttműködésével 2007-2008. között lefolytatott twinning-light projekt, amely a közsféra intézményei integritásának erősítésére kidolgozott holland módszertan magyarországi adaptálhatóságát mérte fel. Ennek folyamányaként indította el az Állami Számvevőszék az ÁROP-1.2.4. „Korrupciós kockázatok felmérése és az integritás alapú szervezeti kultúra terjesztése” c. kiemelt projektjét (Integritás Projekt), amely elektronikus kérdőív segítségével mérte fel a költségvetési szervek működésében rejlő korrupciós kockázatokat, és ezeket egy, az interneten bárki számára elérhető adatbázisba rendezve tette közzé. A 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.

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 (a továbbiakban: Rtv.) meghatározott bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatok körét. A 2011. január 1-jén létrejött NVSZ kiemelt feladata a korrupció csökkentése, a szervezett bűnözői körök rendvédelmi és közigazgatási szerveken belüli térnyerésének megakadályozása, magas szintű felderítő munka

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

folytatása, illetve a hivatásuk miatt veszélybe került munkatársak és családtagjaik számára a megfelelő védelem megszervezése.

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 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 Közszolgálati 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 [a továbbiakban: 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 elsősorú vezetőjének feladatává teszi, akit e munkájában az integritás tanácsadó segít.

A közigazgatás, a rendvédelem és a honvédelem személyi állományát érintően, a közszolgálati életpályák megalapozása és összehangolása érdekében került elfogadásra a Kormányzati Személyzeti Stratégia (az egyes társadalmi felzárkózást célzó rövid távú intézkedésekről szóló 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat), illetve a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat. A 2010-2014. közötti kormányzati időszakban a közszféra legjelentősebb foglalkoztatási csoportjai (közigazgatás, rendvédelem, honvédelem) jogállásának, javadalmazásának, kötelezettségi rendszereinek, továbbképzésének legfontosabb fejlesztési irányait rögzítő döntések meghozatala megfelelő kiinduló pontot jelentett – az integritás megerősítéséhez is szükséges – új közszolgálati életpályák kialakításához. A kormánytisztviselők és köztisztviselők kötelezettségi rendszereinek átalakítása (így a Magyar Kormánytisztviselői Kar létrehozása, összeférhetetlenségi és fegyelmi rendszerek szigorítása, jogviták rendszerének átalakítása, felmentési jogcímek pontosítása) a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) megalkotásával és hatálybalépésével a közigazgatást érintően közjogi oldalról megtörtént.

A 2014-2018. közötti kormányzati időszaknak a közszféra fentebb hivatkozott csoportjait érintő legfontosabb feladata az új közszolgálati életpálya program kialakítása. Az ezzel összefüggő szakmai koncepciót és kormány-előterjesztést az Államreform Bizottság megtárgyalta és jóváhagyta, ezt követően a Kormány az új közszolgálati életpálya bevezetéséről szóló 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozatában [a továbbiakban: 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat] elfogadta.

Annak érdekében, hogy a kormánytisztviselők megismerjék a megelőzéssel kapcsolatos követelményeket, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem ezeket beépítette alap- és mesterfokú képzéseibe, továbbá két féléves integritás tanácsadó szakirányú továbbképzést is indított. Ez a képzéssorozat az elmúlt évtizedek egyik legnagyobb közszolgálati továbbképzését valósította meg, és újszerűségüket, a bennük rejlő innovációt az Európai Bizottság is kiemelte a 2014-

ben publikált EU Antikorrupciós Jelentésben². Az oktatás során felhalmozódott ismeretek fenntarthatóságát és továbbfejlesztését a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen belül 2013-ban létrejött Integritás Tudásközpont szolgálja.

A belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek hivatásos állományú tagjainak továbbképzési és vezetőképzési rendszeréről, valamint a rendészeti utánpótlási és vezetői adatbankról szóló 2/2013. (I. 30.) 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 Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatósága – a továbbképzési rendszer módszertani és minőségirányítási központjaként – együttműködik a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a közszolgálati továbbképzési rendszer és a belügyi szervek hivatásos állományú továbbképzési rendszerének összehangolása, a minősített továbbképzési programok fejlesztése, az oktatók felkészítése és továbbképzése, illetve a vezetőképzés és tehetséggondozás terén.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó kormányhivatalként egyaránt foglalkoztat kormánytisztviselőket és hivatásos állományú munkatársakat. E munkatársak képzését a NAV Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézete látja el. A NAV az új belépő kormánytisztviselők képzési rendszerébe beépítette a korrupciómegelőzésre vonatkozó ismereteket és számos (adóellenőri, pénzügyi) szakmai program foglalkozik a korrupció témakörével, valamint a kormánytisztviselők és a hivatásos állományúak kompetenciafejlesztésével.

A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet hatálya a Kttv. 1. és 2. §-ában meghatározott közigazgatási 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 közigazgatási, szakmai és vezetői ismeretek elsajátítása, illetve az ismeretek bővítése, illetve a közigazgatási szakvizsgára való felkészülés támogatása. A továbbképzés lényeges eleme, hogy a teljes közszolgálati életpályán átívelve korszerű ismereteket kell biztosítani.

A Kormány az értékalapú közszféra megteremtésének elősegítése érdekében Zöld Könyvet készített az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről, amely útmutatóul szolgált ahhoz, hogy a 2012-ben létrejött közszolgálati 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 közösségi és társadalmi korrupció problémája.

A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) egyes rendelkezései ugyancsak kiemelhetők a korrupcióellenes vonatkozásaik miatt. A helyi

² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_hu.pdf 3. oldal

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. 132-142. §).

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 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.

A Kormány 2012-ben közigazgatás-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. Magyarország 2012-ben csatlakozott a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership – OGP) kezdeményezéshez, aminek eredményeként 2013 februárjára elkészítette első – leginkább az integritásra vonatkozó vállalásokat tartalmazó – nemzeti akciótervét, amelynek végrehajtásáról az önértékelési jelentés már elkészült, 2015 tavaszán pedig független értékelésre is sor kerül.

Jelentős előrelépések történtek a pártfinanszírozás és a kampányfinanszírozás területén is. A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttörvény), a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény és az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény szabályozásából a következő rendelkezéseket célszerű kiemelni.

Tilossá vált a pártok számára, hogy jogi személyiség nélküli belföldi jogi entitásoktól vagy szervezetektől fogadjanak el hozzájárulásokat (előtte a tilalom csak az állami költségvetéshez kapcsolódó jogi személyekre vonatkozott). A pártok más államoktól vagy külföldi szervezetektől, továbbá magyar állampolgársággal nem rendelkező természetes személyektől sem fogadhatnak el pénzbeli támogatást. A jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően a pénzügyi kimutatásban az egy naptári év alatt adott, ötszázezer forintot meghaladó adományokat – a hozzájárulást adó megnevezésével és az összeg megjelölésével – külön kell feltüntetni. A nem azonosítható eredetű támogatások elfogadása is tiltott lett. A politikai reklámok közlését vállaló médiumoknak öt munkanapon belül be kell számolniuk e reklámozási szolgáltatás költségeiről az Állami Számvevőszék felé, amely pedig közlésezi ezt az információt. Minden jelöltnek és jelölő szervezetnek az országgyűlési választást követő 60 napon belül a Magyar Közlönyben nyilvánosságra kell hoznia a parlamenti választásra fordított állami támogatások, egyéb pénzeszközök és anyagi támogatások összegét, forrását és felhasználásának módját.

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény kötelezi az ellenőrizendő szervezeteket (ideértve a politikai pártokat is), hogy az ÁSZ-szal együttműködjenek, az

együttműködési kötelezettséget nem teljesítő szervezetek ellen legvégső esetben az ÁSZ fegyelmi- vagy büntetőeljárást is kezdeményezhet. További lehetséges szankció a törvény alapján a támogatások vagy egyéb juttatások felfüggesztése.

Azok a választási jelöltek vagy jelölő szervezetek, amelyek nem tesznek eleget az állami támogatásra vonatkozó szabályozásnak vagy megszegik a maximális kampány kiadásokra vonatkozó rendelkezéseket, a szabályszegés értékének kétszeresét kell, hogy megtérítsék az állam részére.

A pártoknak a Párttörvénynek megfelelően éves beszámolót kell készíteniük, amit a Magyar Közlönyben minden év április 30-áig kell közzétenniük. A pártalapítványok a könyvvezetés és beszámoló-készítés vonatkozásában a Számviteli törvényhez vannak kötve, a pártalapítványok éves beszámolóit a Magyar Közlönyben közzétételre kerülnek. A költségvetési támogatásban részesülő pártok és pártalapítványok gazdálkodásának törvényességét az ÁSZ két évente ellenőrzi. Az ÁSZ a választásokat követően egy évvel a kampányra fordított támogatások és pénzeszközök felhasználását is ellenőrzi. Az ÁSZ továbbá azt is vizsgálja, hogy a jelöltek és a jelölő szervezetek betartják-e a kampánykiadások maximalizálására vonatkozó előírásokat. Az állami támogatások és a Párttörvényben meghatározott egyéb források felhasználását az ÁSZ a választás utáni egy éven belül ellenőrzi a jelöltek és a jelölő szervezetek vonatkozásában.

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 köznapi értelemben vett és a jogi fogalom, vagyis az állampolgárok által korrupciónak tekintett jelenségeket nem fedi le a Btk. 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 feltárását – 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, szívesség) sokszor nem közvetlenül a cselekmény elkövetésekor cserél gazdát.

A korrupciós bűncselekmények szélesebb körű felderíthetősége és üldözése terén érvényesítendő zéró tolerancia iránti társadalmi igénnyel a jogalkotó a Btk. jelenleg folyamatban lévő módosítása előkészítésének keretében foglalkozik. E szerint a jövőben a feljelentés elmulasztása nem kizárólag a vesztegetés vagy a vesztegetés elfogadása, hanem valamennyi korrupciós bűncselekmény észlelése esetében büntetendővé válna.

3.2.2. A korrupciós bűncselekmények köre és felderítésük

A korrupciós bűncselekmények a Btk. XXVII. fejezetében találhatóak. 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.

A Btk. hatálybalépésével a korrupciós bűncselekmények megítélése egyszerűsödött, mert a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szabályozásához képest³ a tényállások széttagolásával a cselekmények átláthatóbbá váltak. A közvélemény szemében a korrupciós magatartások ugyanakkor gyakran nem korrupciós, hanem más bűncselekményként (hűtlen kezelés, hanyag kezelés, hivatali visszaélés) jelennek meg.

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 kéri 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 az Rtv. 2010-es módosításával új jogintézményként szabályozott megbízhatósági vizsgálat mind prevenciós, mind bizonyítási szempontból előmozdította a korrupció elleni küzdelmet.

³ 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.

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.

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 száma	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hivatali korrupció	590	320	309	307	642	98
Gazdasági korrupció	366	157	418	518	394	2 898
Igazságügyi korrupció	7	4	11	2	5	4
Vesztegetés feljelentésének elmulasztása	1		2			
Korrupciós jellegű bűncselekmények	1 730	1 314	11 043	585	884	394
Korrupciós bűncselekmények (2012. évi C. tv. XXVII. fejezet)					64	262
Korrupciós jellegű bűncselekmények (2012. évi C. tv.)					11	223
	2 694	1 795	11 783⁴	1 412	2 000	3 879

⁴ A kiugró számadat oka, hogy 2011. évben 1 eljárás keretében 9976 rendbeli gazdasági titok megsértése büntetett regisztráltak a Debreceni Rendőrkapitányságon.

Regisztrált korrupciós és korrupciós jellegű bűncselekmények a 2012. évi C. tv. szerint – tényállásonként		2013	2014
Korrupciós bűncselekmények (2012. évi C. tv. XXVII. fejezet)	Vesztegetés		99
	Vesztegetés elfogadása	1	49
	Hivatali vesztegetés	20	49
	Hivatali vesztegetés elfogadása	41	27
	Vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban		9
	Vesztegetés elfogadása bírósági vagy hatósági eljárásban		2
	Befolyás vásárlása		3
	Befolyással üzérkedés	2	21
	Befolyással üzérkedés		3
	Összesen	64	262
Egyes korrupciós jellegű bűncselekmények (2012. évi C. tv.)	Gazdasági titok megsértése		1
	Hivatali visszaélés	9	156
	Hűtlen kezelés	2	56
	Szolgálati visszaélés		10
	Összesen	11	223
Összesen	75	485	

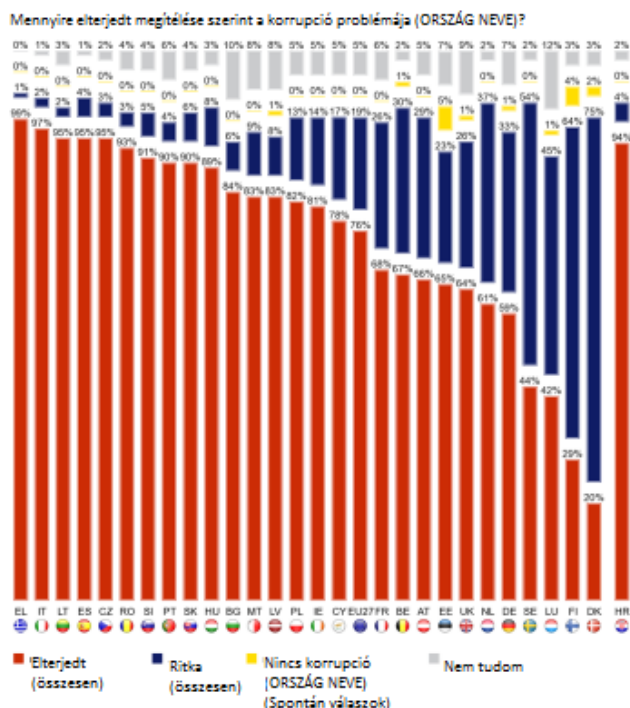
Vádemeléssel befejezett nyomozások száma	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Hivatali korrupció	587	294	287	245	578	69
Gazdasági korrupció	369	149	416	510	455	1 567
Igazságügyi korrupció	5	3	11	1	4	4
Vesztegetés feljelentésének elmulasztása						
Korrupciós jellegű bűncselekmények	1 638	1 052	10 787	473	749	348
Korrupciós bűncselekmények (2012. évi C. tv. XXVII. fejezet)					63	348
Korrupciós jellegű bűncselekmények (2012. évi C. tv.)					10	180
	2 599	1 498	11 501	1 229	1 859	2 516

3.2.3. Felmérések, indexek

Az Európai Unió 2014-ben publikált, korrupcióra vonatkozó Eurobarométer felmérése 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.

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 %)

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



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 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 viszonyítva⁵.

A Transparency International 2014-es Korrupció Érzékelési Indexének (Corruption Perception Index – CPI)⁶ adatai szerint Magyarország a világranglistán a 47. helyet foglalja el, régiós összehasonlításban pedig közepesen fertőzött országnak számít. A felmérés hazánkra vonatkozó adatai kedvezőbb képet mutatnak, mint Csehország, Szlovákia,

⁵ i. m. 119. oldal

⁶ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

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. A 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 vállalta⁷, 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 Btk. széleskörűen megfelel az Egyezmény és a Kiegészítő Jegyzőkönyv követelményeinek.⁸ 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 Európa tanácsi ajánlás több követelményének megfelel. Emellett a GRECO ajánlásokat is megfogalmazott Magyarország számára.

Az ENSZ Korrupció 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.⁹

⁷ 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 Közösségek 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.

⁸ [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)

⁹ <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1387249e.pdf> 9-11. oldal

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 Korrupció Elleni Ügyek Osztályának létrehozatalát, a Magyarország által a kölcsönös bűnügyi jogsegély nyújtása terén tett erőfeszítéseket, valamint azt, hogy a Btk. szabályozza a vesztegetés feljelentésének elmulasztása tényállását (297. §).

Az OECD *A növekedés jegyében* című, 2015. évi kiadványa azt állapítja meg, hogy Magyarország az elmúlt 10 évben jelentős közigazgatási reformot hajtott végre. Az OECD jövőre vonatkozó szakpolitikai javaslatoként megfogalmazottak alapján fokozni kell a kormányzati szervek közötti információáramlást és az adatbázisok integrációját. A kiadvány közigazgatásra vonatkozó további megállapítása, hogy a közbeszerzések területén erősíteni kell az átláthatóságot, valamint a versenyt.¹⁰

Az Európai Bizottság 2014-ben publikált EU Antikorrupciós Jelentése megállapítja, hogy Magyarország integritás- és megelőzés-orientált megközelítést alkalmaz a közigazgatáson belül¹¹. Az Európai Unió 2014-es Versenyképességi Jelentése¹² beszámol az átláthatóság erősítése érdekében a közigazgatásban 2013-ban bevezetett új intézkedésekről.

Összességében megállapítható, hogy a nemzetközi szervezetek elismerik az elmúlt évek kormányzati erőfeszítéseit és eredményeit a korrupciómegelőzés és a korrupció elleni küzdelem vonatkozásában, ugyanakkor természetesen egyes területeken további beavatkozásokat javasolnak.

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.:

¹⁰ <http://www.oecd.org/economy/growth/going-for-growth-hungary-2015.pdf> 205. oldal

¹¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_hu.pdf 2. oldal

¹² <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/6733> 7. oldal

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, a továbbiakban: SOX 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.

4. ÁLTALÁNOS CÉLOK

SWOT-elemzés a korrupciómegelőzési kormányzati feladatok végrehajtásával kapcsolatban

	Segítik a célok elérését	Gátolják a célok elérését
Belső tényezők (szervezet)	Erősségek <ul style="list-style-type: none"> • Szervezeti kultúra nyitottsága a korrupciómegelőzés és az integritás témája iránt • Az NVSZ-en belül új szervezeti egység létrehozása, személyi kapacitások rendelkezésre állása • A Program által célul tűzött területeken való előrehaladás • Szervezeti szintű integritás tanácsadói hálózat megléte • Európai uniós források biztosíthatósága 	Gyengeségek <ul style="list-style-type: none"> • Hazai személyi és anyagi források szűkössége • Az integritással kapcsolatos feladatok eltérő végrehajtási színvonala • Egyes államigazgatási szerveknél csak formális vezetői elköteleződés • Egyes államigazgatási szerveknél meglévő autoriter vezetői stílus • A szervezeti kultúra átalakításához kapcsolódó rövid távú előnyök korlátozottsága
Külső tényezők (környezet)	Lehetőségek <ul style="list-style-type: none"> • Fokozódó külső és belső nyomás a korrupció elleni eredményes fellépés érdekében • Kiegyensúlyozottabb szakmai kapcsolatok a civil szervezetekkel, szakértőkkel • Koordinált együttműködés az államigazgatáson belül a feladatok végrehajtásában • Eredményesebb feladatmegoldás külső szakértelem bevonásával • Az elért eredmények pozitív visszajelzései növelik a közbizalmat és az elkötelezettséget a végrehajtás során 	Veszélyek <ul style="list-style-type: none"> • Az állampolgárok kormányzattal szembeni elégedetlensége nő, a megvalósításhoz szükséges közbizalom csökken • A meglévő szakmai-politikai konfliktusok elmergesedése • A korrupció problémája összekapcsolódik más témákkal (demokrácia helyzete, civil szervezetekkel való viszony stb.) és politikai fegyverré válik • Erős kormányzati lépések hiányában Magyarország nemzetközi megítélése romlik, nemzetközi rangsorokban elfoglalt helyünk gyengül • Romló befektetői környezet, versenyképesség csökkenése

A modern antikorrupciós mechanizmusok komoly hangsúlyt fektetnek a belső szervezeti működés vizsgálatára és a működési kockázatok feltárására, az értékalapú működés erősítésére, a tudatformálásra, a korrupciós lehetőségek szűkítésével járó megelőzési technikákra, valamint a hatékony ellenőrzési rendszerek bevezetésére. A Program tartalma és szakmai célrendszere is ezt a logikát követi.

Az antikorrupció 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.

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 feladatok meghatározásakor a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja végrehajtásának tapasztalatait, valamint a felmerülő problémák jelentőségét vettük alapul, figyelemmel a reális megvalósíthatóság szempontjaira is.

Kiemelten fontos, hogy a lakosság egészének változzon a megítélése a korrupció jelenségéről, amelyet csak hosszú távú, következetes programokkal, és pozitív visszacsatolással lehet elérni. A korrupció visszaszorítása tekintetében komoly előrelépés, de még mindig nem elégséges reakció, ha a lakosság mind nagyobb hányada passzív módon elutasítja a korrupciós cselekményeket. Komplexebb szemléletformálásra van szükség és elkerülhetetlen a közszféra gondolkodásmódjának modernizálása is.

Az antikorrupciós küzdelem egyfelől azon a belső és külső kontrollok megerősítését jelenti, amelyek visszaszorítják a korrupciós cselekmények megvalósulásának lehetőségét és könnyebbé teszik e cselekmények felderítését. Ide tartoznak a jogszabályi feltételek átalakításán túl az átláthatóság, és ezen keresztül a számonkérhetőség erősítésére vonatkozó intézkedések, valamint a hozzájuk kapcsolódó kutatások és fejlesztések.

A korrupcióellenes küzdelem másfelől olyan intézkedések összessége, amelyek lehetővé teszik, hogy a már megvalósult korrupciós cselekmények utólagosan feltárhatóak és bizonyíthatóak legyenek. Jellemzően adatközlésről, a szolgáltatott adatok körének modernizációjáról, elektronizációjáról van szó, azonban a feladat túlmutat a technológiai megvalósításon, bizonyos feladatok kezelése újragondolásának szükségességét is felvetheti. Egyes korrupciótól kiemelten veszélyeztetett területen nem elégséges a magas szintű szakmai megvalósítás mellett a jogszabályi vagy az antikorrupciós minimum követelményeknek történő megfelelés. Az alaptvékenység szükségtelen akadályozása nélkül olyan szabályozásokat kell kialakítani és eszközöket célszerű alkalmazni, amelyek kellő információt és mozgásteret biztosítanak a hatékony antikorrupciós fellépéshez.

A Program legnagyobb kihívása a rendszer gyakorlatba történő átültetése, hogy a jelenleg főleg szigetszerűen működő, vagy nem elégséges hatékonyságú antikorrupciós kezdeményezések egységes rendszert alkossanak. E téren kiemelten fontos az államigazgatási szervek, valamint a korrupcióellenes küzdelemért különös felelősséget viselő autonóm szervek együttműködésének megerősítése, elmélyítése, továbbá a Program megvalósításából fakadó új feladatok esetében a hatáskörök és kompetenciák egyértelmű rendezése.

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. Szervezeti ellenállóképesség növelése

4.1.1. A 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 a szervezet minden szintjén érvényesülő megfelelő kontrollkörnyezetet, kockázatkezelési rendszert, kontrolltevékenységeket, információs és kommunikációs rendszert, valamint nyomon követési rendszert (monitoring) kell kialakítania, működtetnie, és a fejlesztésükről gondoskodnia.

A belső kontrollrendszer lényege, hogy a szervezetrányítás 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 korigálja 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 dinamikus 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 (a továbbiakban: ÁSZ) ellenőrzési tapasztalatai arra utalnak, hogy az ellenőrzést végző állami intézmények számára egy speciális mérőrendszer kidolgozása látszik szükségesnek, amely különös figyelmet szentel az ellenőrzésben előforduló korrupciós és integritási kockázatok feltérképezésére, illetve a terület sajátosságait is szem előtt tartó 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. A módszertan kidolgozásában az ÁSZ közreműködése elengedhetetlen.

A külső kontroll rendszer erősítéséhez tartozik annak vizsgálata, hogy a korrupcióval kapcsolatos büntetőjogi felelősség megállapítására jogosult szervek mennyire készültek fel az összetett megítélésű korrupciós bűncselekmények hatékonyabb és eredményesebb felderítésére. Az elmúlt években a társadalom tagjainak érdeklődése és érzékenysége egyaránt megnőtt a korrupciós bűncselekmények és azok elkövetői iránt.

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 egybevágnak 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 Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatósága, valamint a Nemzeti Közszolgálati 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 kockázatelemzés 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 közszolgálati életpálya rendszerek kiépítésének folyamatába, hosszabb távon pedig informatikai eszközök segítségével a kockázatelemzés legalább részben automatikussá tehető.

4.1.2. Szervezeti integritás

A korrupcióval szembeni fellépés, és az értékalapú 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.

Az integritás-szemlélet megismertetésében és megvalósításában úttörő szerepet vállalt az 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 feltérképezése¹³.

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.

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. „lágymű” integritás-kontrollok alkalmazása során¹⁴. A felmérésbe bevont szervek számának növelése célként tételezhető, mivel a vizsgálatok hatékonyságát ez által növelni lehet.

¹³ A közszféra intézményeinek integritását értékelő nemzetközileg elismert holland módszert az ÁSZ egy európai uniós projekt keretében vette át úgy, hogy alkalmassá tette a közszféra egészére történő kiterjesztésre, ami európai szinten is egyedülálló kezdeményezés.

¹⁴ <http://www.asz.hu/sajtokozlomeny/2014-12-11/az-allami-szamvevoszek-szerepe-es-tevekenysege-a-korrupcio-elleni-kuzdelemben>

A korrupció elleni küzdelem tekintetében az ÁSZ tevékenysége és eszközei megelőzés, 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 – összesen 1584 szervezet – töltötte ki és küldte vissza az ÁSZ elektronikus kérdőívét. A felmérésben való részvétel közvetlenül hasznosul a résztvevő intézmények számára, miután korrupciós kockázati és kontroll indexeiket az erre a célra kiépített informatikai rendszer meghatározza. Az ÁSZ az egyes intézménycsoportokra elkészített elemzésekkel módszertani segítséget is nyújt az intézményeknek a saját integritásuk megerősítéséhez.

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 korrupciós kockázatainak feltérképezéséhez és megismeréséhez járul hozzá, ezáltal erősítve a közpénzekkel való felelős gazdálkodás szemléletének érvényesülését.

A közszféra intézményei számára az integritás erősítése korrupció elleni védettséget jelenti. Amennyiben a közszféra egésze vonatkozásában a megelőzést, a kockázatokban való gondolkodást, az ellenálló képességet növelő eszközök beazonosítását és alkalmazását tartjuk irányadónak, akkor cél, 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 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.

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 – azaz a Kormány felügyelete vagy irányítása alatt álló államigazgatási szervek, a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kivételével – 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 megfelelés biztosítása is további teendőket igényel.

A fentiek alapján a következő időszak egyik nagy kihívása a jogalkalmazás egységesítése, valamint a vezetői és munkatársi elköteleződés erősítése. Ebben segítséget nyújthat a hivatásetikai szabályok, valamint az egyéb, szervezeti integritást sértő esetek elhatárolása, a kapcsolódó munkajogi szankciók és eljárások pontosítása, az érdekérvényesítők fogadására vonatkozó szabályok következetesebb végrehajtása.

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.

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.

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 az NVSZ-nek szakmai iránymutatással, míg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Integritás Tudásközpontjának oktatási és módszertani segítséggel kell közreműködnie.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem korrupciómegelőzésre, 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 Magyar Kormánytisztviselői Kar etikai bizottságaiban felhalmozódott ismereteket is be kell csatornázni a képzésekbe. A bizottságok tagjai személyében olyan szakemberek állnak rendelkezésre, akik az etikai eljárásokon keresztül számtalan formában és módon szereznek tapasztalatot a korrupció jelenlétéről a közszolgálatban.

4.1.3. Korrupciómegelőzés az igazságszolgáltatásban

Az igazságszolgáltatás függetlensége, valamint átlátható, külső befolyástól mentes működése a jogállamiság egyik alapja. Az ítékezés joghoz kötöttségének biztosítására a polgári államok többszintű bírósági rendszert építettek ki és garantálták a jogorvoslathoz való jogot. Az igazságszolgáltatási rendszer működése az elmúlt évtizedek alatt tovább finomodott annak érdekében, hogy ellenállóbbá váljék a külső befolyásolási kísérletekkel szemben. A strukturális garanciák mellett egyre magasabb szintű lett az igazságszolgáltatásban dolgozók képzése, továbbképzése, az ítéletek meghozatalában – különösen a magasabb fórumokon – általánossá vált a tanácsokban való ítékezés.

Magyarországon a bírósági rendszer erős kontrollokkal működik és a bírósági kiválasztás átalakításával némileg átláthatóbbá is vált a kinevezés és előléptetés rendszere. Néhány napvilágra került ügy azonban azt mutatja, hogy a bírósági rendszer sem mentes a visszaélésektől. A visszaélések kiküszöbölésének egyik eszköze a belső kontrollrendszer működésének folyamatos áttekintése, aktualizálása, valamint a belső kontrollrendszer részét képező belső ellenőrzés megerősítése. A belső kontrollrendszer részét képező kontrollkörnyezet keretében ki kell dolgozni és folyamatosan aktualizálni kell az egyes szakterületek működési folyamatait bemutató ellenőrzési nyomvonalat, amely bemutatja a felelősségi és információs szinteket és kapcsolatokat, irányítási és ellenőrzési folyamatokat, valamint meg kell határozni a szabálytalanságok észlelése esetén követendő eljárást. A megfelelően kialakított kontrollkörnyezet mellett ugyanilyen fontos a kockázatkezelési rendszer működtetése, a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően. A kockázatkezelés hatékonyságához elengedhetetlen az érintett vezetők és beosztottak közös tapasztalatainak megismerése és beépítése.

Emellett jelentős szemléletbeli változásokat hozhat, ha a büntetőeljárás különböző fázisaiban eljáró szervek (nyomozati szervek, ügyészség, bíróság) képviselői közös képzéseken vesznek részt és konkrét eseteken keresztül megismerkedhetnek a korrupciós cselekmények mélyebb összefüggéseivel.

A fentiekén túl, a Program által kitűzött célok megvalósításához nagymértékben hozzájárulna olyan módszerek kialakítása, amelyek a bíróságok ítélezési és igazgatási gyakorlatát – az adatvédelmi és biztonsági szempontok figyelembevételével – átláthatóbbá teszik.

A bíróságok ítélezési tevékenysége kapcsán indokolt az Országos Bírósági Hivatalt (a továbbiakban: OBH) felkérni arra, hogy mérje fel azon beavatkozási területeket, ahol az integritás sérelmének veszélye leginkább fennáll, ilyen például a szakértői vagy ügyvédi kirendeléssel kapcsolatos feladatok ellátása, vagy azoknak az eseteknek a kiszűrése, amikor a bíró egyesbíróként jár el és döntése ellen nincs rendes jogorvoslat (egyfokú eljárások közigazgatási perekben).

Célszerű lehet továbbá az OBH-t felkérni arra is, hogy az igazságszolgáltatás működésének elfogadottságát felmérések útján évente vizsgálja meg. A további területek beazonosítását segítheti az igazságszolgáltatás működését vizsgáló bizalmi indexek kérdéssorának felülvizsgálata. A kérdéssorok esetleges kiegészítésével a vizsgálatok alapján következtetni lehetne a lakosság által legproblematisabbnak minősített eljárásokra.

A bírósági végrehajtási eljárások eddigi tapasztalatai alapján a bírósági ügyintézők integritásának megőrzését és a korrupciós kockázatok csökkentését szolgálja az az intézkedés sorozat, amellyel az OBH és az igazságügyi miniszter felügyelete alatt működő Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara közös projektben oldja meg a bírósági végrehajtási lapok és záradékok elektronikus ügykiosztását. Ezzel a megoldással korrupciós kockázat nélkül, a végrehajtók által elfogadott ügykiosztás pontos betartásával, elektronikus úton kerül az illetékes végrehajtóhoz a bíróságok által záradékolt, illetve kiállított végrehajtási lap.

4.1.4. Közszolgálat és más munkakör viszonya

A közsféra legjelentősebb foglalkoztatási csoportjait (közigazgatás, rendvédelem és honvédelem) érintő fejlesztési irányokat a Kormány az 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozatban jelölte ki. Az új közszolgálati életpálya modell szerinti munkakör alapú rendszerre való áttérés átalakítja az érintettek előmeneteli és illetmény rendszereit. Ennek eredményeképpen meghatározóvá válnak az adott munkakör betöltéséhez szükséges képzettségi, végzettségi és kompetencia követelmények, erősítve a foglalkoztatottak elkötelezettségét, erkölcsi és morális tartását, növelve a képzési, továbbképzési és kompetencia fejlesztési igényeit, átláthatóbbá téve, egyben szigorítva a kötelezettségi (összeférhetetlenségi, fegyelmi, etikai, vagyonyilatkozat-tételi) elemeket. Az új közszolgálati életpálya program jelentős mértékű bérfejlesztést is meghatározott, ezzel bérpolitikai és javadalmazási oldalról is erősítve a rendvédelem, a közigazgatás és a honvédelem személyi állománya jogviszonyának stabilizálását.

Az államigazgatási szervek korrupcióval szembeni védettségének további megerősítése érdekében kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a közszolgálatba újonnan belépők esetében képzettségi követelményként kerüljön meghatározásra a Nemzeti Közszolgálati Egyetem azon képzésének elvégzése, mely felkészítést ad a „köz szolgálatára” és garantálja az ehhez szükséges kompetenciák elsajátítását.

A közigazgatás pártatlansága és függetlensége szempontjából nagyon fontos még a látszatát is elkerülni, hogy a közszolgálati 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.¹⁵

Áttekintve a hazai szabályozást megállapítható, hogy a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.), a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény, a Kttv., 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.

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_hu.pdf 15. oldal

Az összeférhetlenség ellenőrzési rendszerének hibáját lehetne kijavítani azáltal, hogy a közszférában foglalkoztatottak személyügyi alapnyilvántartása tartalmazná az összeférhetlenséggel 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.

Az ellenőrzési mechanizmus bevezetése körében ugyanakkor érdemes megvizsgálni a közszférában munkaszerződés alapján foglalkoztatott személyekre történő kiterjesztés lehetőségét is. Ezzel kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy az uniós támogatási és intézményi rendszer egyik alapvető eleme az összeférhetlenség elkerülésének biztosítása. Általában az uniós jogszabályok nem tesznek különbséget a munkavállalói és a kormánytisztviselői jogviszony között. A közszférában az európai uniós projektek keretében foglalkoztatott munkavállalók esetében nem a jogviszonyból, hanem a végrehajtott tevékenységből, ellátott funkcióból fakad, hogy kell-e vizsgálni az összeférhetlenséget. A vizsgálatra rendszerint a pályázatok bontása, az előszűrés és a pályázatok értékelése során egyaránt sor kerül.

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

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.¹⁶ 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.¹⁷ 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

¹⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf 7. oldal

¹⁷ i. m. 22. oldal

beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvet. Az irányelvek tagállamok általi átültetésének határideje 2016. április 18., illetve 2018. október 18. napja.

Az EU Magyarországról szóló Antikorrupciós Jelentése kitért arra, 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 Kbt. 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), mindamelllett 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.¹⁸

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 a 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 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. Tovább növelné a jogbiztonságot a Közbeszerzési Döntőbizottság joggyakorlatának egységesítése is.

¹⁸ i. m. 9. oldal

Hangsúlyozandó, hogy az ellenőrzés az egyik legfontosabb megelőzési lehetőség a korrupció elleni fellépésben. Természetesen az ellenőrzések rendszerességének és alaposágának arányban kell állnia a felmerülő kockázatokkal, és szakmai oldalról az ellenőrzési mechanizmusok nem lassíthatják vagy lehetetleníthetik 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 teszi számukra, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatos visszaélésre utaló jelek számukra az eljárás lefolytatása során könnyen felismerhetők legyenek.

Indokolt kiemelt figyelmet fordítani az igazságszolgáltatási, büntetőterületen 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.

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 (pl. ajánlattevői korrupció, körbenyerés, színlelt ajánlatok).

Célszerű lehet továbbá ellenőrző hatóságok, a Közbeszerzési Hatóság, az ügyészség, illetve a bűnüldöző/korrupció ellen fellépő hatóságok közötti együttműködés további mélyítése.

További előrelépést jelenthet a „nyílt szerződés” („open contracting”) szemlélet érvényesítése meghatározott esetekben a közbeszerzési eljárások során. A „nyílt szerződés” keretében olyan technikák, módszerek kerülnek bevezetésre az állami szerződések kezelésében, amelyek fokozzák a nyilvánosságot, javítják a hozzáférhetőséget, ezáltal erősítve az átlátható állami működést. A „nyílt szerződés” segítséget jelent az antikorrupciós feladatokat ellátó állami szervek számára is feladatuk hatékony ellátása érdekében.

A „nyílt szerződés” szemlélet alapján nemzetközi összefogással kifejlesztett szabvány (Open Contracting Data Standard – OCDS) egyes elemei önállóan is adoptálhatóak. A „nyílt szerződés” szemlélet alapvetően a közbeszerzési eljárások, valamint a kapcsolódó informatikai fejlesztések kapcsán érvényesíthető, de bizonyos elemeiben túlmutat rajtuk, és a közzsféra teljes szerződés-állományának kezelése tekintetében is fogalmaz meg ajánlásokat.

Az OCDS-ben meghatározott ajánlások jelentős mértékben túlmutatnak az uniós sztenderdekben és hatályos hazai jogszabályokban meghatározott minimum követelményeken, bevezetésük jogszabály módosításokat, illetve informatikai fejlesztéseket igényel.

A közbeszerzések területén a „nyílt szerződés” kezdeményezést támogatja a Világbank¹⁹, a Nyílt Kormányzati Együttműködés²⁰, valamint a Transparency International Magyarország²¹ is. Az intézkedést Szlovákia már bevezette, Nagy-Britannia pedig a 2013-2015. évi Nyílt Kormányzati Együttműködés keretében tett nemzeti akciótervében döntött a bevezetése mellett.

4.3. Átláthatóság

4.3.1. Költségvetési szervek és köztulajdonban álló gazdasági társaságok

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 Info. tv. tartalmazza. Az Info tv. szerint a közfeladatokat ellátó szerv a törvényben meghatározott általános közzétételi listában szereplő adatokat köteles a honlapján megjelentetni.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok 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 túlnyomórészt ún. „puha” jogi eszközökkel bír az információszabadság érvényesülésének biztosítására és a közérdekű adatok közzétételére kötelezett szervek jogkövető magatartásának kikényszerítésére. Ezen eszközök lehetővé teszik, hogy a Hatóság

¹⁹ <http://wbi.worldbank.org/wbi/stories/open-contracting-growing-global-movement>

²⁰ <http://www.ogphub.org/blog/open-contracting-partnership-develops-global-principles>

²¹ http://transparency.hu/uploads/docs/ep_korrupcio_elleni-szandeknyilaktozat_kisero.pdf

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.

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok 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 Btk. 220. §-a a „Közérdekű adattal visszaélés” cselekményét bűncselekményként rendeli üldözni és szankcionálni.

Az OECD Állami vállalatok irányítására vonatkozó iránymutatása a következő fő intézkedéseket emeli ki: szabályozás-megfelelőségi rendszer bevezetése (compliance), magas átláthatósági és közzétételi kötelezettség, szigorú külső könyvvizsgálat és belső ellenőrzési szabályok, jól lehatárolt és szigorú felelősségi szabályok, éves „célmutatók”, továbbá teljesítményértékelés²². A köztulajdonban álló gazdasági társaságok 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.²³

A fentiek alapján fontos célkitűzés – a működés átláthatósága szempontjából kiemelt közérdeklődésre számot tartó adatok figyelembe vételével – a közzéteendő adatok körének felülvizsgálata, a közzétételi kötelezettség teljesítésének előmozdítása, valamint a szabályozási-megfelelőségi rendszer bevezetésének előírása minimumkövetelmények meghatározásával. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok 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 – a köztulajdonban álló gazdasági társaságok 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.

²² <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf> 12. oldal

²³ http://transparency.hu/uploads/docs/SOE_riport_HU.pdf 27. oldal

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. Civil szervezetek átláthatósága

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: civil tv.) szerint civil szervezetnek tekinthető a civil társaság, a Magyarországon nyilvántartásba vett egyesület - a párt, a szakszervezet és a kölcsönös biztosító egyesület kivételével -, valamint - a közalapítvány és a pártalapítvány kivételével - az alapítvány.

Emellett civil szerveződésnek tekinthetünk minden kezdeményezést, amely keretében a polgárok önkéntesen vesznek részt érdekeik és értékeik megjelenítése, megóvása érdekében, és amelyek az államtól függetlenül működnek. A civil szervezések tehát a civil szervezetek, az állampolgárok önkéntes szervezések, fellépésük társadalmi problémákra, közösségi szükségletekre reagál, és aktív szerepet töltenek be ezek megoldásában. Az állam és a gazdaság hatékonyan nem működhet aktív társadalmi szerepvállalás és szerveződés nélkül. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni.

Ennek az – Alaptörvényben rögzített – jognak a részletszabályait tartalmazza a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) III. könyve. Ilyen garanciális szabályt jelent a Ptk. kollektív döntéshozatalra vonatkozó szabálya, amely értelmében a tagok vagy az alapítók a Ptk-ban vagy a létesítő okirat alapján őket megillető döntési jogköröket a tagok összességéből vagy a tagok által maguk közül választott küldöttekből álló testületben, vagy az alapítói jogokat gyakorló személyek összességéből álló testületben gyakorolják. Szintén elősegítik a jogi személy működését a tulajdonosi ellenőrzésre vonatkozó előírások. A tagok vagy az alapítók a létesítő okiratban három tagból álló felügyelőbizottság létrehozását rendelhetik el azzal a feladattal, hogy az ügyvezetést a jogi személy érdekeinek megóvása céljából ellenőrizze. Emellett pedig a jogi személyek törvényes működése feletti bírósági törvényességi felügyelet is hozzájárul a jogi személyek átlátható működéséhez és gazdálkodásához.

A civil szervezetek átlátható gazdálkodásának és működésének a civil tv.-ben foglalt előírásai ráépülnek a Ptk. szabályrendszerére és azt kiegészítve biztosítják az átlátható működés kereteit. E körben kiemelendő a nyilvános működés zálogát jelentő bírósági nyilvántartás, valamint a civil szervezetekkel kapcsolatos nyilvános, közérdekből nyilvános információk gyűjtése, rendszerezése és közzététele, illetve ezzel összefüggésben a kérelemre történő adatszolgáltatás biztosítása céljából működtetett akadálymentes honlap. Megemlítendő még a civil szervezetek részére juttatott állami támogatások civil tv.-ben foglalt szabályozása is, amely a költségvetési támogatások összehangolt és átlátható biztosítását segíti elő.

A fentiekben bemutatott szabályozás megfelelő kereteket biztosít a nem-állami szervezetek törvényes és átlátható gazdálkodásához és működéséhez. Ennek ellenére megállapítható, hogy a civil szervezetek egy része esetében a gazdálkodás különböző területein jelentős hiányosságok tapasztalhatóak, amely a törvénysértésektől az átláthatóság jogszabályokban nem szabályozott, de jogosan elvárható hiányáig terjed. Számos esetben kimutatható, hogy a szervezet esetében a gazdálkodás nem folyik jogszerűen, egyes személyek jogszerűtlenül, felhatalmazás nélkül használják a szervezet anyagi és materiális erőforrásait. Ezen

szervezetek működése sok esetben nem csupán külső személyek, hanem saját tagjaik, tisztségviselőik számára is átláthatatlan.

Az állam és az állampolgárok részéről jelentkező alapvető igény, hogy a beérkező támogatások felhasználása, a fenntartásra fordított költségek aránya, továbbá a szervezet vezetői és munkatársai által felvett juttatások jogszerűsége és átláthatósága egyértelműen megállapítható legyen. Ugyanakkor e területen mind a jogszerűtlenségek feltárása, mind pedig a büntetőjogi felelősség megállapítása jellemzően esetleges és lassú.

A gazdasági jogsértéseknél jóval nehezebben tetten érhető, de szintén létező (mind hazánkban, mind nemzetközi szinten terjedő) jelenség a civil szervezetek nyomásgyakorlási potenciáljának felhasználása előny-; vagy haszonszerzés érdekében. Ennek keretében egyes civil szervezetek az általuk képviselt pozitív tartalmú ügyet, célokat használnak arra, hogy piaci szereplőkre nyomást gyakoroljanak, támogatást erőszakoljanak ki annak érdekében, hogy ne lépjenek fel az adott vállalattal szemben. Példaként említhető a győri Audi-beruházással kapcsolatos ügy, amely során egy természetvédő szervezet anyagi kompenzációtól tette függővé a beruházást jóváhagyó határozattal szembeni fellebbezésének visszavonását. Jóllehet a természetvédő szervezet vezetőjére vesztegetés miatt kiszabott három éves szabadságvesztés és közügyektől eltiltás még nem jogerős, az ügy jól példázza e jelenség megnyilvánulását.

Fontos tény, hogy a civil szervezetek – a nyilvánosság ereje révén – képesek lehetnek közigazgatási döntés befolyásolására is, amely alapvetően pozitív és kívánatos képesség, azonban vissza is lehet élni vele.

E problémakör része az a szintén nehezen bizonyítható, ám roppant káros gyakorlat, mely során egy szervezet több, gyakorlatilag azonos tevékenységet folytató szervezet közül egyet támogat, míg a többit támadja, kizárólag a részére folyósított támogatások függvényében.

Az egész civil szféra megítélése szempontjából káros, ha fontos társadalmi célért tevékenykedő és alapvetően törvényesen működő szervezetek kerültek korrupciós gyanúba, illetve fejtettek ki megkérdőjelezhető, céljaikkal összeférhetetlen tevékenységet.

Ezeknek a nyilvánosságra kerülő, gyakran büntető eljárás alapját képező eseteknek a káros hatása nemcsak a konkrét, hanem azonos területen tevékenykedő valamennyi szervezetre rávetül, így általánosságban áthatja alá a civil szervezetekkel szembeni bizalmat.

A fentiek alapján szükséges lehet megvizsgálni a vonatkozó jogszabályi környezetet, milyen eszközökkel lehetséges a civil szervezetek jogszerűtlen működése ellen hatékonyabban fellépni, működésüket – a jó példákhoz igazítva – átláthatóvá tenni, illetve biztosítani, hogy tevékenységük szakmai és etikai szempontból egyaránt megfelelő legyen.

Ehhez kapcsolódóan utalni szükséges a civil tv. IX. fejezetére, amely a költségvetési támogatások átláthatóságát biztosító szabályozást tartalmazza. E szerint a jelentős költségvetési támogatásban részesülő civil szervezet nyilvántartás szerint képviselőre jogosult vezető tisztségviselőjét a törvényben meghatározott esetekben vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség terheli. Jelentős költségvetési támogatásnak minősül, ha valamely szervezet a szakmai monitoring rendszer adatai alapján, az államháztartás központi alrendszeréből kapott – a civil tv. 19. § (1) bekezdés c) pontja szerinti – költségvetési támogatásai (egybeszámított támogatás) összesen meghaladják valamely költségvetési év vonatkozásában az ötvenmillió forintot.

A vagyonyilatkozatot a vagyonyilatkozat-tétel napján fennálló érdekeltségi és vagyoni helyzetről, valamint a vagyonyilatkozat-tétel időpontját megelőző öt naptári évben szerzett bármilyen jogviszonyból származó jövedelemről kell kitölteni.

A vagyonyilatkozat átvételét követő tizenöt napon belül a Civil Információs Portálon közzé kell tenni az átadás tényét és idejét azon szervezethez kapcsolt módon, amellyel összefüggésben a kötelezettség keletkezett.

Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségét az teljesíti, aki annak esedékességekor valós tartalmú vagyonyilatkozatot tesz. A valós tartalom megállapítására vonatkozóan a vagyonyilatkozat őrzéséért felelős miniszter ellenőrzési eljárást folytathat le. Emellett a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség teljesítését is az őrzésért felelős miniszter ellenőrzi. Ha a kötelezett a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét nem teljesíti határidőben és e mulasztásra nem különös méltánylást igénylő okból került sor, a miniszter erről szóló tájékoztatása alapján a kincstár azon szervezet támogatásainak kifizetését felfüggeszti, amely a képviselőre jogosult vezető tisztségviselő vagyonyilatkozat megtételére szóló miniszteri felhívását megalapozta. Az őrzésért felelős ellenőrzési eljárást folytathat le, ha a kötelezett vagyoni helyzetére vonatkozó valamely bejelentés szerint alaposan feltehető, hogy vagyongyarapodása a nyilatkozattételi-kötelezettségét megalapozó jogviszonyából, illetve az őrzésért felelős által ismert egyéb törvényes forrásból származó jövedelme alapján nem igazolható.

Az átlátható működés elősegítésének célját szolgálja az ismertetett, hatályos jogszabályi rendelkezések felülvizsgálata, amelynek arra kell irányulnia, hogy a civil szervezetek vezető tisztviselői tekintetében a vagyonyilatkozat megtételére köteles személyi kör mennyiben szélesíthető.

4.4. A közszolgálatban állók vagyonyilatkozatait érintő kérdések

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

Gyanús vagyongyarapodás esetén a vagyonyilatkozat őrzésére jogosultnak vagyonosodási vizsgálat kezdeményezésére van lehetősége az adóhatóság felé. Magyarországon a hatályos szabályozás szerint a 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 és erőforrások állnak rendelkezésre az illegális és/vagy nem adózott vagyon elvonására.

Az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Vnytv.) a közigazgatásban dolgozók széles körét lefedi. E szerint a 2. § a) pontja szerint a törvény személyi hatálya alá tartozik 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 Vnytv. hatálya alatt állnak ezen túlmenően a szakmai állami vezetők is.²⁴

A Vnytv. 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 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). Más országokkal történő összehasonlításban hazánkban kiemelkedően széles a nyilatkozat-tétel tárgyát képező, a jövedelmi, gazdasági- érdekeltségi és vagyoni viszonyok megismerését szolgáló adatok köre, ugyanakkor a továbbiakban növelni szükséges a feltüntetett vagyontárgyakra vonatkozó adatok hitelességét, megbízhatóságát. Az adatkörök felülvizsgálata ezért nem az adatok körének szélesítését, hanem a vagyonyilatkozatok tartalmának korszerűsítését és – a főleg az adatközlési többletterhelés érdekében – az adatkörök modernizációját célozza.

A közszolgálatban állók esetében ezen túlmenően olyan jogszabályi környezetet szükséges kialakítani, amely tartalmazza a vagyonyilatkozatok ellenőrzéséhez fűződő munkajogi szankciókat. A Vnytv. alapján ugyanis megállapítható, hogy csak a vagyonyilatkozási eljárás végéhez kapcsolódik munkajogi szankció: ha az érintett nem tesz, vagy valótlan tartalmú vagyonyilatkozatot tesz, a jogviszony vagy megbízatás megszüntetésre kerül.

A vagyonyilatkozathoz kapcsolódó kötelezettségek komolyan vétele érdekében ezért indokolt megvizsgálni annak a lehetőségét, hogy a vagyongyarapodás vizsgálata alatt az érintett valamilyen munkajogi következménnyel számolhasson (pl. illetmény bizonyos részének visszatartása).

4.5. 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).

²⁴ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szerint az országgyűlési képviselői megbízatással nem rendelkező politikai vezető [vagyis a törvény 6. § (1) és (2) bekezdése alapján a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár] vagyonyilatkozatára más szabályok vonatkoznak. Az eltérő szabályozás indoka az, hogy a politikai állami vezetők esetében az országgyűlési képviselők vagyonyilatkozatával azonos tartalmú és jellegű, a társadalom tagjai számára nyilvános vagyonyilatkozat-tétel szabályozása az irányadó. Ezen közjogi tisztségek esetében az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályozási minta a jövőben is fenntartandó.

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 ügytípusok 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 ügytípus 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 érdekében szélesíteni kell az online elérhető információk és szolgáltatások körét, ideértve az ügyiratok elektronikus érkeztetését, nyomon követhetőségét és visszakereshetőségét. 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. adathányász 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 feltárhatóak. 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 támogathatóak azok a hatósági eljárásokhoz 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.

A hatósági döntéshozatalnál jelentkező gyenge pontok tudatos feltérképezése, kezelése 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 ügyiraton, 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. A helyi ügyintézésből adódó esetleges kölcsönös kapcsolat az ügyintéző és ügyfél között már önmagában korrupciós kockázatokat jelent, amit tovább fokoz, ha az ügyekben nincs ellenérdekű fél, és így jogorvoslati kérelem hiányában elmarad a felügyeleti szerv kontrollja.

A kontroll biztosítására 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.

4.6. 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, érkezzenek 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 hírnevének 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. A megfelelés elősegítése körében érdemes figyelemmel lenni a Gazdasági Versenyhivatal által erre a célra fenntartott honlapon²⁵ elhelyezett információkra, valamint az általa 2014. évben szervezett sajtókampány üzeneteire és konferencia megállapításaira is.

A vállalati belső kontrollok gyengesége megnöveli a vállalati kockázatokat, hiszen a külső kontrollok sohasem lesznek képesek arra, hogy folyamatosan és teljes körűen vizsgálják valamennyi jogi személy működését. Ebből eredően a külső kontrollok sohasem jelenthetnek teljes körű védelmet a jogi személyek szabálytalan működésével szemben, ráadásul fenntartásuk, működtetésük igen költségigényes. E gazdasági-társadalmi szükségszerűség alapján kifizetődőbb a jogi személyek belső kontrollrendszerének erősítése és támogatása annak érdekében, hogy a visszaélések ne következzenek be, vagy ha mégis bekövetkeznek, minél hamarabb feltárhatóak legyenek. A belső kontrollok elégtelensége következtében volt súlyos következménye a nemrégiben kitört brókerbotrányoknak. E társaságoknál a belső kontrollok lényegében nem, vagy rendkívül alacsony határfokkal működtek, így nem tudták támogatni a külső ellenőrzést végző állami szervek tevékenységét.

A belső kontrollok megerősítésének jó példája az Amerikai Egyesült Államokban 2002-ben elfogadott SOX törvény számos intézkedést tartalmaz, a vállalati könyvvitel megreformálása és a befektetők védelme érdekében. A törvény előírja többek között a számvizsgálók független működésének és összeférhetetlenségének erősítését, a tőzsdei vállalkozások vezetőinek fokozott – polgári jogi és büntetőjogi – felelősségét, illetve nyilatkozattételi

²⁵ <http://www.megfeleles.hu>

kötelezettségüket a vállalkozások negyedéves pénzügyi beszámolóinak helytállóságáért. A törvény ezen túl szigorú büntetéseket (10-20 évig terjedő szabadságvesztés, több millió dolláros pénzbüntetés) határoz meg a vállalati mérlegek meghamisítóival, valamint a bejelentők (whistleblowerek) üldözőivel szemben. A SOX törvény kedvező hatásai pozitív példával szolgálhatnak a magyar szabályozás számára is. Ilyen adaptálható megoldás lehet a könyvvizsgálók bejelentési kötelezettségének kiterjesztése a közbizalom megőrzése szempontjából kiemelkedő jelentőségű bűncselekményekre, a könyvvizsgálók kötelező rotációja, a beszámoló közzétételének elmaradásához fűződő jogkövetkezmények szigorítása, illetve a vezető tisztségviselők juttatásainak (jutalom, bónusz, opciók) korlátozása a jogi személy jogsértő működése esetén. Mindezen intézkedések hozzájárulhatnak a tisztább üzleti környezethez.

Magyarországon a gazdasági élet szereplői közül a külföldi tulajdonú multinacionális vállalatok, az anyavállalatokra érvényes jogi és etikai követelményeken túl, a hazai körülményekhez is igazodnak. Az állami tulajdonú vállalatok közül – példamutató módon – sokan saját compliance-rendszert építettek 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: Jszi 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 megkérdezett gyakorlati szakemberek szerint a törvény alkalmazásának nehézségei miatt. 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 indokolt lehet felülvizsgálni a szabályozást és javaslatot tenni a hatékonyság és eredményesség növelésére. Fontos, hogy a tényleges gazdasági tevékenységet folytató jogi személlyel szemben a pénzbírságon túlmutatóan olyan intézkedések alkalmazása kerüljön előtérbe, amelyek valóban képesek befolyásolni a működésüket. Jellemző, hogy a különböző jogsértések miatt 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. Az előbbi

keretében például hatósági szerződés megkötésének kezdeményezésével lehetne az érintett jogi személyt rábírní, hogy a szerződésben foglaltak teljesítése és a bírság elkerülése érdekében hosszabb időtávtatban vállalja a működése átalakítását.

A közvetlen gazdasági kockázatokon túl jelentős járulékos kockázatot is hordoznak azok a gazdasági társaságok, amelyek tulajdonosi szerkezete nem átlátható, tényleges tulajdonosa nem ismert. Ezen társaságok esetében jelentősen megnövekszik a visszaélések kockázata, csökken az elszámoltathatóság, számonkérhetőség lehetősége, a céggel szembeni szankció alkalmazása. Felszámolás vagy csődeljárás esetén nem biztosított a megfelelő védelem a hitelezők számára. Különösen igaz ez azon gazdasági társaságokra, melyek adóilletősége nem az Európai Unió valamely tagállamában van.

Ezen társaságokkal szemben a jelenleg érvényben lévő szankciókhoz képest (kötségvetési támogatásokból történő kizárás) további joghátrányok bevezetése lehet célszerű.

Az átlátható üzleti környezet kialakításában, a tisztességtelen versenyelőny megakadályozása érdekében kiemelten fontos az állam szabályozó szerepe, különösen a visszaélésektől erősen fertőzött területeken. Ilyen előremutató és hatékony kezdeményezés az egyes elemeiben már bevezetett, a továbbiak tekintetében pedig 2015-ben fokozatosan bevezetésre kerülő Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrzési Rendszer, amely 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 kapcsolódó 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 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 kereskedelmi- és iparkamarák bevonásával – 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 NAV-ra, valamint a kormányhivatalokra vonatkozó jogi szabályozást is áttekinteni, illetve szükséges – egyebek mellett – az átláthatósággal, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos összhang megteremtése.

4.7. Oktatás, képzés

4.7.1. Közszolgálat

A közigazgatás, rendvédelem és honvédelem személyi állományát érintő új közszolgálati életpálya program [1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat] teljes mértékben átalakítja az érintett foglalkoztatási csoportok előmeneteli és illetményrendszereit. Az új előmeneteli rendszerre való áttérés átalakítja az érintettek oktatási, képzési, továbbképzési követelményeit is. Az új munkakör alapú előmenetel folyamatos továbbképzési és kompetenciafejlesztési igényt támaszt. A jelentősen megnövelendő képzési igények és követelmények között kiemelt szerepet kap az a korrupciómegelőzés, a hivatásetika, a kötelezettségi elemek ismeretének készségi szintű elsajátítása is.

A hatékony korrupciómegelőzést 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 korrupciómegelőzéssel összefüggő ismeretek minél szélesebb körben történő elérhetővé tétele elengedhetetlen a korrupció visszaszorításához. A szóban forgó képzések az elmúlt évek sikerterületeinek tekinthetők, a közszolgálati etika és integritás témájú szakmai továbbképzések módszertani bázisa rendelkezésre áll a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Integritás Tudásközpontjában.

A rendészeti állomány tekintetében a Belügyminisztérium Közszolgálati 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 korrupciómegelőzés 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 az NVSZ által tartott „érzékenyítő” tájékoztatók, de ezek mellett indokolt a BM Közszolgálati Személyzetfejlesztési Főigazgatóság által szervezett rendészeti továbbképzéseken a korrupciómegelőzéssel kapcsolatos ismeretanyag hangsúlyos megjelenítése is.

A közszolgálati etika és korrupciómegelőzés témájú képzések továbbfejlesztésének irányai a következők. A továbbfejlesztés egyrészt jelenti a képzések módszertanának – gyakorlati tapasztalatokon és nemzetközi követelményeken alapuló – folyamatos aktualizálását, a korrupciómegelőzésben 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 szakdiplomáták) 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.²⁶

Szükséges olyan tréningek kialakítása, amelyek a meglévő módszertanra épülnek, de igazodnak az egyes hivatásrendek speciális igényeihez. A jövőben a hivatásos állományúak kompetenciafejlesztését ki kell terjeszteni más, a belügyminiszter irányítása alá nem tartozó szervek, különösen a NAV hivatásos állományú tagjaira is.

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, a szervezeten belüli korrupciós kockázatok veszélyeire, megismertetésére. Az értékalapú, 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 korrupciómegelőzési témákkal való kibővítését.

Az integritásmenedzsment, hivatás-etika képzés fentiek szerinti továbbfejlesztésének jelentősége abban áll, hogy a szigetszerű, egy-egy hivatásrendre, illetve témakörre koncentrált 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 képzések szorosan kötődnek a szemléletformálás témaköréhez is: a jól szervezett, színvonalas, a közszféra dolgozóit nagyszámban elérő képzés az egyik legfontosabb eszköze az etikus magatartás fontosságát hangsúlyozó szemlélet elterjedésének.

4.7.2. 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 látenciakutatás, percepciós és survey-típusú vizsgálatok segítségével történő 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, utóbbi azonban – kapacitáshiány miatt – csak korlátozott mértékben képes ellátni.

²⁶ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/HungaryP3WrittenFollowUpReportEN.pdf> 4. oldal

A hatékony korrupcióellenes fellépést megalapozó kutatások továbbfejlesztése érdekében a Nemzeti Közszerológáti Egyetem Integritás Tudásközpontja tekintetében kapacitásfejlesztés lehet indokolt.

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. Meg kell vizsgálni, hogy az e-közigazgatási megoldásokkal összhangban hogyan javítható a jogszabály-előkészítésben való társadalmi részvétel, valamint a dokumentumok hozzáférhetősége.

A nemzetközi követelményeknek való megfelelés mellett a hazai jó gyakorlatok megosztását is elősegíti a nemzetközi antikorrupciós projekteknél 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.

4.7.3. Emberi erőforrás menedzsment

Az új közszolgálati életpálya program jelentős fejlesztési irányokat határozott meg az emberi erőforrás gazdálkodás, a kormányzati (közigazgatási, rendvédelmi, honvédelmi) személyzetpolitika rendszerirányítása területén is. A program végrehajtása során kialakulnak az egyes életpálya-szakaszokhoz kapcsolódó valódi életpályaelemek (kiválasztás, toborzás, pályázat, képesítés, javadalmazás), emellett kiépülnek a hatékony kormányzati személyzetpolitikát támogató, jól működő HR funkciók (munkakörelemzés/értékelés, utánpótlás politika, mentori rendszer), illetve az emberi erőforrás gazdálkodást támogató tevékenységek (személyzeti monitoring, tervezés) is.

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

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 EU 2014. évi Antikorrupciós Jelentésének Magyarországra vonatkozó fejezete kiemeli, hogy bár történt előrelépés a közszféra átláthatóságának irányába, a nepotizmus továbbra is jelentős problémát okoz.²⁷

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

²⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_hungary_chapter_hu.pdf 14. oldal

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.

4.8. 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.

4.8.1. 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 korrupciómegelőzés 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 korrupciómegelőzés 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 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 teljesíthetőek.

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 közszféra különböző szegmenseiben dolgozó szakemberek (pl.: rendvédelem) korrupcióval kapcsolatos attitűdjének országos szintű vizsgálata.

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.

4.8.2. 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 korrupciómegelőzéssel 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.

4.9. A korrupcióellenes küzdelem személyi és tárgyi feltételrendszerének megteremtése

A belügyminiszter a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatokat az NVSZ közreműködésével látja el.

A korrupciómegelőzéssel 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 jelen Programban megfogalmazott feladatok végrehajtása az állami szervek, a gazdasági élet szereplői, a civil szervezetek, az e területtel foglalkozó kutatók és szakértők, valamint az állampolgárok szoros együttműködését igényli. A feladatok végrehajtásának szakmai koordinációját ugyanakkor indokolt az NVSZ bevonásával biztosítani azzal, hogy meg kell teremteni a fent említett szervezetek együttműködését biztosító szervezeti kereteket is, így a Programban foglalt feladatok végrehajtása ütemezettebbé és könnyebben nyomon követhetővé is válik. Az NVSZ koordinációs feladatain túl komoly szerepet játszik a korrupciós cselekmények felderítésében is. 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 Hszt. hatálya alá tartozó hivatásos személyeket illetően. Az Rtv. 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, hogy a vizsgálatnak komoly visszatartó hatása van. A megbízhatósági vizsgálatokról az NVSZ munkatársai beszámolnak a védett szervek állománygyűlésén, ennek során bemutatásra kerülnek azon videofelvételek, amelyek már a nyilvánosság elé tárhatók. A megbízhatósági vizsgálatokról szóló felvételek a rendészeti szervek képzése során is bemutatásra kerülnek. A belügyminiszter irányítása alatt álló szervek korrupció megelőzési feladatáról szóló 2/2014. (I. 22.) BM utasítás 2. §-a alapján továbbá a megbízhatósági vizsgálatot követő jogerős ítélet másolatát az NVSZ megküldi a védett szerv vezetőjének, aki az ítéletben foglaltakat – a megfelelő adatvédelmi szabályok betartása mellett – a személyi állomány körében ismerteti.

Az NVSZ által védett 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.

Ez alapján látható, hogy az NVSZ létszámának bővítése az egy főre jutó védett személyek számának csökkenését eredményezné, amely egyúttal hozzájárulna a megbízhatósági vizsgálatok számának és hatékonyságának növeléséhez is.

A korrupció elleni fellépés eredményességéhez 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 humán erőforrás-felhasználás optimálissá válik. A területi felosztásnak köszönhetően az állampolgári bejelentések, észlelések közvetlenül az illetékes kolléga postafiókjába kerülnek, aki anélkül, hogy a szolgálati helyén megjelenne, tájékozódik az adott észlelésről vagy egyéb feladatról és megkezdheti a kapcsolatfelvételt a bejelentővel. A keletkezett adatok – a keletkezés helyétől függetlenül – azonnal megjelennek a központban, ezzel lehetővé válik a késedelem nélküli reakció.

A korrupció megelőzésének és az ellene való fellépésnek alapvető feltétele az illetékes hatóságok tevékenysége során összegyűjtött adatvagyon védelmének biztosítása egy esetleges katasztrófa, vagy összeomlást, bémulást 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 hatályba lépése koncepcionális változást hozott, ennek eredményeként dinamikus ellenőrzési rendszer jött létre, amely jelentős többletfeladatokat jelent a nemzetbiztonsági szolgálatok számára.

Az Nbtv. 74. § i) pontja kiterjesztette a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személyek körét, illetve a 72/B. §-a bevezette a felülvizsgálati eljárást, amelynek keretében a nemzetbiztonsági szolgálat 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 a nemzetbiztonsági ellenőrzésre hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatójának 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 a nemzetbiztonsági védelmi tevékenységet ellátó szakterületek 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/A.§ (3) bekezdése alapján új kötelezettségként jelentkezik a biztonsági kérdőívben megadott adatok közül a lényeges adatok, tények, körülmények változásának bejelentési kötelezettsége. A változással érintett adatok kezelése, ellenőrzése a jövőben szintén többletfeladatokat jelent.

Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az alapvető jogok biztosa 2015. február 1-jétől a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárása tekintetében az elrendelésre és lefolytatásra vonatkozóan vizsgálatot indíthat. Az Nbtv.72/C. § (1) bekezdése értelmében a felülvizsgálati eljárás alá vont személy a felülvizsgálati eljárásról történő tudomásszerzést követő hat hónapon belül kérheti az alapvető jogok biztosától a felülvizsgálati eljárás elrendelése és lefolytatása vizsgálatát az alapvető jogokkal összefüggő visszásság megállapítása érdekében. Emellett az alapvető jogok biztosa hivatalból is vizsgálhatja a nemzetbiztonsági szolgálatok felülvizsgálati eljárásra vonatkozó gyakorlatát az alapvető jogokkal összefüggő visszásság megállapítása érdekében a felülvizsgálati eljárás elrendelése és lefolytatása tekintetében.

Amennyiben az alapvető jogok biztosa a felülvizsgálati eljárás elrendelése, lefolytatása körében az alapvető jogokkal összefüggő visszásságot állapít meg, tájékoztatja a nemzetbiztonsági szolgálatot irányító minisztert, egyben ajánlást fogalmaz meg a szükséges intézkedések megtételére. Ha a jogsértés a kezdeményező feladatkörében történt, felkéri a kezdeményezőt a szükséges intézkedések megtételére.

Ha az alapvető jogok biztosa az irányító miniszter intézkedését nem tartja megfelelőnek, erről az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát tájékoztatja. Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának (a továbbiakban: AJBH) új jogköre biztosítékot jelent arra, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal a felülvizsgálati feladatait a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően gyakorolja.

A nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásának elrendelését és lefolytatását érintő – fent kifejtett – vizsgálati jogkör megteremtése egyben felveti az AJBH személyi állománya megerősítésének szükségességét is.

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.

4.9.1. Európai Unió forrásból megvalósuló fejlesztések

A 2014-2020 közötti programozási időszakra az Európai Bizottság által jóváhagyott Partnerségi Megállapodás rögzíti, hogy Magyarországon további erőfeszítések szükségesek, amelyek a korrupció megelőzését, valamint a közbeszerzési rendszer reformját célozzák.

A KÖFOP keretében tervezzük a korrupciómegelőzésben résztvevő, azt elősegítő állomány képzését, valamint a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó államigazgatási szerv (NVSZ) megerősítését. Az NVSZ ezt követően rendelkezni fog a vizsgálatok kiterjedt körben való lebonyolításához szükséges összes szükséges humánkapacitással és technikai eszközparkkal.

5. MONITORING

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

Az NVSZ 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 és az intézkedési tervhez kapcsolódó feladatok megvalósulásával összefüggő monitoring jelentéseket, a témában megjelent hazai kutatási eredményeket, 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, valamint az intézkedési tervben meghatározott feladatok megvalósulásának hatásáról és gyakorlati eredményeiről a Belügyminisztérium 2017. március 31-i határidővel jelentést készít a Kormány számára. A jelentés eredményeként a Belügyminisztérium felülvizsgálja a Programot, illetve intézkedési tervet készít a 2017-2018. időszakra vonatkozóan. Határidő: a Jelentés elfogadását követő 2 hónap.