

A KORRUPCIÓELLENES MUNKACSOPORT

KIEGÉSZÍTŐ JELENTÉSE

**A 2023-2025 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA SZÓLÓ KÖZÉPTÁVÚ NEMZETI
KORRUPCIÓELLENES STRATÉGIA TERVEZETÉVEL KAPCSOLATBAN**

Budapest, 2023. június

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés	3
2. A Munkacsoport javaslatai	4
3. A Munkacsoport civil tagjainak véleménye Stratégia tervezetéről	6
4. A Kormány részéről véleményezésre megküldött Stratégia tervezete	22

1. Bevezetés

Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény (a továbbiakban: Eufetv.) 50. § (1) bekezdés c) pontja alapján a Korrupcióellenes Munkacsoport (a továbbiakban: Munkacsoport) feladata éves jelentés készítése, amely elemzi a korrupció és a korrupciós gyakorlatok kockázatait és tendenciáit, hatékony ellenintézkedéseket és bevált gyakorlatokat javasol a korrupciós kockázatok és korrupciós típusok megelőzésére, felderítésére és szankcionálására, és felméri a hatékony végrehajtásukat, valamint azt, hogy a korábbi javaslatait hogyan követték nyomon és hajtották végre a vonatkozó jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezések és kormányprogramok.

A Korrupcióellenes Munkacsoport törvényi kötelezettségei között szerepelt továbbá az is, hogy a 2022. évre vonatkozó első éves jelentésében a nemzeti korrupcióellenes stratégia és cselekvési terv tervezetére észrevételt és ajánlást is tesz. Mivel a Munkacsoport részére az éves jelentés befejezéséig nem került megküldésre a 2023-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint a 2023-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végrehajtására vonatkozó intézkedési terv (a továbbiakban: Stratégia), a Munkacsoport a Stratégia megküldését követően az éves jelentésében jelezte, hogy amint ahhoz a feltételek adottak lesznek, kiegészítő jelentést készít.

A Stratégia tervezetét április végén kapta meg a Munkacsoport, amihez első körben a civil delegáltak tettek véleményt, ezt követően pedig a Munkacsoport kormányzati delegáltjai írásos úton jelezték a civil véleményben foglaltakkal kapcsolatos egyetértésüket és ellenvetéseiket. A 2022. évre vonatkozó éves jelentés mintájához hasonlóan e kiegészítő jelentés tartalmazza a Munkacsoport részéről **konszenzussal bíró javaslatokat** a Stratégiára vonatkozóan, valamint a konszenzussal nem bíró javaslatok helyett **a civil delegáltak véleményét** is teljes terjedelmében, a vélemény alapját adó **Stratégia tervezetével** együtt.

2. A Munkacsoport javaslatai

A Munkacsoport a Stratégia tervezetével kapcsolatban a következő javaslatokat fogalmazza meg a Kormány számára.

I. A „Helyzetértékelés” fejezethez

1. A Stratégiában javasoljuk bemutatni korrupciós jelenségek okait, azok társadalmi, gazdasági kárát, a korrupciós jelenségeket, valamint főbb típus-eseteit is.
2. A Stratégiában a korábbi, 2020-2022. évekre vonatkozó stratégia intézkedései, eredményei, azok alapján az új stratégia céljai, intézkedései szükséztűak és koherenciázavarban szenvednek. Javasoljuk ezért kontextusában bemutatni, hogy a korábbi stratégiai intézkedések milyen eredménnyel jártak.
3. A Stratégia helyzetértékelése nem támasztja alá a célrendszert, valamint a beavatkozási területekhez nincsenek mérőföldkövek és mutatók rendelve, továbbá a Stratégia prioritásai nem világosak. A Munkacsoport véleménye szerint ezt mindenképp pótolni és javítani kell, a könnyebb áttekinthetőség és nyomonkövetés miatt akár egy vagy több áttekintő táblázat készítésével.
4. A Stratégia nem ejt szót a benne foglaltak végrehajtásáról való tájékoztatásról, így az eredmények nyilvánosság általi mérése jelentősen megnehezűlne. A Munkacsoport ezért javasolja, hogy a Stratégia erre is térjen ki, kielégítve a nyilvánosság tájékoztatására vonatkozó követelményt.
5. A Stratégiában az antikorrupciós tevékenység eredményei csak a 2010-2020 közötti időszakra utalnak, azonban az eredmények ismertetéséről az nem szól. Javasoljuk, hogy a már elért eredmények (pl. a hálapénz elleni fellépés eredményei, illetve az elszámoltatási és korrupcióellenes kormányzati feladatokért felelős kormánybiztos tevékenységével kapcsolatos eredmények) kerüljenek be a Stratégiába.
6. A Stratégia nem tér ki az NVSZ kormányalakítás során történt hatáskör módosításának okára, illetve az elműlt években történt információszabadsággal kapcsolatos törvénymódosításokra. Ezeket a Munkacsoport álláspontja szerint fel kell tüntetni a Stratégiában.
7. A Stratégia fogalmi készlete nem koherens. Az alapfogalmak közül van, ami szerepel a fogalmak között, de azzal a tervezet később nem foglalkozik, van, ami nincs a fogalmak között (pl. forgóajtó jelenség) de a tervezet később taglalja. Ezt a kétséget kizáró értelmezés és közvetve a közérthetőség miatt javítani szükséges.
8. A Stratégia intézményi kereteket bemutató részében válogatás szempontjait szükségesnek látjuk megindokolni (vagy e részt kiegészíteni), abból ugyanis kimaradt az ÁSZ, a NAIH, a GVH, a Közbeszerzési Hatóság, az AH, valamint a KEHI.

9. A Stratégia célrendszere és az akcióterve nem fedik egymást (ez más fejezeteknél is igaz). Az etikai és magatartási kódex érvényesülését elősegítő mechanizmusok, valamint a bejelentők támogatása kampányeszközön túli támogatása csupán a célrendszerben jelenik meg, az akciótervben azonban nem, ezeket pótolni szükséges.

II. *A „Mentelmi jog” fejezethez*

1. A Stratégia ezen fejezetében foglaltak nem képeződnek le az akciótervi intézkedések között. Ezért a Munkacsoport – annak világosan azonosítható tartalma hiányában – javasolja e pont kiegészítését és akciótervi intézkedések között történő feltüntetését, vagy a helyzetértékelés fejezetben való bemutatását.

III. *A „Közszféra szerveinek integritása” fejezethez*

1. A Stratégia ezen fejezetéhez kapcsolódva több olyan akciótervi pont is van, amelyek nem kapcsolódnak a Stratégia fő szövegéhez. A Munkacsoport javasolja ezt a kapcsolatot megteremteni.

IV. *A „Társadalmi integritás” fejezethez*

1. A Stratégia utal a „Jó állammutató” elkészültére, azonban az nem derül ki, hogy ez valóban elkészült-e, és az sem, hogy másoknak is hozzáférhető-e. A Munkacsoport ezen alapvető információk feltüntetése mellett szükségesnek tartja a Stratégiában bemutatni azt is, hogy van-e, illetve milyen hozzáadott értéke lesz ennek a felmérésnek, szemben a nemzetközi felmérésekkel.

V. *A „Nemzetközi vesztegetés” fejezethez*

1. A Stratégia ezen része túlzott méretű a gyakorlati jelentőségéhez képest. Szükségesnek tartja a Munkacsoport ezért bemutatni a Stratégiában, hogy mi indokolja ezt a kiemelést.

A Munkacsoport a konkrét javaslatok mellett javasolja a Kormánynak, hogy azokat a civil oldalról érkező felvetéseket, amelyek nem a Stratégiában szerepelnek, a Stratégiában – annak szerkezeti rendjéhez igazítva az adott részeknél – mutassa be, hogy mely kormányzati dokumentumokban lehet megtalálni.

3. A Munkacsoport civil tagjainak véleménye Stratégia tervezetéről

3.1. Általános és a stratégiai logikát érintő észrevételek

Összességében, üdvözlendő, hogy az NKS tervezete (továbbiakban: Tervezet) sokkal több területet és korrupcióhoz kötődő témát vizsgál, mint a korábbi, kapcsolódó kormányzati stratégiák, így a Tervezet kormányzati hatóköre lényegesen tágabb, céljai a korábbiaknál jóval ambiciózusabbak. A Tervezet több olyan témát is napirendre tűz, melyek korábban nem voltak a korrupcióellenes közpolitika, közbeszéd részei – mindez összességében nagy előrelépés. Ugyanakkor amellet, hogy a célrendszerben ismertetett területek jelentős részét megfelelőnek tartjuk, a Tervezet több ponton kiegészítésre és a stratégiai logika tovább dolgozásra javasolt.

Stratégiai megalapozása, helyzetelemzés – kiemelten, a korábbi stratégia végrehajtásának értékelése: Míg a helyzetelemzés jól tagolt és számos kihívásra rávilágít, nem szisztematikus a tekintetben, hogy kitérne a korrupciós jelenségek okainak vizsgálatára (vagy akár csak hivatkozna ilyen, mélyebb vizsgálatokra és /vagy rendszerszintű okokra), illetve, hogy érdemben és részletesen elemezné a stratégiai környezet minden egyes elemét (vö., a szabályozási lépéseken túl például az intézményi ösztönzőket, a társadalmi attitűdöket, a politikai preferenciákat), illetve mindezek erősségeit, gyengeségeit, a jövőbeni lehetőségeket, vagy akár csak a stratégiai kockázatokat. Nemzetközi összehasonlításban, több mutató alapján sem javult, hanem romlott a korrupció társadalmi/üzleti megítélése, illetve a korrupciós kockázatokban sem látni javuló tendenciát.

A helyzetelemzés jog(szabály)-vezérelt megközelítése szintén figyelmen kívül hagyja a korrupciós jelenségek társadalmi és gazdasági kárait és nem említi azokat az elmaradt közös hasznokat, melyeket egy átláthatóbb, hatékonyabb és tisztességesebb kormányzati, üzleti és civil együttműködési keret eredményezne. A fő probléma (vö. korrupció) mélységének, fontosságának és kiterjedtségének pontosabb, részletesebb és az okokra kiterjedő elemzése nélkül a stratégia megfelelősége és hitelessége csorbul.

Néhány ponton vitathatóak a Tervezet meglévő elemző megállapításai (bővebben, lásd alább, részletes megjegyzéseink, pl. 3.4. közbeszerzési helyzetképre vonatkozóan), vagy az anyag nem támasztja alá a hivatkozott jelenséget konkrét adatokkal vagy típus-esetek bemutatásával (pl., a helyzetelemzésben teljesen hiányzik a rendszerszintű/ magasszintű korrupció eseteinek bemutatása, a politika-(kampány)finanszírozás és a jelenlegi lobbiszabályozás anomáliái, a közérdekű adatok megismerhetőségének akadályai, vagy például a forgóajtó-jelenség előfordulásának tényekkel alátámasztott elemzése).

Nagyon jó, hogy a Tervezet kitér a korrupcióval kapcsolatos jelenségek és az antikorrupciós gyakorlat alapfogalmainak tisztázására (pl., magas szintű korrupció, forgóajtó jelenség). Javasoljuk, hogy ez a rész mindenképp egészüljön ki további fontos jelenségek definiálásával – ezek egy részére vagy éppen a dokumentum hivatkozik a kormányzati beavatkozásokat taglaló fejezetben (lásd pl., lobbitevékenység, majd később ezek átláthatóságának növelése), vagy nem jelennek meg sem a listázott fogalmak között, sem a helyzetelemzésben, sem pedig hivatkozással a beavatkozást igénylő témáknál (lásd pl., politikai kivételezés és nepotizmus, ezek esélyeinek csökkentése, illetve összeférhetlenség, és ennek következetes kikényszerítése).

Magyarország Kormánya 2012 óta kétéves stratégiai akciótervek sorozatában foglalkozott a korrupció csökkentésével és kezdeményezett intézményes keretek között intézkedéseket a közszektor átláthatóságának és integritásának javítására, a közpénzzel való gazdálkodás hatékonyságának növelésére, illetve általában véve a tisztességes állami és piaci magatartás ösztönzésére. A jelen Tervezet egyoldalú és szűkszavú a korábbi, vonatkozó akciótervek és kormányzati intézkedések

végrehajtási tapasztalatainak összefoglalásában, ezek értékelésében: a korábbi időszakok korrupcióellenes tevékenységének bemutatása erőteljesen szabályozás-centrikus, a vonatkozó intézkedések értékelése és a megfelelő (stratégiai és végrehajtási) tanulságok levonása pedig hiányzik. Ez több szempontból kifogásolható:

1. A HET értékelésének jóváhagyásáról szóló ET határozat melléklete szerint “A nemzeti korrupcióellenes stratégiának a 220. mérőföldkő szerinti stratégiára kell épülnie, és azzal összhangban kell lennie” (178. mérőföldkő).¹ A Tervezet azonban csak elvétve, illetve általánosságban tartalmaz utalást az NKS 2020-2022 keretében megvalósított intézkedésekre (így például az integritás növelését célzó képzésekre, az AKD-rendszer bővítésére), így nem világos, mely intézkedések épülnek a korábban lezárt stratégiai intézkedésekre, melyek szolgálnak ismétlésül / pótlásul, és melyek teljesen új intézkedések.

Ezt kiegészítve, tanulságos lenne tudni, hogy a korábbi időszak(ok) végrehajtási hiányosságait, az elmaradásokat mi magyarázza, illetve, ha voltak jól azonosítható és megfigyelhető végrehajtási kockázatok, ezek közül melyek relevánsak még most is és miképp tervezi a Kormány ezeket csökkenteni, esetleg teljesen kiiktatni.

2. A végrehajtási tapasztalatok értékelése, ezek erősségei és gyengeségei ismerete nélkül az sem, vagy csak nehézkesen ítéltető meg, hogy a NKS 2023-2025 célkitűzései mennyiben jelentik a korábbi stratégiai célok folytatását, melyek a teljesen új célok és beavatkozási területek, és legfőképp miért. Különösen fontosnak tarjuk olyan intézkedések végrehajtásának részletes értékelését, melyek i) a korábbi stratégia végrehajtásának kulcselemei voltak (lásd pl., az elszámoltatási és korrupcióellenes kormányzati feladatokért felelős kormánybiztos tevékenysége, vagy az NVSZ feladat- és hatásköreinek számos módosítása és ezek kihatása a végrehajtásra az elmúlt időszakban), vagy ii) olyan fejlesztendő területek, témakörök mélyebb feltárását, melyek a közelmúltban lettek újraszabályozva, vagy újraszabályozásuk a Tervezet céljai között szerepel (lásd pl., panasztörvény, belső kontrollok, lobbiszabályozás).

Stratégiai keret – kihívások, célok, prioritások és intézkedések: A Tervezet több olyan témát is napirendre tűz, melyek korábban nem voltak a korrupcióellenes közpolitika, közbeszéd részei – mindez összességében nagy előrelépés. Ugyanakkor, mind a végrehajtás nyomon követhetőségét, mind a majdani stratégia eredményességének megítélését támogatná, ha a hat (specifikus) stratégiai célhoz és/vagy ezek alcéljaihoz mérhető mutatók vagy mérőföldkövek kapcsolódnának. Az NKS súlyát és hitelességét erősíti, ha világos és megragadható lenne, hogy hova kíván a Magyar Kormány eljutni egy éven belül, illetve 2025-re – azaz, mik lesznek kimutathatóan és felmutathatóan a stratégia végrehajtásának fontos mérőföldkövei és legfőképp eredményei.

A jövőbeni stratégia akkor védhető és elfogadható, mint stratégia, ha egyértelmű, hogy pontosan mi az elérni kívánt változás és javulás, mely kihívásokra kíván a Magyar Kormány elsősorban választ adni (prioritások), miért éppen a megnevezett kormányzati beavatkozások szükségesek ezek kezelésére és hogyan fogják a felsorolt intézkedések a kívánt változást/ javulást eredményezni – *nota bene*, pontosan mikorra és hogyan. A jelenlegi tervezetben nem egyértelmű ez a stratégiai logika: nincsenek világos prioritások, a helyzetelemzés nem támasztja alá és indokolja kielégítően és teljes körűen a hat stratégiai célkitűzést, a beavatkozási területeket és a tervezett intézkedéseket. Továbbá, több célkitűzéshez nem kapcsol tervezett intézkedést az anyag (részletesebb kifejtésben és példákkal, lásd alább).

Stratégia végrehajtása és végrehajthatósága (intézményrendszer, költségvetés, monitoring és értékelés, tervezett felülvizsgálatok):

Tekintve az ambiciózus célokat, számottevő humán és pénzügyi erőforrás lesz szükséges ezen célok megvalósításához. A jelenlegi Tervezetben a célok számosságához és összetettségéhez képest nagyon

elnagyoltak a finanszírozási igényre vonatkozó becslések. Érdemes lenne az erre vonatkozó adatokat időközönként frissíteni, illetve az új NKS megvalósítására szánt, erre „pántlikázott” költségvetési forrásokat nevesíteni - együtt a további, kapcsolódó kormányzati programok és stratégiák vonatkozó intézkedéseivel és lépéseivel csatolt források explicit kereszt-hivatkozásával (gondolunk itt elsősorban, de nem kizárólagosan: a Nemzeti Digitalizációs Stratégiára, a Digitális Jólét Programra, a Köznevelési Stratégiára, illetve minden olyan további kormányzati tervre, mely a hazai közigazgatási és állami szervek működésének fejlesztésére irányul).

Jelenlegi tervezet alapján nem világos (és önmagában az a szándék sem tetten érhető), milyen gyakorisággal, milyen tartalommal és hogyan követheti nyomon a széles nyilvánosság az NKS végrehajtását, az intézkedések (tartalmának vagy időzítésének) esetleg időközi módosításait, és ennek okait. Előremutató lenne, ha az NKS 2023-2025 társadalmi egyeztetésének lépéseit és tervezett ütemét ismertetné a Tervezet, valamit kitérne arra is, hogy a megvalósult mérföldkövekről, köztes eredményekről hogyan tervezi a Magyar Kormány rendszeresen és kiszámíthatóan tájékoztatni a széles nyilvánosságot; hol és mikor lesznek online elérhetőek és letölthetőek a stratégia előrehaladási jelentései, az esetleges köztes értékelések és egyéb tematikus beszámolók.

3.2. Részletes, fejezetenkénti és tematikus észrevételek

3.2.1. A stratégiai keretrendszer

A tervezet ezen pontja csak utalásszerűen említi az NKS 2020-2022 célkitűzéseit, ami különösen abból a szempontból problémás, hogy a következő szakasz is csak a 2010 és 2020 közötti időszakról számol be.

3.2.2. A 2010-2020 közötti időszak korrupcióellenes tevékenységének eredményei

A 2010-2020 közötti időszak korrupcióellenes tevékenységének az eredményeit ismertető fejezet alapvetően szabályozás-centrikus megközelítést alkalmaz. Miközben a különféle jogalkotási és egyéb államhatalmi intézkedések bemutatása kimerítően megtörténik, az eredmények ismertetése még azokban az esetekben is elmarad, amelyekben valóban beszélhetünk a visszaélések elleni eredményes fellépésről. Ilyen például a gazdaság kifizérítése, illetve az ún. „ÁFA-rés” szűkítése érdekében tett intézkedések területe, amellyel kapcsolatban a Tervezet hiányossága, hogy nem ismerteti a forgalmiadó-bevételek alakulását az intézkedéssel érintett időszakban. Ehhez hasonlóan hiányoznak például az ún. hálapénz jelenség elleni, egyébként sikeresnek tűnő fellépés tapasztalataira vonatkozó adatok.

A Tervezet e két, példálózóm jelleggel felhozott eseten túlmenően, általános jelleggel adós marad a különböző végrehajtott korrupcióellenes intézkedések eredményeinek bemutatásával (pl. az elszámoltatási és korrupcióellenes kormányzati feladatokért felelős kormánybiztos tevékenységével kapcsolatban), a végrehajtás tapasztalatainak összegzésével, illetve ezek alapján a stratégiai hiányosságok, fejlesztendő területek feltárásával.

Ugyanitt érdemes kiemelni, hogy bár a tervezet említett pontja megjegyzi, hogy komoly mérföldkő volt az NVSZ létrehozása, illetve feladat- és hatáskörének kiterjesztése a “bűnfelderítésre és bűnmegelőzésre, a kifogástalan életvitel ellenőrzésre, a megbízhatósági vizsgálatra”, ugyanakkor nem tér ki arra, hogy az elmúlt években e hatáskört többször jelentősen módosították, legutóbb a 2022-es kormányátalakítás folyamán. Ennek indokairól, értékeléséről is hasznos lenne a stratégiában olvasni. Különösen feltűnő, hogy az információszabadsággal kapcsolatban a Tervezet nem tér ki arra, hogy a vonatkozó törvényt az elmúlt évtizedben számos alkalommal épp olyan módon módosították, amely az átláthatóság csökkenése felé hat.

3.2.3. A korrupcióellenes fellépés alapfogalmai

A tervezet további részei csak elvéve operálnak az ebben a szakaszban bemutatott fogalmakkal, korrupciós gyakorlatokkal (pl. forgóajtó-jelenség, amely összesen kétszer szerepel az egész tervezetben.) Megjegyzendő, hogy a fogalmak között nem szerepel nevesítve sem a lobbitevékenység, sem az összeférhetetlenség, sem pedig a nepotizmus; annak ellenére, hogy a Helyreállítási Terv keretében Magyarország vállalta, hogy foglalkozik ezekkel a területekkel és a tervezett intézkedések részben reflektálnak ezekre.

A tervezet ezen pontja üdvözlendően megkísérli definiálni a magas szintű korrupció jelenségét, a személyi kör ugyanakkor lényegesen tovább is bővíthető (pl. Országgyűlési képviselővel). Nem érthető, hogy ha az alapfogalmak között megjelenik e jelenség, akkor miért nem tér ki a helyzetelemzés a magas szintű korrupció hazai előfordulására, ennek kezelési lehetőségeire.

A GRECO ajánlásainak, illetve a HET végrehajtásával kapcsolatban vállalt intézkedések között emellett van olyan is, amely a legfelsőbb szintű vezetők integritásával kapcsolatban fogalmaz meg kívánalmakat (ti. etikai kódex bevezetését), amelyek megjelennek a Tervezetben, azonban ezek a tartalma és személyi hatóköre is más.

3.3. Helyzetértékelés

Ahogy azt már az általános észrevételek alatt javasoltuk, a stratégia megalapozását segítené a korábbi hazai korrupcióellenes gyakorlatok szisztematikus értékelés, a megtett intézkedések eredményességének feltárása.

Civil meglátások szerint például a meglévő szabályozási keret alapszinten biztosítja ugyan a korrupcióelleni küzdelem kereteit, de a jogszabályi megfelelés biztosításának minimumán nem lép túl a gyakorlati alkalmazás. Példának okáért: hiába felel meg egy közbeszerzési kiírás a Kbt. szó szerinti értelmezésének, attól még lehet súlyosan versenykorlátozó.

Tapasztalataink szerint a korrupciós jelenségek bejelentésével járó kockázatokat nemcsak az egyes folyamatokban résztvevő tisztségviselők és alkalmazottak nem vállalják, hanem kifejezetten az integritásirányítási rendszer működtetéséért felelős személyek sem, félve a munkahelyük elvesztésétől. Ezen problémakörre vonatkozóan helyesen történik utalás a Stratégiában megfogalmazott célkitűzések között (lsd. 4.2.1. és 4.2.2.), ugyanakkor a tervezett intézkedések között nem látjuk ezen kérdések kezelésének hatékony eszközeit és garanciáit.

További nehézséget jelent, hogy az integritási és megfelelési tanácsadók semmilyen szakmai segítséget nem kapnak a központi igazgatástól a feladatuk ellátásához kapcsolódóan, szakirányú végzettség nem elvárás az irányukban, az általuk elvégzett munkát pedig senki nem ellenőrzi, vagy amennyiben történik is dokumentumszintű ellenőrzés (pl. az ÁSZ részéről), arról semmilyen érdemi visszajelzést nem kapnak.

Nincs meg a bizalom az állampolgárok és a gazdasági szereplők (pl. egy közbeszerzésben résztvevő ajánlattevő) részéről sem abban, hogy egyes korrupciós esetek bejelentése nem okozna számukra retorziót. Mindezen túlmenően jelentős visszatartó erő számukra az is, hogy nem bíznak abban sem, hogy a bejelentésüknek érdemi következménye lenne (vagyis a “semmiért” vállalnak kockázatot).

Az egyes szervezetek döntéshozói, legfőbb irányítói részéről tapasztalataink szerint általánosságban nem látszik személyes elkötelezettség az integritási elvek gyakorlatban történő alkalmazására, az integritásirányítási és korrupcióellenes feladatokra adminisztratív kötelezettségként tekintenek, amely akadályozza a hatékony napi ügymenet. Ezen problémát a Stratégia is megjelöli, amelynek alábbi állításával maximálisan egyetértünk (4.2.1.2. pont):

“Mivel vezetők, különösen a felsővezetők fokozott hatással bírnak a szervezeti kultúrára, és így integritás multiplikátorként működhetnek, célszerű kiemelten foglalkozni a vezetőképzéssel, illetve – feladatkörük sajátosságaihoz igazodva – a vezetők számára történő személyes tanácsadással.”

Megjegyeznénk ugyanakkor, hogy a vezetők képzése nem lehet hatásos anélkül, hogy figyelembe vennénk azt a körülményt, amely szerint egyes szervezeti vezetők sok esetben nem saját elhatározásból hoznak döntéseket, hanem a politikai szereplők részéről érkező kéréseknek/utasításoknak megfelelően járnak el. Az informális politikai kapcsolatokon alapuló utasítások felderítése a legtöbb esetben csak olyan speciális eljárásokkal és eszköztárral lehetséges, amellyel pl. az NVSZ rendelkezik.

3.3.1. A korrupcióellenes fellépés jogi keretei

Technikai észrevétel: *“Az említett törvény módosította a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt is. Egyes projekteknél a teljes közigazgatást – beleértve közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokat és az általuk létesített vagy fenntartott jogi személyeket – közbeszerzési eljárásra kötelezik.”* Erősen kérdéses, hogy a jelenlegi jogszabályi keretek között a közigazgatás részének lehet-e tekinteni a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokat, illetve az általuk létesített vagy fenntartott jogi személyeket.

Ugyancsak ez az alfejezet a hálapénz elleni sikeres fellépést megelőző jogszabálmódosításokon túl kizárólag a 2022. évi, a jogállamisági eljárással összefüggő, illetve a Magyar Kormány által az Európai Bizottsággal történő megegyezés érdekében kezdeményezett jogszabályváltozásokat ismerteti. Ez a megközelítés igen egyoldalú és ezért alkalmatlan a tényleges jogi helyzet bemutatására.

3.3.2. A korrupcióellenes fellépés intézményi keretei

Nehezen fedezhető fel a logika abban, hogy miért éppen az említett szervek, intézmények kerültek be a felsorolásba – a válogatás szempontjait mindenképp érdemes lenne kifejteni, különös tekintettel arra, hogy a hosszabban részletezett két új intézmény (IH, illetve BEII) elsődleges hatásköre csupán az EU-s forrásokkal apostolates visszaélésekre korlátozódik. (Természetesen a Rendőrségtől kezdve a bíróságokon át szinte minden intézmény vállal szerepet a korrupcióellenes küzdelemben, és ezek szerepkörének részletes ismertetése talán szétfeszítené a tervezet kereteit, ugyanakkor nehezen magyarázható a felsorolásból az olyan szervek kimaradása, mint például az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, vagy éppen az Alkotmányvédelmi Hivatal, amely számos esetben az NVSZ-től vett át feladatokat (pl. megbízhatósági vizsgálatokat). Ezen túlmenően említhetnénk más olyan szervezeteket is, mint például a GVH, a Közbeszerzési Hatóság vagy a NAIH, amelyek tevékenységükkel szintén számos szinten hozzájárulhatnak a korrupció elleni fellépés sikeréhez. Ha nem is jelen stratégia keretében, de mindenképp célszerű lenne egyfajta teljes intézményi leltár összeállítása, amelyből pontosan kiderülne, hogy a korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos közpolitika kialakítása, illetve a korrupció eredményes megelőzése, feltárása, üldözése terén az egyes intézményeknek mik a feladatai, szerepe, kapacitása, és hol vannak szűk keresztmetszetek, mely feladatok ellátása során merülnek fel érdemi kapacitás-korlátok és végrehajtási kockázatok.

Ebben az alfejezetben lenne helye a 2022. évi kormányzati szerkezetátalakításból fakadó azon intézményi és hatásköri módosulások mögötti kormányzati szándékok bemutatásának, mint például a korrupció elleni fellépés egyik zászlóshajójának számító Nemzeti Védelmi Szolgálat szervezeti hatáskörének radikális szűkítése, vagy éppen számos, korábban több minisztérium között megosztott felelősségi területnek a Miniszterelnöki Kabinetirodába történő központosítása (lásd, a polgári titkosszolgálatok felügyelete, vagy éppen a védelmi beszerzések irányítása.) Ezek fontos stratégiai irányt módosító lépések, melyek magyarázatával a kormányzat adós marad.

Szintén ezen alfejezet részeként lehetne értékelni az érintett intézmények eredményességét – kiemelten:

- Pozitívumként értékelhető az NVSZ felállítása és részére felderítő tevékenységekre vonatkozó feladatkörök biztosítása, az intézmény feladatkörének számos módosítása (részben szűkülése) ellenére is. Hiányoznak ugyanakkor a szervezet eredményességének megítélésére alkalmas nyilvános információk (pl. a feltárt ügyek jellege, érintett szervezetek köre, stb.). Sem az egyedi esetekben, sem a rendszerszinten jelentkező korrupció ügyében nem tapasztalható érdemi eredmény ezen szervezet tevékenysége által a széles közvélemény számára megismerhető módon.

- Előremutatónak gondoljuk az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásáról szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet által életre hívott ellenőrzési rendszereket, de tapasztalataink szerint a gyakorlatban egyik sem gyakorolt érdemi hatást a szervezeteken belüli korrupció szintjének csökkentésére.

- Szintén reményt keltő fejlemény az Integritás Hatóság és a Korrupcióellenes Munkacsoport létrehozása, bár ezen szervezetek eredményessége csak később ítéhető majd meg, mivel nemrég kezdték meg működésüket.

3.3.3. A korrupcióra vonatkozó adatok Magyarországon

Ez az alfejezet a Korrupcióellenes Munkacsoport (a továbbiakban: KEMCS) által készített és 2023. március hónap folyamán nyilvánosságra hozott jelentésben – elérhető itt – található számadatokat közli. Ezen adatok közül a bűnügyi statisztikai adatok szerepeltetése azért nem tekinthető ebben a formában helyénvalónak, mert ezek az adatok már a KEMCS jelentésében is elsőrendűen a rendelkezésre álló időkeret szűkössége miatt improvizált elképzelések mentén kerültek leválogatásra. Ezekből a bűnügyi statisztikai adatokból nem lehet megállapítani, hogy a kriminális korrupció elleni fellépés milyen tényleges, gyakorlati tapasztalatokkal szolgál. Nem lehet tudni például, hogy a bűnügyek mekkora hányadát sikerül titkosszolgálati eszközök és módszerek igénybevétele nélkül felgöngyölíteni, mekkora szerepet játszanak a hatóságokat információval ellátó személyek (bejelentők), milyen típusú és súlyosságú magatartások kerülnek a hatóságok látókörébe. Emiatt a bűnügyi statisztikai adatok pusztán közzététele semmit nem árul el a kriminális korrupció hatósági kontrolljának a tényleges hatékonyságáról. Különösképpen semmitmondó az ún. teljes cselekményi kör, vagyis az összбүнözés körében tapasztalható felderítési hatékonyság és a kriminális korrupció körében mért felderítési hatékonyság összevetése, amely ráadásul feltételezhetően számszaki értelemben is torz képet eredményez amiatt, hogy a kriminális korrupcióra vonatkozó adatok feltehetően nem kerültek kivonásra az összбүнцselekményi halmazból. Az összevetés azonban elsősorban azért szakmaiatlan, mert a különféle kriminális magatartások elleni fellépés eltérő kriminalisztikai protokollok alapján zajlik. Közérthető példával illusztrálva: aligha árul el bármit is a rendőrség kriminális korrupció elleni fellépésének a hatékonyságáról, hogy ebben a cselekményi körben jobb a felderítés eredményessége, mint a nem betöréses lopások esetében. Mivel a vesztegetések elleni eljárások jellemzően nem ismeretlen elkövetővel szemben indulnak, a jobb felderítési eredményesség aligha meglepő. Ezzel szemben a Tervezet ebben a körben a látencia prevalenciájával, mértékével, okaival és mérséklésének lehetséges módjaival egyáltalán nem foglalkozik.

Az alfejezet számos olyan fontos mutató és adat bemutatását mellőzi, melyek nemzetközi összehasonlításba tennék a hazai korrupcióellenes intézkedések eredményességét, illetve általában véve átfogóbb képet adnának a korrupciós jelenségek, ezzel kapcsolatos társadalmi és üzleti percepciók alakulásáról, tendenciájáról, illetve bemutatnák a magas szintű, illetve rendszerszintű korrupció tipikus és tetten érhető eseteit.

3.3.4. Közbeszerzési helyzetkép

Egyetértünk azzal a feltételezéssel, hogy “A forrásfelhasználás szerinti bontást vizsgálva megállapítható, hogy az uniós forrást tartalmazó közbeszerzések körében mind a darabszám, mind az érték tekintetében tartósan alacsonyabb az egyajánlatos közbeszerzések aránya, feltételezhetően az uniós forrásfelhasználás részletes és kiterjedt ellenőrzési rendszernek köszönhetően.” Éppen ezért kérdéses, hogy nem lenne-e előremutató a hazai forrásfelhasználás esetén a részletesebb és kiterjedtebb ellenőrzési formák bevezetése.

A Tervezet a közbeszerzési és gazdasági verseny integritása körében vitathatóan állapítja meg azt, hogy „A stratégia időszaka alatt a közbeszerzési rendszerbe újonnan beépített kontrollok biztosítják, hogy az uniós alapokból vagy a nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások aránya 15% alá csökken, és az eredmény fenntartható is marad, ezzel előmozdítva a tisztességes verseny növelését a közbeszerzések területén.” Miközben ez a (számszerűsített) célindikátor támogatandó, az nem automatikus, hogy ez a cél-arány automatikusan teljesül. A Tervezet adós marad a kapcsolódó kockázatok feltárásával, illetve annak vizsgálatával, hogy milyen eredményesek és hatásosak lehetnek az említett „kontrollok”. Javasoljuk, hogy a Tervezet külön térjen ki az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) kormányrendelet eddigi végrehajtásának értékelésére, illetve a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023-2026) szóló cselekvési terv (lsd., 1118/2023. (III. 31.) kormányhatározat) kockázat-értékelésére.

Emellett fontos hangsúlyozni, hogy a közbeszerzések tekintetében alapvetően téves és félrevezető következtetésekhez vezet az, ha a korrupció egyetlen mérőszámaként kizárólag az egyajánlatos közbeszerzések számát vizsgáljuk, ahogyan azt a Stratégia 3.4. pontja sugallja. Javasoljuk legalább említés szintjén felsorolni a közbeszerzésekhez kapcsolódó további, szintén jelentős korrupciós kockázatokat rejtő ajánlatkérői és ajánlattevői magatartásokat:

- alkalmassági és műszaki feltételek versenykorlátozó meghatározása
- a nyertes ajánlattevő bevonása a kiírás feltételek meghatározásába,
- közbeszerzési eljárások jogszerűtlen mellőzése;
- ajánlatkérő által szervezett horizontális kartellek;
- gazdasági szereplők informális eszközökkel történő befolyásolása annak érdekében, hogy ne vegyenek részt a közbeszerzésben vagy ne indítsanak jogorvoslati eljárást;
- színlelt ajánlattétel egyes esetei, különös tekintettel a “meghívásos” (Kbt. 115.§ szerinti) közbeszerzési eljárásokban meghívásra kerülő cégekre, stb.

3.4. Célrendszer

4.2.1.1. Az aktuális kihívásokat kezelő etikai és magatartási követelmények rögzítése és gyakorlatba ültetése

A tervezet szerint “Az etikai és magatartási kódexek megerősítéséhez szükséges, hogy – bár azok elsősorban az egyén lelkiismeretére hatnak – olyan hatékony és eredményes mechanizmusok is társuljanak hozzájuk, amelyek hathatósan elősegítik az érvényesülésüket.” Ugyanakkor ilyen mechanizmusok bevezetéséről sem az 5. Fejezet, sem az akcióterv nem rendelkezik.

4.2.1.3. A közérdekű bejelentések megtételéhez és megfelelő kezeléséhez szükséges kompetenciák fejlesztése

Üdvözlendő, hogy a felvetés az Akciótervben is megjelenik, azonban a “puha” eszközökön (kampány) túl érdemes lehet olyan eszközök bevezetését is mérlegelni, amelyek a nemrég elfogadott keretrendszeren túl is bátorítják a bejelentések megtételét (pl. érdemi anyagi segítségnyújtás

lehetőségének megteremtése a bejelentők részére, párhuzamosságok felszámolása, közérdekű bejelentőknek az uniós irányelv szerinti védelem biztosítása minden esetben, sajtóhoz forduló bejelentő védelmének biztosítása az irányelvvel összhangban).

A közérdekű bejelentések megtételéhez és megfelelő kezeléséhez szükséges kompetenciák fejlesztése (4.2.1.3. és 4.2.2.5.) kapcsán a Tervezet semmilyen formában nem értékeli a T/3089. számon nemrég elfogadott új törvényjavaslatot, amely, tartalmát tekintve, nem bátorít a bejelentések megtételére és nem gondoskodik a bejelentők megvédéséről, amint arra a K-Monitor, a Társaság a Szabadságjogokért és a Transparency International Magyarország közös elemzésében rámutatott (elérhető [itt](#)). Az új szabályozás további súlyos fogyatékosága az, hogy nem biztosít megfelelő mentességet a bejelentők számára a titoksértések esetére. A bejelentési lehetőségek számának a növelése és a bejelentői tudatosság fokozása ezekhez képest majdnem elhanyagolható jelentőségű kérdésnek tekinthető.

4.2.2. A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos szervezeti szintű tudatosság és felelősségvállalás megerősítése

Üdvözlendő, hogy a Tervezet szerint a korrupciós kockázatok kezelésével kapcsolatos szervezeti tevékenységek közé tartoznak a különböző “az egyéni és szervezeti érdekek elkülönítésére irányuló megoldások (mint az összeférhetlenség, az érdekérvényesítés szabályozása vagy a vagyonynyilatkozatok).”, ugyanakkor ezeket a megoldásokat az Akcióterv nem nevesíti.

4.2.2.1. Az integritási kockázatok rendszerszintű és hatékony elemzése és kezelése

Mindenképpen üdvözlendő “a mesterséges intelligenciának a magasabb kockázatú ügyek vagy beszerzések azonosítására történő felhasználása”, természetesen az alapjogi és átláthatósági garanciák és figyelembevételével

4.2.2.2. Az összeférhetlenségi és érdekérvényesítési helyzetek hatékony kezelése

Miközben itt a lobbiszabályozás hiányára vonatkozó megállapítások helyénvalóak, és ennek a területnek a javítása helyénvaló kormányzati feladat, megjegyzendő, hogy az Akciótervben legfeljebb általánosságban történik utalás a fenti témakörökre. A Tervezet azonban nem tesz konkrét és időben jól ütemezett javaslatokat a lobbiszabályozás átfogó és korszerű kialakítására. A Tervezet az összeférhetlenség olyan kirívóan súlyos és aktuális példáit, mint amilyen a közfeladatot ellátó, közérdekű vagyonkezelő alapítványok vezető testületeit jellemző összeférhetlenségi helyzetek, teljességgel figyelmen kívül hagyja. A Tervezet az összeférhetlenség korábbi, ám szintén szélsőséges megnyilvánulásairól sem vesz tudomást, mint amilyen például az Elios-ügy esetében volt megfigyelhető.

4.2.2.3. Hatékony vagyonynyilatkozati rendszer működtetése

Azon helyzetelemző megállapításokkal, hogy erősíteni kell a nyilvánosság szerepét és a digitalizálást, teljes mértékben egyetértünk, a javasolt kormányzati lépéseket (módosításokat) azonban kevésnek tartjuk. A KEMCS által készített jelentésében foglalt javaslatcsomagunkat tekintjük továbbra is irányadónak – kiemelten, az automatizált kontrollok fokozását, vagyis azt, hogy az adóhatóság külön kérelem nélkül, hivatalból vesse össze a vagyonynyilatkozatot tévő személyek vagyonynyilatkozatát és az adóbevallását és szintén hivatalból vizsgálja ki, ha a kétféle nyilatkozat eltérést mutat, vagyis ha az adózott jövedelemmel arányban nem álló gazdagodás gyanúja merül fel. Ugyanígy, kiemelten fontos lenne a legfelsőbb szintű vezetők vagyonynyilatkozati rendszerének finomhangolása.

4.2.2.4. Megfelelő funkcionális autonómia biztosítása az ellenőrzési mechanizmusok működtetésében

Teljesen egyet tudunk érteni a célkitűzéssel, azonban hiányoljuk a részletes kifejtést (milyen intézményekre vonatkozna az autonómia biztosítása, illetve kiterjesztése, milyen eszközökkel érhető el), és a célkitűzés akciótervi megjelenítését.

4.2.2.5. A bejelentővédelem – élethelyzeti szemléletű – megerősítése

Nem világos az elhatárolás a 4.2.1.3. Ponttól, egyébként az ott leírtaknak megfelelően támogatjuk a bejelentővédelem megerősítését (többek között érdemi anyagi segítségnyújtás bevezetésével és az egységes irányelv-szintű védelem megteremtésével).

4.2.3. A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos állami szintű tudatosság és felelősségvállalás további erősítése

4.2.3.1. A korrupcióellenes állami fellépés koordinációjának intenzívebbé tétele

Ez a célkitűzés mindenképp támogatandó, ehhez javasoljuk a 3.2. Pont alatt említett intézményi leltár felvételét. (Az akciótervben a koordináció csak “a korrupció elleni közös nyilatkozatot aláíró szervek képzési szakterületei antikorrupciós és integritás témájú képzéseikről való tapasztalatcseréjé(t) és egyeztetésé(t)” érinti.)

4.2.3.3. A közérdekű információkhoz való hozzáférés kiszélesítése és javítása

A célkitűzéshez megjegyzendő, hogy az Akcióterv csak a vagyonynyilatkozatok tekintetében tartalmaz intézkedést az átláthatóság erősítésére, ugyanakkor fontos lenne megteremteni a közérdekű adatok valódi proaktív nyilvánosságát, felhasználóbarát adatbázisok által.

Ugyanakkor a Tervezet egyáltalán nem néz szembe az információs szabadság terén 2012-2013. óta a hatalom által tudatosan véghez vitt szabályozási és intézményi rombolás tényével és következményeivel. A Tervezet említést sem tesz a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) témába vágó, átfogó kutatásának a tapasztalatairól (elérhető itt). Azt javasoljuk, hogy a Tervezetnek az információs szabadság terén is támaszkodjon a KEMCS által készített jelentés vonatkozó fejezeteire, azon belül is kiemelten a civil szervezetek által tett megállapításokra és javaslatokra.

4.2.3.4. Hatékony társadalmi párbeszéd biztosítása az állami döntéshozókészítésben

Megjegyzendő, hogy ez a célkitűzés nem köszön vissza az akciótervi javaslatokban.

4.2.4. A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos gazdasági tudatosság és felelősségvállalás erősítése

4.2.4.1. A közbeszerzési verseny erősítése; 4.2.4.2. A tisztességes piaci verseny és a piaci szereplőkkel szembeni tisztességes eljárás megerősítése

Megjegyzendő, hogy ezek a célkitűzések nem köszönnek vissza az akciótervi javaslatokban.

4.2.4.3. A tulajdonosi struktúrák átláthatóságának erősítése

Teljes mértékben támogatjuk a célkitűzést, azonban a tervezett intézkedéseken túlmutatóan látunk mozgásteret – így például, a pénzalapok átláthatóságának biztosításán túl érdemes lehet azt is megvizsgálni, hogy milyen mechanizmusokkal biztosítható az opciós vagyonátruházó szerződések átláthatósága, illetve megfelelőek-e a végső tulajdonosokra vonatkozó adatszolgáltatások. Továbbá, a közpénzgazdálkodás jóléti elemének erősítéséhez kikerülhetetlen lenne a magántőkealapoknak a közpénzekhez történő hozzájutásból történő kirekesztése.

3.5. Beavatkozási területek

3.5.1. Átláthatóság

Üdvözljük a társadalmi egyeztetések újbóli bevezetését a kormány.hu felületén, a KEHI jelentésén túl azonban érdemes lenne a rendszerrel kapcsolatos évtizedes közadat-felhasználói és -hozzáférést kezdeményező tapasztalatait is átfogóan értékelni, a hiányosságokat feltárni, és ennek fényében a

rendszert finom hangolni, hogy valódi párbeszéd jöhessen létre az állami és nem állami érintettek között.

Amennyiben az átlátható államigazgatás alatt – a tervezetnek megfelelően – azt értjük, hogy “a közadatok, az információk minden érdeklődő és minden érintett számára hozzáférhetők”, akkor kérdéses, hogy miért szerepel ennél a beavatkozási területnél az ARACHNE bevezetése. (Az adatbázis és az ARACHNÉből származó ellenőrzések, *red flag*-ek tartalma ugyanis nem hozzáférhető az állampolgárok számára, és a tervezet aligha szorgalmazza a nyilvánosság bevezetését ezen a területen.)

A korrupciófeltárással foglalkozó civil szervezetek számára további nehézséget jelent az is, hogy az állami szervek kevés kivételtől eltekintve akadályozzák a közérdekű adatokhoz való hozzáférést, az érdemi párbeszédre, együttműködésre nem nyitottak, a kormánypártinak tekinthető sajtótermékek pedig rendszeres lejárató kampányokat folytatnak ellenük. Ezen kampányok alapvetően arra irányulnak, hogy ezen civil szervezetek hitelességét és függetlenségét támadják, anélkül, hogy az általuk feltárt korrupciós ügyeket érdemben cáfolnák. Ez alól sajnos a magyar civil szférában nem tudunk kivételt említeni annak ellenére, hogy maga a Stratégia is alapvető fontosságúnak nevezi az állam működésének transzparenciáját és a civil szereplők bizalmának biztosítását (5.1. pont):

Technikai észrevétel 1: “A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal rendszeresen ellenőrzi, hogy a közjogi szervek jogszabályi kötelezettségüknek megfelelően valóban eleget tesznek-e a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítása érdekében. Megállapításairól évente legalább kétszer jelentést tesz közzé.”

A legutóbbi Korrupcióellenes Munkacsoport ülésén az hangzott el, hogy ezt a feladatot a NAIH fogja végezni, bár tudomásunk szerint erre vonatkozóan nem született olyan jogszabály, amely akár a KEH-t, akár a NAIH-ot kötelezné e feladat ellátására. Tudomásunk szerint ilyen jelentés még nem született. Megjegyzendő, hogy a Központi Információs Közadat-nyilvántartás jelenlegi rendszere nem teszi lehetővé az adatok csoportosítását és összehasonlítását, illetve minden szerződő félre való keresést.

Technikai észrevétel 2: mindennemű tartalmi alátámasztást nélkülöz a Tervezet azon megállapítása, miszerint „a társadalom egyre tudatosabban figyeli a közszféra teljesítményét, amely könnyen nyomon követhető a közérdekű adatok nyilvánossága révén”. Semmilyen tény vagy erre utaló adatot, civil nyilatkozatot nem ad meg hivatkozásként a helyzetelemzés.

3.5.2. Törvényhozási integritás

Támogatható lenne olyan mechanizmusok bevezetése is, amelyek az etikai elvek érvényesülését biztosítják. (Mivel értelmezésünk szerint ez a pont az országgyűlési képviselőkön túl a kormányzat magas szintű tisztviselőire¹ vonatkozó magatartási kódexre is vonatkozik, a beavatkozás címe kissé félrevezető.)

3.5.3. Igazságügyi integritás

A hatalmi ágak elválasztása elvének tiszteletben tartása mellett üdvözölni tudjuk a leírt beavatkozásokat, különös tekintettel “a bírák kinevezésére és előléptetésére, értékelésére, valamint a más szolgálati helyre történő kirendelésére, továbbá az igazságszolgáltatásban való részvételhez kapcsolódó mentelmi jogra vonatkozó szabályrendszerek.” Előremutatónak tartjuk, hogy a tervezet az ügyészség kapcsán kiemeli, hogy “javítani kell a közérdekű információkhoz való hozzáférést, továbbá biztosítani kell a funkcionális autonómiát, vagyis a független, elfogulatlan, az ügyészi hierarchián kívüli döntéshozatalt a fegyelmi eljárások területén is. Az ügyészség által kezelt nyilvántartásokhoz és adattárakhoz való hozzáférésben és az informális kapcsolattartásban rejlő kockázatok kiküszöbölésére olyan mechanizmusok kidolgozása indokolt, amelyek a konkrét korrupciós cselekmények

¹ Erre utal, hogy a tervezet akcióterve a “legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyekre, tanácsadóikra, a miniszterelnöki megbízottakra és az országgyűlési képviselőkre, valamint az Országgyűlés Hivatala dolgozóira” vonatkozásában tartalmaz intézkedéseket ebben a témakörben.

beazonosításában, felderítésében támogatják a szervezetet.” Megfontalandó lenne az utasíthatóság és az üzugszignálás szabályainak felülvizsgálata is.

3.5.4. Mentelmi jog

Ez a beavatkozási terület nem jelenik meg az Akcióterv intézkedései között. Továbbá, a Tervezet indokolatlanul zárja ki az ügyészek és a bírók mentelmi jogának kizárólag szakmai tevékenységükkel kapcsolatban történő szűkítésére vonatkozó lehetőséget (funkcionális mentelmi jog). Téves a Tervezet azon következtetése, miszerint a mentelmi jognak a funkcionális mentelmi jogra történő szűkítése kiszolgáltatottá tenné az ügyészeket és bírókat a „megalapozatlan vádak formájában jelentkező zaklatásoknak, és káros hatással lenne a függetlenségükre, a szakmai integritásukra”. A hasonló jogalkalmazói tevékenységet végző bűnügyi nyomozók és egyes közigazgatási dolgozók sem kevésbé vagy inkább kiszolgáltatottak, mint az ügyészek és a bírók, mégsem merül fel a körükben akár csak a funkcionális mentelmi jognak a bevezetése. Ezzel szemben az ítélező tevékenység során a bírókhoz hasonló védelemben részesülő ülnökök esetében a funkcionális mentelmi jog elégségesnek bizonyul.

3.5.5. A közszféra szerveinek integritása

A Tervezet helyesen törekszik a teljes körű lobbiszabályozás, az összeférhetetlenségre, illetve a forgóajtó jelenségre vonatkozó átfogó szabályozás kidolgozására, az Akciótervben azonban nincsenek ilyen intézkedések.

Nem érthető továbbá, hogy a Tervezet ezen a pontján említett “kormányzati felsővezetők” mennyiben van átfedésben az 5.2. alatt említett “ legfelső szintű vezető tisztséggel felruházott személlyel”. A személyi kör pontos meghatározásának alapvető jelentősége van – ugyanakkor az Akcióterv “a közszféra szerveinek integritásával” foglalkozó szakasza nem tartalmaz intézkedést a kormányzati felsővezetőkkel kapcsolatban szemben a “Törvényhozási integritás” szakasszal. Érdeemes lenne az akciótervnek megfelelően végezni a lehatárolást.

Megjegyezzük, hogy az akciótervben számos olyan intézkedés is szerepel “a közszféra integritása” cím alatt, amely nem jelenik meg ebben a fejezetben, vagyis a stratégia nem ad magyarázatot az egyes akciótervi elemekre.

Teljesen egyet tudunk érteni azzal a megállapítással, hogy “rendszerszintű fejlődés, szervezeti kultúraváltás – a bevontak létszámától függetlenül – [az integritási képzésektől] nem elvárható, a fejlesztéspolitikai intézményrendszerekben a társadalmi rossz gyakorlatok pedig tetten érhetők.” Ahogy fentebb már említettük, az e-közigazgatási eszközök és az automatikus döntéshozatal szélesebb körűvé tételét – a vonatkozó alapjogi rendelkezések betartása mellett – előremutatónak tartjuk. Ezzel kapcsolatban szintén hasznos lenne az összhang megteremtése a Nemzeti Digitalizációs Stratégiával és az átlátható koordináció az annak végrehajtásában résztvevő szervezetekkel és érintettekkel.

A Tervezet minden féle ténybeli alátámasztás teljesen nélkülöző módon szerepel az a megállapítás, miszerint „A közérdekű bejelentések révén számos olyan jogszabálysértések és visszaállások jutottak a hatóságok tudomására, amelyeket az ellenőrzési mechanizmusai útján nem tudott feltárni.”. A Tervezet sem az ilyen bejelentések számát, sem az azok alapján tett intézkedések eredményét nem ismerteti és olyan példákat sem hoz fel, amelyek egyes kiemelt, közfigyelmet kiváltó ügyekben igazolnák a bejelentővédelem jelenlegi megoldásainak a hatékonyságát. Feltételezzük, hogy a hiányok oka az, hogy a jelzett adatok, esetek, ügyek a valóságban nem is léteznek.

3.5.6. A közbeszerzési és gazdasági verseny tisztasága

Ez a rész egyáltalán nem foglalkozik a közbeszerzések szerepével és súlyával egyes kiemelt gazdasági szereplők vagyonosodásában, és a Közbeszerzési Hatóság, valamint más ellenőrző szervek mulasztásait sem említi meg. Téves továbbá az ebben az alfejezetben található azon megállapítás, miszerint „2022-ben létrejött az Integritás Hatóság, amellyel megvalósult egy olyan független hatósági kontroll, amely fellép azokban az esetekben, amelyekben az érintett szervezetek nem teszik meg a szükséges lépéseket a csalás, az összeférhetetlenség, a korrupció és egyéb jogsértés vagy

szabálytalanság megelőzésére, kijavítására.” Fontos megjegyezni, hogy az Integritás Hatóság valójában nem rendelkezik ilyen hatáskörökkel.

A közbeszerzésekkel kapcsolatban kiemelten fontosnak tartjuk a helyzetelemzés, a stratégiai célok (4. fejezet), a beavatkozási területek (5. fejezet), illetve az Akcióterv egymásra épülését, ezek koherenciáját.

3.5.7. Társadalmi integritás

Ismét jelezzük, hogy érdemes lenne összefésülni az Akciótervet és a Stratégiát: a Jó Állam mutató fejlesztése és az ez alapján végzendő felmérés a stratégiában a “Társadalmi integritás”, az akciótervben pedig a “Közsféra integritása” cím alatt szerepel. A mutatóval kapcsolatban megjegyezzük, hogy a stratégiából nem derül ki egyértelműen, hogy a mutató valóban elkészült-e, annak leírása, módszertana, illetve a vizsgált indikátorok a nyilvánosság számára nem érhetőek el.

Előremutatónak tartjuk a pártok finanszírozásának felülvizsgálatát is, a külföldi szervezeteken túl általánosságban is nagyon fontos lenne a harmadik szereplők (állam, önkormányzat, gazdasági és civil szervezetek) választási kampányban való szereplésének feltárása és újraszabályozása, illetve a közösségi médiás kampányköltségek vizsgálata, az ellenőrzési jogkörök kiterjesztése, megfelelő szankciók bevezetése. Ezen megoldások jelenlegi helyzetben való nem alkalmazása, a kapcsolódó okok feltárása a stratégia-alkotók kiemelten fontos feladata lenne annak érdekében, hogy a jövőbeni kapcsolódó kormányzati kezdeményezések eredményességét garantálni, vagy legalább is megkönnyíteni lehessen.

3.5.8. Nemzetközi vesztegetés elleni fellépés

Itt fontos lenne arra utalni, hogy jelentősebb tőkeexport hiányában a magyar gazdaság nem tekinthető a nemzetközi vesztegetés által különösebben fertőzött területnek. A jellemző ezzel szemben éppen az lehet, hogy a Magyarországra érkező külföldi befektető valósít meg olyan magatartást, amely a saját honossága szerinti jogi rendelkezések, illetve a vonatkozó OECD egyezmény alapján nemzetközi vesztegetésnek minősül. Ez a magatartás azonban a magyar jog alapján a belföldi vesztegetés valamely alakzataként büntetendő. Éppen ezért inkább a Magyarországon befektető gazdasági szereplők által esetleg megvalósított vesztegetés vagy más illetéktelen befolyásolás elleni küzdelem hatékonyságának a fokozása lenne indokolt. Emlékeztetünk az ún. MOL-ügyre, amely az utóbbi évtized egyetlen komoly magyarországi gyökerű nemzetközi vesztegetési ügyének tekinthető, ám abban az ügyben a magyar hatóságok kifejezetten megakadályozták az eljárás lefolytatását.

3.6. További, konkrét intézkedésekre vonatkozó észrevételek

A 2.1. és az 5.12. számú intézkedésekkel kapcsolatban arra mutatunk rá, hogy a vagyonyilatkozatok elektronikus kitöltése és a hiányosságok szankcionálása szükséges, de távolról sem elégséges a nyilatkozók vagyonosodásának a nyomon követésére és ellenőrzésére. Ebben a körben ismételtlen a KEMCS-jelentésben foglalt valamennyi, vagyonyilatkozatokkal összefüggő javaslatunk figyelembevételét ajánljuk.

A 2.2. számú intézkedéssel kapcsolatban a köztisztviselőkkel kapcsolatos szabályozás terén támogatjuk az Intézkedési Tervet, keveselljük azonban a javasolt intézkedést, és ehelyett a köztisztviselők vonatkozó általános státuszszabályozás megteremtését és ennek részeként a köztisztviselők átláthatóságának a megfelelő szabályozását javasoljuk. Ezen a téren utalunk a NAIH fenti 6/d. alpontban hivatkozott jelentésében foglaltakra.

A 3.1. és 3.2. intézkedéssel kapcsolatban úgy gondoljuk, hogy ez egy szükséges, de nem elégséges intézkedés. Önmagában a magatartási kódexek elkészítése nem elegendő, a gyakorlatban történő alkalmazás személyi feltételrendszerének részletes kidolgozása is szükséges, a szükséges finanszírozás

biztosítása mellett (elkerülendő a jelen észrevétel 1.3. pontjában foglalt azon problémakört, miszerint ezek a dokumentumok tulajdonképpen “az asztalfióknak készülnek”. Az etikai kódexek kidolgozása hasonlóan a magatartási kódexekhez, szükséges, de nem elégséges intézkedés.

A képzések a megfelelő tematika és rendszeresség mellett mindenképpen támogatandónak és hasznosnak minősülnek, de újfent hasznos lenne látni, hogy mi volt az ilyen típusú, korábban futott közszektorbeli képzések eredménye és hatása.

A 4.2. számú intézkedéssel kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy az Intézkedési Terv miért a bírókat tartja az ajándékok elfogadásával szemben különösen kitétnak és más hivatásrendi csoportokra miért nem terjeszti ki a tervezett intézkedést.

A 4.5. számú intézkedést üdvözöljük, de korántsem világos a képzések tartalmával, minőségével kapcsolatos tapasztalatok cseréjét, milyen szempontok alapján végzik majd. A stratégia iránymutatást adhatna az értékelési szempontokról, az akcióterv pedig egyértelművé tehetne, hogy a visszacsatolások alapján mikor és hogyan történik majd meg a képzések felülvizsgálata.

A 4.6. számú intézkedés: szükséges, de nem elégséges intézkedés. A gyakorlatban történő alkalmazást biztosító feltételrendszerrel szembeni elvárásokat már a Stratégiában is szükséges lenne rögzíteni.

Az 5.1. intézkedés megfelelő tematika és rendszeresség mellett mindenképpen támogatandó és hasznos intézkedés. A képzésben résztvevők körébe elsősorban a közbeszerzési tanácsadók bevonása javasolt, de szükséges lehet a közbeszerzési eljárások előkészítésében és a bírálóbizottságban résztvevő területek képviselőinek a képzése is (műszaki és pénzügyi területek képviselői).

Az 5.3. és 5.4. számú intézkedéseket a konkrétumok hiányából fakadóan túlzottan puhának tartjuk.

Az 5.5. számú intézkedéssel kapcsolatban utalunk arra, hogy a bejelentővédelmi szabályozás időközben elkészült, ellenben annak számos területen indokolt a módosítása, összhangban a civil szervezetek vonatkozó állásfoglalásával. Továbbá, hasznos lenne a Stratégiában és az intézkedési tervben részletesebb és konkrétabb elvárásokat megfogalmazni a bejelentővédelmi rendszerrel kapcsolatban – kiemelten, olyan informatikai és/vagy független (akár civil, akár nemzetközi) intézményi garanciák beépítését a bejelentővédelmi rendszerbe, amely alkalmas a közbizalom helyreállítására.

Az 5.7. intézkedés szintén szükséges, de nem elégséges intézkedés. A gyakorlatban történő alkalmazást biztosító feltételrendszerrel szembeni elvárásokat ez esetben is már a Stratégiában rögzíteni kellene.

Az 5.9. számú intézkedéssel kapcsolatban kérdéses számunkra, hogy milyen hozzáadott értéke lesz a korrupció érzékelés hazai felmérésének – tekintve a tárgyban számos, nemzetközileg is elfogadott felmérést, elemzést és kutatást. A Magyar Kormány miért látha szükségesnek további mérés és mutatók kidolgozását.

Az 5.11. számú intézkedés esetében ugyancsak előremutató lenne a gyakorlatban történő alkalmazást biztosító feltételrendszerrel szembeni elvárásokat már a Stratégiában is rögzíteni.

A 6.1. számú intézkedés esetében javasolt kiegészítés: a korrupció fogalmának és kárainak középfokú oktatási tematikába való beépítése.

A 6.6. számú intézkedéssel kapcsolatban emlékeztetünk arra, hogy a megbízhatósági vizsgálatok hatóköre a 2022. évi kormányzati szerkezetátalakítást követően jelentősen zsugorodott, amiről a

Tervezet egyáltalán nem tesz említést. Ennek fényében ez az intézkedés legalábbis megalapozatlannak tűnik.

A 6.8. számú intézkedéssel kapcsolatban, bár a bejelentővédelem körében a tájékoztató kampányokat fontosnak tartjuk, elsősorban a rendes szabályozás hiányát tartjuk problematikusnak és ezzel kapcsolatban utalunk az 5.5. számú intézkedéssel kapcsolatban fent írtakra. Továbbá, pontosítást igényel az intézkedés “nemzetközi vesztegetés gyanújával kapcsolatos állampolgári felelősségvállalás” hivatkozása. Kérdéses számunkra, hogy ez alatt mit ért a kormányzat és értelmezésünk szerint a jelenség általun vélt ténylegesen alacsony társadalmi súlyának megfelelő mértékben jelenik-e majd meg, vagy pedig valójában a részben külföldi támogatásból működő civil szervezetekre lesz nem ösztönző hatással.

A 6.9. számú intézkedéssel kapcsolatban nem világos, hogy mit ért az Intézkedési Terv civil korrupció alatt.

A 6.11. és 6.12. számú intézkedéseket elégtelennek tartjuk. Fontos lenne, hogy a magántőkealapokra vonatkozó szabályozás is kerüljön felülvizsgálatra a pénzmosási kockázatok mérlegelésével. Emellett előremutató lenne a magántőkealapoknak a közpénzekhez történő hozzáféréstől történő teljes kizárása - amit sem a vizsgálatok végzése, sem a kontroll fokozása nem ér el önmagában.

A nemzetközi vesztegetések elleni intézkedéseket teljesen elméretezettnek tartjuk és nem kivitelezhetőnek. Különösen zavarba ejtő a 7.1. számú intézkedés, amely a politikai pártok és az eleve is definiálatlan „politikai szervezetek” külföldi finanszírozását a nemzetközi vesztegetéshez és a pénzmosáshoz köti.

7.1.-7.2. intézkedések: Nem relativizálva a külföldi vesztegetés nemzetbiztonsági kockázatait, rendkívül fontosnak tartjuk, hogy a korrupció elleni küzdelem ne legyen felhasználható a kormány számára egyes politikai pártok elleni aránytalan fellépésre, működésük ellehetetlenítésére. Továbbá, a rendelkezésre álló információink alapján nem tekintjük olyan súlyúnak a nemzetközi vesztegetést az üzleti életben, ami ezeket a képzéseket indokoltá tenné. Szívesen vennénk további tájékoztatást ezekről a kockázatokról a kormányzat részéről.

3.7. Javaslatok, további a Tervezet által nem előterjesztett, konkrét intézkedésekre

A Stratégia 4. pontjában megjelölt célkitűzésekhez kapcsolódóan:

a) Az aktuális kihívásokat kezelő etikai és magatartási követelmények rögzítése és gyakorlatba ültetése

A Stratégia szerint “Az etikai és magatartási kódexek megerősítéséhez szükséges, hogy – bár azok elsősorban az egyén lelkiismeretére hatnak – olyan hatékony és eredményes mechanizmusok is társuljanak hozzájuk, amelyek hathatósan elősegítik az érvényesülésüket.”. Az intézkedések között nem található ezen mechanizmusokra vonatkozó javaslattétel, még elméleti síkon sem, amely ugyanakkor az észrevételünk 1.3. pontjával összhangban elsődleges fontosságú lenne.

b) Megfelelő funkcionális autonómia biztosítása az ellenőrzési mechanizmusok működtetésében

Erre vonatkozóan semmilyen konkrét javaslat nincs az intézkedési tervben, amely ugyanakkor az észrevételünk 1.2.b) pontjával összhangban elsődleges fontosságú lenne.

c) A bejelentővédelem – élethelyzeti szemléletű – megerősítése

Erre vonatkozóan semmilyen konkrét javaslat nincs az intézkedési tervben.

d) A korrupcióval szembeni hatékony büntetőjogi fellépés

Stratégia: *“A korrupcióval szembeni fellépés nem kizárólagos, de rendkívül fontos eleme a már elkövetett korrupciós bűncselekmények eredményes feltárása és hathatós szankcionálása. Ez magában foglalja a büntető eljárási jogszabályi rendelkezések – szükség szerinti – felülvizsgálatát, valamint a nyomozó és igazságszolgáltatási szervekre vonatkozó szabályok és gyakorlatok továbbfejlesztését is. Különösen jelentős feladat azoknak a folyamatoknak a megerősítése, amelyek a korrupciós ügyeknek a feljelentésig, illetve a büntetőeljárás megindításáig való eljutását biztosítják, illetve támogatják.”*

Erre vonatkozóan semmilyen konkrét javaslat nincs az intézkedési tervben.

e) Hatékony társadalmi párbeszéd biztosítása az állami döntéselőkészítésben

Stratégia: *“A kormányzat által kiadott jogszabályok, illetve a Kormány által benyújtott törvénytervezetek tekintetében intézkedések történtek a tervezetek társadalmi egyeztetésre bocsátásának – számszerű – erősítésére. A társadalmi párbeszéd hatékonyságához ugyanakkor az állami aktivitás mellett a társadalom aktivitása is szükséges, amely figyelemfelhívó és tudatosságnövelő intézkedésekkel növelhető.”*

Erre vonatkozóan semmilyen konkrét javaslat nincs az intézkedési tervben.

f) A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos gazdasági tudatosság és felelősségvállalás erősítése

Stratégia: *“A korrupció visszaszorítására tett állami, kormányzati lépések és a tisztességes jövedelemszerzési lehetőségek bővítése (pl. magasabb bérek) irányuló kormányzati intézkedésekkel csökkent a potenciális érintettek korrupciós bűncselekmények elkövetésére vonatkozó kockázata, azonban, mivel a korrupció legtöbbször gazdasági motivációból történő, gazdasági eszközökkel megvalósított, és az elkövetők számára gazdasági előnyökkel járó tevékenység, emiatt elengedhetetlen, hogy a gazdasági tevékenységek korrupciós vonatkozásaival is foglalkozzunk.”*

Erre vonatkozóan semmilyen konkrét javaslat nincs az intézkedési tervben. Az oktatási és szociális szféra dolgozóinál indokolt a béremelési intézkedések szükségességének rögzítése (bár az oktatási szférában minimálisnak mondható a korrupciós helyzetek előfordulása).

g) A közbeszerzési verseny erősítése

Erre vonatkozóan semmilyen konkrét javaslat nincs az intézkedési tervben, javasolt hivatkozni a Korrupcióellenes Munkacsoport és az Integritási Hatóság jelentéseiben foglalt javaslatokra ebben a tárgykörben.

h) A tisztességes piaci verseny és a piaci szereplőkkel szembeni tisztességes eljárás megerősítése

Erre vonatkozóan semmilyen konkrét javaslat nincs az intézkedési tervben, javasolt a Gazdasági Versenyhivatal aktív bevonása, a versenyjogi jogsértések tekintetében külön beavatkozási terület meghatározása, tekintettel főként arra, hogy a GVH az egyik legkevésbé aktív és hatékony szervezet, amely ugyanakkor számos korrupciós ügycsoport felderítésében kellene vezető szerepet vállaljon (pl. közbeszerzési jogsértések feltárása).

i) A tulajdonosi struktúrák átláthatóságának erősítése

Stratégia: *“a gazdaság és a nonprofit szféra vagyonegyesítő jogi személyei és vagyontömegei tulajdonosi hátterének és működésének átláthatósága megnehezíti a*

korruptiós ügyletek megvalósítását, illetve a korruptióval érintett vagyonok tisztára mosását. A gazdasági társaságok tekintetében a tulajdonosi struktúra már áttekinthető, a tagok a cégnyilvántartásból megismerhetők. Célszerű felülvizsgálni, hogy más szabályozási területeken (vagyonkezelő alapítványok, pénzalapok stb.) milyen megoldásokkal erősíthető az átláthatóság.”

Az intézkedési terv nem tartalmazza a legnagyobb korruptiós relevanciával bíró magántőkealapok szabályozásának újragondolására vonatkozó javaslatot, ennek beemelését javasoljuk.

Végül, de nem utolsó sorban, az alábbiakban összegyűjtöttünk néhány olyan, a korruptió elleni küzdelem szempontjából alapvető fontosságú beavatkozási területet, melyekre megítélésünk szerint a Tervezet sem a helyzetelemzésben, sem a stratégiai célkitűzéseiben, sem tervezett intézkedés mentén nem reflektál.

- a) Politikai kivételezés, vagy nepotizmus kezelése az uniós pályázatok elbírálása és források felhasználása során, ezek esélyének érdemi csökkentése (vö., pártpolitikai alapon történő érdekérvényesítés egyéni képviselők, polgármesterek részéről)
- b) Befolyással üzérkedés közbeszerzési eljárásokban, ajánlattevők fenyegetése, ajánlattételtől való elriasztása
- c) Közmédia és kormányzati kommunikációs szervezetrendszer pártcélra történő felhasználása
- d) Kormánypárti sajtótermékek finanszírozása állami hirdetésekkel keresztül
- e) TAO-pénzek kivonása a közbeszerzési kötelezettség alól
- f) Piactorzító szabályozási lépések – lásd, bizonyos állami engedélyhez kötött tevékenységeket végző gazdasági szereplők kiválasztásának korrupt gyakorlatai (végrehajtók, dohánykoncessziók)
- g) Egyes piaci szegmensek végletes és mesterséges koncentrációja az állam részéről annak érdekében, hogy ezen szektorok egészét egyetlen gazdasági érdekcsoport részére játsszák át (autópálya- és hulladék-koncesszió)
- h) Állami és önkormányzati tulajdonú ingatlan- és ingóvagyon nem piaci feltételekkel történő értékesítése
- i) Helyi építési ügyekhez kapcsolódó korruptiós kockázatok (nem)kezelése
- j) Állami vagyontárgyak saját, privát, vagy párt-célokra való használata, adott esetben kisajátítása

4. A Kormány részéről véleményezésre megküldött Stratégia tervezete

A 2023-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia

1. Összefoglaló

Magyarország elkötelezett a korrupció minden formájának visszaszorítása, az EU pénzügyi érdekeinek védelme és az uniós költségvetési források szabályszerű felhasználása mellett. A kondicionalitási eljárás, valamint a helyreállítási és ellenállóképességi terv keretében vállalta, hogy 2023. július 1. és 2025. december 31. közötti időszakra vonatkozó nemzeti korrupcióellenes stratégiát (a továbbiakban: Stratégia) készít. Ez egy átfogó, középtávú korrupciómegelőzési dokumentum, amelynek célja a korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos tudatosság és felelősségvállalás egész társadalmat átfogó megerősítése, amely többek között magában foglalja az államszervezeti működés átláthatóságának fokozását, a közbeszerzési eljárás versenyképesebbé tételét, a bírói függetlenség megszilárdítását, közszféra teljes szervezeti és egyéni integritásának megerősítését.

Ez a Stratégia – bár formájában és tartalmában épít arra – megkülönböztetendő a 2021-2027 programozási időszakra, valamint a helyreállítási és ellenállóképességi terv végrehajtására készült csalás és korrupció elleni stratégiától, amely kizárólag az uniós támogatások felhasználásának tisztaságát, hatékonyságát, valamint átláthatóságát hivatott elősegíteni. A két stratégia céljait, és az azokból fakadó feladatokat összehangolt módon, az egymást erősítő hatások tudatos kiaknázásával kell végrehajtani.

Mivel a Stratégia biztosítja a korrupcióellenes intézkedések koherens végrehajtását mind a nemzeti, mind az uniós pénzügyi támogatás tekintetében, célrendszere és beavatkozási területei kiterjednek a helyreállítási és ellenállóképességi terv keretében Magyarország által vállalt intézkedésekre, amelyeket a Stratégia intézkedési terve – az egyértelműségnek és a hatékonyságnak a nyomon követési tevékenység során történő biztosítása és a párhuzamosságok elkerülése érdekében – külön nem tartalmazza.

2. Bevezetés

2.1. A stratégiai keretrendszer

A közel másfél évtized korrupcióellenes stratégiai keretében, és azon túl is számos intézkedéssel igazolható, hogy Magyarország folyamatosan tett és tesz a korrupció, illetve a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében. Törekszik arra, hogy egyre szélesebb kontrollrendszert építsen ki az európai uniós pénzek felhasználásában, és – az Alaptörvényben meghatározott kötelezettsége szerint – érvényesítse az átlátható költségvetési gazdálkodás elvét.

Hazánkban az első, kifejezetten korrupcióellenes kormányhatározat 2001-ben született, amely a korrupció elleni küzdelem fő eszközének a szabályalapú beavatkozást tekintette: a végrehajtandó intézkedéseket büntetőjogi és egyéb jogi feladatokra osztotta, amelyeket további intézkedések egészítettek ki. Ebben az időszakban csatlakozott Magyarország a jelentős nemzetközi antikorrupciós egyezményekhez.

A Kormány 2012-ben elfogadta a **Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programját**, amely jelentős lépést jelentett, hiszen korábban nem volt ilyen jellegű kormányzati szintű stratégiai tervdokumentum. A program már nemcsak a büntetőjogi eszközöket hangsúlyozta, hanem kiemelt szerepet kapott benne az érték alapú megközelítés: a korrupció megelőzése és az integritás erősítése.

Kiemelendő a 2015 és 2018 között végrehajtott **Nemzeti Korrupcióellenes Program** (a továbbiakban: NKP), amely abban különbözött az előző korrupcióellenes programoktól, hogy a közszolgálati korrupció megelőzésén túl az üzleti élet szereplői és a lakosság körében nemcsak célul tűzte ki a szemléletformálást, a korrupcióval szembeni ellenállóképesség növelését, hanem az intézkedési formák széles skáláját sikerült alkalmaznia az értékalapú módszerektől a szigorúan vett szabályalapú – pl. jogszabályalkotási – folyamatokig. Növumaként kiemelendő, hogy a korrupciómegelőzési intézkedésekkel a társadalom széles spektrumát szólította meg, természetesen az alkalmazott módszereket, eszközöket a csoportok sajátosságaihoz igazítva. Az NKP végrehajtása során szerzett tapasztalatok azt igazolták, hogy az államigazgatási szervek részéről igény van arra, hogy a munkatársaik szemléletformáló képzéseken vegyenek részt, megismerjék az egyéni és szervezeti integritás fejlesztésében rejlő lehetőségeket, illetve arra is, hogy az integrált kockázatkezelést olyan munkatársaik működtessék, akik azonosulni tudnak a korrupció mentesség szemléletével.

Továbblépést jelentett a 2020 és 2022 közötti időszakra szóló NKS, amely a korrupció megelőzése mellett a korrupciós bűncselekmények, helyzetek megszakítására, felderítésére, és az elkövetők felelősségre vonását célzó jogi eszközök hatékonyabb alkalmazására helyezte a hangsúlyt. Emellett azonban figyelmet fordított az integritás-tudatosság fokozására az egyének és a szervezetek vonatkozásában egyaránt. Az NKS technológiai beavatkozásai között a XXI. század vívmányai is visszatükröződtek már, és meghatározásra került az informatikai fejlesztések és az elektronikus közigazgatás adta lehetőségek minél szélesebb körű kihasználása a korrupció elleni küzdelemben.

Mivel a korábbi korrupcióellenes stratégiák főként sikeresen végrehajtott jogalkotási feladatokat tartalmaztak, ezért a megszilárdult jogszabályi környezetnek köszönhetően az NKS-ben nagyobb szerepet kapott a szervezetek, különösen az államigazgatási szervek működésében rejlő korrupciós kockázati tényezők azonosítása, és azok jelentős csökkentése, és az e-közigazgatásban rejlő technológiai lehetőségek korrupció elleni küzdelem érdekében való felhasználhatósága. Az e-közigazgatás keretében létrejött informatikai fejlesztések hozzájárulhatnak az ügyfél és az ügyintéző közötti kockázatos személyes kontaktusok további csökkenéséhez, míg az automatizált döntéstámogató rendszer kifejlesztésétől következő lépésként a döntéshozatali folyamat átláthatósága és ellenőrizhetőségének javítása várható.

2.2. A 2010-2020 közötti időszak korrupcióellenes tevékenységének eredményei

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

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 – 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 bűnfelderítési feladatok körét. A 2011. január 1-jén létrejött Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) kiemelt feladata lett a korrupció csökkentése, a szervezett bűnözői körök rendvédelmi és közigazgatási szerveken belüli térnyerésének megakadályozása, magas szintű felderítő munka folytatása, illetve a hivatásuk miatt veszélybe került munkatársak és családtagjaik számára a megfelelő védelem megszervezése.

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 korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat már tükrözi azt a jelentős szemléletbeli változást, amelynek lényege, hogy a korrupció visszaszorításának eszközeként a büntetőjog mellett a megelőzés, a szervezeti ellenállóképesség erősítésére is nélkülözhetetlen. 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: Intr.) kihirdetésével jelent meg, amely – figyelemmel az OECD 2009-ben készült integritás keretrendszeréről szóló dokumentumában foglaltakra – az integritásirányítási rendszer működtetését a szervezet elsőszámú vezetőjének feladatává teszi, akit e munkájában az integritás tanácsadó segít. A folyamatos államigazgatási struktúra változás okán az Intr. hatálya alá tartozó államigazgatási szervek köre nő. 2023-ban 128 szervezet tartozik az Intr. hatálya alá. Összehasonlításként 2019-ben ez a szám 64 volt.

Az Intr. egyértelműen meghatározza az integritásirányítási rendszer elemeit: rendelkezik a rendszer egyes szereplőinek, így az integritás tanácsadó státuszáról, feladatairól, hatásköréről. Megfogalmazza továbbá az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás alapszabályait.

Az integritásirányítási rendszer mindazon eszközöket, folyamatokat és struktúrákat tartalmazza, amelyek közvetlenül segítik elő az integritási kockázatok felismerését, kezelését, valamint mérséklését. Ide sorolhatók például a szervezeti szabályzók, iránymutatások, kódexek, képzés-tanácsadás, az átfogó és folyamatos integritásfejlesztési mechanizmusok. Az integritás szintjének emeléséhez az Intr. létrehozta az integritás tanácsadó jogintézményét, és – szűk kivételtől eltekintve – kötelezővé tette a kinevezését az államigazgatási szerveknél, amelynek 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, munkatársait tájékoztassa és tanácsot adjon részükre.

Az államigazgatási szerveknél évente fel kell mérni a szerv működésével kapcsolatos korrupciós kockázatokat, és éves intézkedési tervet kell készíteni, továbbá ki kell alakítani a szervezet működésével összefüggő visszaélésekre, szabálytalanságokra és korrupciós kockázatokra, valamint a bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó általános eljárásrendet.

Annak érdekében, hogy a kormánytisztviselők megismerjék a megelőzéssel kapcsolatos követelményeket, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem ezeket beépítette alap- és mesterfokú képzéseibe, továbbá kétféléves integritás tanácsadó szakirányú továbbképzést is indított. Ez a képzéssorozat az elmúlt évtizedek egyik legnagyobb közszolgálati továbbképzését valósította meg.

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 rendszer útján is megtehesse.

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.

A Nemzeti Együttműködés Programjában megfogalmazott kormányzati prioritást követve 2014. év végén változtak a kormányzati korrupcióellenes tevékenység szervezeti keretei is. A Kormány a korrupcióellenes tevékenységének koordinálását a belügyminiszter hatáskörébe, ezen belül az NVSZ feladatkörébe utalta. Az NVSZ amellett, hogy 2014 óta végzi a korrupcióellenes tevékenységgel kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolását, a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve. Feladat- és hatásköre az Rtv., valamint *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 alapján kiterjed a bűnfelderítésre és bűnmegelőzésre, a kifogástalan életvitel ellenőrzésre, a megbízhatósági vizsgálatra, a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatokra, valamint a vezetői beosztásba kinevezést és a rendfokozatban történő soron kívüli előléptetést megelőző előzetes véleményalkotásra.

A Kormány javaslatára az Országgyűlés jelentős költségvetési támogatást nyújtott ahhoz, hogy az ügyészségen belül is megalakulhasson a korrupcióellenes egység, valamint ezzel egyidejűleg az ügyészség hatásköre is bővült: a hivatali bűncselekmények felderítése érdekében az ügyészségi törvény alapján leplezett eszközöket alkalmazhatnak. Az Országos Bírósági Hivatal létrehozta a Bírósági Integritás Munkacsoportot, a Kúrián pedig külön munkacsoport elemzi a feladatellátást érintő valamennyi kockázattípust, és ennek során kiemelt figyelmet fordít a korrupciós kockázatokra.

Az igazságszolgáltatási reform keretében alkotott új kódexekben, így az új Büntető Törvénykönyvben és az új Polgári Törvénykönyvben is kiemelt értéként jelennek meg a korrupció megelőzése és az állami vagyonnal való felelős gazdálkodás követelménye. A *büntetőeljárásról* szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) a jogegységesítést valósította meg. Az új Be. kodifikációja biztosította, hogy a leplezett eszközöket csak a büntetőeljárásban, illetve elejétől fogva ügyészségi és bírói kontroll mellett lehet alkalmazni. Az így gyűjtött információ bizonyítékként történő felhasználása az új szabályozásban könnyebbé válik, ugyanis a továbbiakban nincs szükség többszintű adminisztrációs eljárásra. Számos intézkedése mellett a Be. az ügyészség hatáskörébe utalta a hivatalos személyekkel összefüggésben elkövetett korrupciós bűncselekmények nyomozását is.

Külön kiemelendő, hogy *a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről* szóló 2001. évi CIV. törvény 2012. évi módosítása lényegesen kibővítette a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedések alkalmazási lehetőségét, így az kiterjed azokra az esetekre is, amikor a bűncselekményt jogi személy felhasználásával követik el.

Az átláthatóság növelését biztosítja az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) is, amely kimondja, hogy a közfeladatot ellátó szervek – köztük a költségvetési szervek – tevékenységére vonatkozó adatok közérdekű adatnak minősülnek, így azokat bárki megismerheti.

2012-ben a Kormány 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. Ennek megfelelően 2013-ban a rendvédelmi szervek személyi állomány és a kormánytisztviselők vonatkozásában is elkészültek a hivatásetikai kódexek.

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) az „Európai Unió Támogatásával megvalósuló Integritás Projekt” keretében vállalta, hogy évente feltérképezi a közintézmények integritását, amely során azonosítja az intézmények működésében rejlő kockázatokat, és a mérséklésükre kiépített kontrollokat.

2011-2020 között évente, összesen 10 alkalommal végezte el a kérdőíves felmérést 15 intézménycsoport vonatkozásában. A vizsgálatokat felölelő időszakban háromszorosára nőtt a kérdőíveket önkéntes alapon kitöltő szervezetek száma. A kutatás eredményei bizonyították, hogy a felmérésben való részvétel önmagában is erősítette az integritás tudatosságát azoknál az intézményeknél, amelyek legalább öt alkalommal vettek részt abban. A 2017-es elemzés először fókuszált arra az öt területre, ahol különösen jelentősek a közintézmények és a magánszektor találkozásából fakadó kockázatok. Kijelenthető továbbá, hogy az integritás alapú gondolkodás, és az annak való megfelelés igénye a közszféra intézményeinek széles körében már megjelent.

2018 októberében a pénzügyminiszter és a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter előterjesztést nyújtott be a Kormány részére a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről. A szabályozás megalkotásának célja volt, hogy elősegítse a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok szabályszerű működését. Ennek érdekében a szabályozás bevezeti a megfelelést támogató szervezeti egység vagy szervezeti felelős intézményét. Az ellátandó funkció rendeltetése, hogy támogassa a társaságok jogszabályoknak, valamint az erkölcsi, etikai és társadalmi szabályoknak való megfelelő működését. Feladata még mindezek betartásának ellenőrzése, az eltérések feltárása, és javaslatok a hiányosságok kiküszöbölésére. Az új funkció több ponton analógiát mutat az államigazgatási szerveknél kijelölt integritás tanácsadó szerepkörével.

A belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer összehangolásának keretében létrejövő integrált kockázatkezelési rendszer bevezetése nemcsak az Intr. hatálya alá tartozó államigazgatási szervek, hanem *a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről* szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) hatálya alá tartozó költségvetési szervek számára is kötelezővé tette az integrált kockázatkezelési rendszer bevezetését. Az új rendelkezések egységes végrehajtása érdekében valamennyi államigazgatási szerv vezetőjének és integritás tanácsadójának szakmai segítséget nyújt egy három részből álló módszertani útmutató: (1) a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelési folyamatoknak a szervezése, (2) az integritási és korrupciós kockázatok felmérését, illetve az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítése, valamint (3) a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadásának és kivizsgálásának rendje.

A költségvetési szervek tekintetében ajánlás készült az integritásirányítási rendszert – önkéntes döntésük alapján – kialakítani szándékozó költségvetési szervek számára, amely a különféle szervtípusok igényeihez igazodóan nyújt módszertani segítséget az integritásirányítási rendszerek kialakításához. Az ajánlás a módszertani útmutatókhoz képest magasabb absztrakciós szinten mutatja be az integritásirányítási rendszer kiépítése során felhasználandó alapvető szemléletmódot és ismereteket, a mérlegelendő szempontokat, és a kiépítés mikéntjével kapcsolatban meghozandó stratégiai döntéseket. Az ajánlás melléklete a költségvetési szervek egyes típusai szervezet-specifikus integritásirányítási rendszere szempontjából figyelembe veendő legfontosabb sajátosságokat ismerteti.

Az NVSZ partnereivel együttműködve rendszeres segítséget nyújtott az önkormányzatok számára az integránsabb működésük megteremtése érdekében.

Az NVSZ a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósággal közösen 2016-ban módszertani útmutatót készített, amelyben az átláthatóság és a közbizalom erősítése érdekében az információszabadság fontosságára, a közadatok közzétételére és annak módjára hívta fel a figyelmet.

Az útmutató összegyűjtötte a hazai jó gyakorlatokat, és hozzáférhetővé tette az önkormányzatok számára. Az alacsony lakosságszámú és kisebb gazdasági teljesítőképességű önkormányzatok körében igény mutatkozott arra, hogy korrupcióellenes, illetve korrupció-megelőzési feladatok végrehajtásához módszertani segítséget kapjanak. Az „*Integráns önkormányzat*” című útmutató célja volt, hogy az önkormányzatok számára a helyi sajátosságaikhoz igazodóan mozdítsa elő az önkéntes döntésük alapján vállalt korrupció-megelőzési és integrációs feladataik eredményes ellátását.

A korrupciós kockázatok mérséklése érdekében a jegyző hatósági tevékenységének ellenőrzésére is sor kerül *a fővárosi és vármegyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról* szóló 568/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján. 2016-óta, minden évben az NVSZ által készített korrupciómegelőzési szempontú ellenőrzési terv alapján vizsgálat alá kerül egy kiválasztott olyan ügytípus, amelyben a döntések ellenérdekű fél hiányában jogorvoslattal nem érintettek.

A *közbeszerzésekről* szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) alapján a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: KH) az elektronikus közbeszerzési rendszer (a továbbiakban: EKR) kötelező alkalmazását megelőzően működtette a Közbeszerzési Adatbázist (a továbbiakban: KBA), amely elősegítette a közbeszerzési információk nyilvánosságát, továbbá az elektronikus eljárási és kommunikációs lehetőségek támogatását. Ennek keretében elektronikus közzétételi lehetőséget biztosított, amelyen az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentumokat központilag, térítésmentesen az ajánlattevők számára hozzáférhetővé tehetette, és azt az ajánlattevők ingyenesen elérhették.

A 2015. november 1-jén hatályba lépő, és azóta többször módosított Kbt. számos, a korrupció megelőzésére, valamint az átláthatóság és a verseny növelésére irányuló intézkedést tartalmaz. Ide sorolhatók különösen az összeférhetetlenség és a tényleges verseny biztosítására vonatkozó előírások, a kizáró okok komplex rendszere, a nyilvánossággal összefüggő kötelezettségek sora, a szerződések módosításának szabályai, a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati tevékenységére vonatkozó szabályok

Mivel Magyarország jelentős fejlesztési forrást használ fel európai uniós költségvetésre támaszkodva, ezért szükségessé vált a benyújtott támogatási kérelmek kizárólagosan szakpolitikai szempontok alapján történő tartalmi értékelése, így biztosítva a pályázók számára a piaci szereplők érdekeitől való függetlenséget, az objektivitást és az átláthatóságot. Az *állami projektértékelői jogviszonyról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról* szóló 2016. évi XXXIII. törvény szerint ezt a vizsgálatot az állami projektértékelők végzik 2016. május 6-tól.

A korrupcióval kapcsolatos szakirodalomban széles körben elfogadott nézet, hogy a hivatali korrupció létrejöttéhez nagymértékben hozzájárul a közigazgatási szerv diszkrecionális, vagyis szabad mérlegelési jogkörének fennállása. A 2014-2020 közötti időszakra szóló Közzolgáltatás-fejlesztési Stratégia céljai közé tartozik a költséghatékonyság és az elektronikus támogatások fejlesztése, amelyekkel a diszkrecionális jogkör kockázatainak csökkentését mozdítják elő.

Első lépésként összegyűjtésre kerültek a hatósági eljárások közül azok, amelyek automatizálhatók, majd *a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról* szóló 2016. évi CXXVII. törvény 2017. január 1-jétől megteremtette az automatikus döntéshozatali eljárás közigazgatási hatósági eljárásokban való alkalmazásának jogszabályi kereteit. Ennek értelmében egy napon belül történő automatikus döntéshozatalnak van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, és a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, valamint a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel továbbá nincs ellenérdekű fél.

Ennek szellemiségét tükrözi a 2018. január 1-jén hatályba lépő az új *általános közigazgatási rendtartásról* szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), amelyben már az automatikus

döntési eljárás is szabályozásra került, biztosítva azt, hogy a döntéshozatal 24 órán belül megtörténjen az ilyen ügyekben. Az Ákr. koncepciója is tartalmazta azt az elvet, hogy a „közigazgatásnak meg kell felelnie a költségvetési – eljárás-gazdaságossági, hatékonysági – követelményeknek, és ki kell zárnia a korrupció minden formáját”.

A Kormány számos intézkedéssel igyekezett kifehériteni a gazdaságot, és növelni a vállalkozói hajlandóságot. A bevezetett online-pénztárgépek rendszerével egyrészt évről évre növekedett az adóbevétel, másrészt a NAV-hoz érkező közvetlen és azonnali információk alapján az ellenőrzések is hatékonyabbá váltak. Ugyancsak az átláthatóság fokozása, a gazdaság kifehéritése, az adóelkerülő magatartások lehetőségének kizárása érdekében szükséges volt a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó áru- és készpénzforgalom, valamint a szolgáltatások teljesítésének igazolására szolgáló bizonylatok, valós idejű, ellenőrzött kibocsátásának informatikai megoldással történő támogatása. Ennek megvalósítására 2018. július 1-től bevezetésre került az online számlaadat-szolgáltatási program, mely megteremtette - először a 100 ezer Ft-ot elérő, illetve meghaladó ÁFA tartalom esetén, majd 2021-től értékhatár nélkül – a közvetlen számlaadat-továbbítást a NAV felé. Előnye, hogy helyszíni ellenőrzés nélkül az adóhatóság azonnali információhoz jut az ügyletekről. A 2022. évi KATA (kisadózó vállalkozások tételes adója) szabályozás módosításával sikerült kiküszöbölni a visszaéléseket, valamint szűkítették ezt az adózási formát választható egyéni vállalkozók körét, a lakosság részére saját szolgáltatást nyújtó vagy termékeket értékesítő egyéni vállalkozásokra.

2.3. A korrupcióellenes fellépés alapfogalmai

Belső kontrollrendszer: a szervezeti célok megvalósítását segítő eszközök összessége. Egymásra épülő és egymást kiegészítő elemei a kontrollkörnyezet, az integrált kockázatkezelési rendszer, a kontrolltevékenységek, az információs- és kommunikációs rendszer, valamint a monitoring.

Csalás: az (EU) 2017/1371 irányelv 3. cikke (2) bekezdése szerinti szabálytalanság.

Folyamat: a szervezet által végrehajtott tevékenységsor.

Folyamatleírás: a folyamattal kapcsolatos összes lényeges információ, valamint a folyamatba tartozó tevékenységek lépésenkénti leírása.

Folyamatmenedzsment: a szervezeti folyamatok és a szervezet állandó hozzáillesztése a külső igényekhez és a tágabb értelemben vett környezeti elvárásokhoz.

Forgóajtó-jelenség: az az élethelyzet, amikor közhivatalnokok a magánszektorban vagy üzletemberek a közigazgatásban folytatják karrierjüket.

Integrált kockázatkezelési rendszer: folyamatalapú kockázatkezelési rendszer, amely a szervezet minden tevékenységére kiterjed, egységes módszertan és eljárások alkalmazásával, a szervezet célkitűzéseinek és értékeinek figyelembevételével biztosítja a szervezet kockázatainak teljes körű azonosítását, azok meghatározott kritériumok szerinti értékelését, valamint a kockázatok kezelésére vonatkozó intézkedési terv elkészítését, és az abban foglaltak nyomon követését.

Integritás: személyes vagy szervezeti integritás. Általában szervezeti integritást értünk alatta. A szervezeti integritás az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése. A személyes integritás: egy személynek az általa vallott értékek szerinti viselkedése.

Integritás tanácsadó: a hivatali szervezet vezetője által az integritási és korrupciós kockázatok kezelésében való támogatásra és az integritásirányítási rendszer és a belső kontrollrendszer egyes elemei működtetésének koordinálására kijelölt, az államigazgatási szervnél foglalkoztatott személy.

Integritási kockázat: az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés vagy egyéb esemény lehetősége.

Integritásirányítási rendszer: az irányítási és vezetési rendszer funkcionális alrendszere, amely az államigazgatási szerv integritás alapú működésének megteremtésében részt vevő személyek és csoportok tevékenységének összehangolásával, a kontrollkörnyezethez illeszkedve biztosítja a szervezeti kultúra egységét az értékek, elvek, célkitűzések és szabályok meghatározása, a követésükhöz szükséges útmutatás és tanácsadás, a megfelelés nyomon követése és szükség esetén kikényszerítése útján.

Kockázat: a jövőben valamilyen valószínűséggel bekövetkező esemény, ami bizonyos mértékben negatív vagy pozitív irányba befolyásolja a szervezeti célok elérését.

Kockázatkezelési rendszer: mechanizmusok rendszere, amelyek lehetővé teszik a szervezet tevékenysége alapján kialakított célokra ható negatív hatások vagy lehetőségek felismerését, elemzését és kezelését.

Korrupció: hatalommal való visszaélés magáncélból. Tágabb értelemben az integritás hiánya.

Korrupció (magasszintű): A miniszterelnök, a miniszterek, kormánybiztosok, közigazgatási államtitkárok, politikai tanácsadók és a miniszterelnök megbízottjai, valamint az országgyűlés által választott tisztséget betöltő személyek által a Btk. XXVII. Fejezetében meghatározott bűncselekmény, valamint az (EU) 2017/1371 irányelv 3. cikke (2) bekezdése szerinti szabálytalanság elkövetése.

Korrupciós cselekmény: olyan szervezeti integritást sértő cselekmény, amelyet a büntetőjog is szankcionál.

Korrupciós kockázat: olyan integritási kockázat, amely korrupciós cselekmény bekövetkezésének a lehetőségét jelenti.

Közérdekű bejelentés: olyan körülményre irányuló figyelemfelhívás, amely körülmény orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

Szabálytalanság: az (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk 31. pontja szerinti jogsértés.

Szervezeti integritást sértő esemény: minden olyan esemény, amely a szervezetre vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér.

Szervezeti integritást sértő eseményre vonatkozó bejelentés: olyan közérdekű bejelentés, amely az adott szervezet integritását sértő eseményre vonatkozik.

Szervezeti kultúra: a szervezetben megjelenő értékek, attitűdök, szokások, vélekedések, hiedelmek összefüggő rendszere, amelynek közvetve és közvetetten tapasztalható részei (nyilvánvaló és rejtett, nehezen felismerhető elemei) is vannak.

2.4. A korrupcióellenes fellépés alapelvei

A megelőzés elsődlegessége: A korrupciót sokkal egyszerűbb és olcsóbb, vagyis hatékonyabb megelőzni, mint a már bekövetkezett korrupció okozta károkat kezelni.

Integritás szemlélet: A megelőzés alapja az egyének és a szervezetek korrupcióval szembeni ellenállóképességének erősítése, amihez a szabályalapú és az értékalapú intézkedések kiegyensúlyozott és összehangolt alkalmazása szükséges.

Vezetői példamutatás: Az integritás szemlélet sarokköve az ezzel kapcsolatos felsővezetői elköteleződés és a folyamatos gyakorlati vezetői példamutatás.

Össztársadalmi megközelítés: Bár a korrupciós gyakorlatok megelőzésében központi szerepe van az állami szerveknek és főleg azok vezetőinek, a korrupció elfogadása, kulturális mintáinak átalakítása azonban széles körű társadalmi együttműködést igényel.

A felelősségvállalás kultúrája: A korrupció elleni közös fellépés legnagyobb akadály a bárminemű személyes érintettség kétségbe vonása és a felelősség háraitása. A felelősségvállalást támogató kulturális gyakorlat kialakításához – a tudatosítás mellett – következetes, de méltányos és észszerű elszámoltatási mechanizmusok megerősítése szükséges.

Az átláthatóság biztosítása: A felelősségvállalás kultúrája előmozdításának egyik leghatásosabb eszköze a döntések és folyamatok nyilvánosság számára való átláthatóságának megerősítése.

Nemzetközi együttműködés: A korrupció megelőzésében az egyik legfontosabb erőforrás a nemzetközi szinten felhalmozódott tudás megosztása és felhasználása.

3. Helyzetértékelés

3.1. A korrupcióellenes fellépés jogi keretei

Az Európai Bizottsággal folytatott egyeztetések alapján tett kötelezettségvállalásoknak megfelelően a korrupciómegelőzés területén számos módosítást hajtottunk végre törvényi szinten is, amelyek alapjaiban változtatják meg a korrupció elleni fellépés jogi keretrendszerét.

A Be. módosításával a jog és az igazság érvényesítésére több lehetőség nyílik azáltal, hogy bizonyos korrupciós bűncselekmények esetén, ha a rendőrség vagy az ügyészség a feljelentést elutasítja vagy a nyomozást megszünteti, bármely személy jogosult felülbírálati indítvány előterjesztésére, amennyiben a sértett vagy feljelentő nem vesz részt az eljárásban vagy pedig nem nyújt be felülbírálati indítványt. Ebben az esetben az anonimizált határozatot és ügyiratjegyzéket 1 hónap időtartamra teszik közzé. Az eljárás lefolytatása érdekében fellépő személy végső soron jogosulttá válhat, hogy a bíróság előtt vádlóként lépjen fel. A korábbi eredményes felülbírálatot követő új eljárás megszüntetése esetén pedig egy újabb eredményes jogorvoslattal megnyílhat a lehetőség arra is, hogy az eljárás lefolytatása érdekében fellépő személy vádat emeljen, és a vádat képviselje a bírósági eljárásban.

Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokat, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint az Európai Csalásellenes Hivatal ellenőrzéseit érintő törvények módosításáról szóló 2022. évi XXIX. törvény szerint a korrupciós bűncselekmények utólagos felderítésében több jogkört kap az Európai Unió Csalásellenes Hivatala (OLAF). A módosítás értelmében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri támogatást nyújt a helyszíni ellenőrzés vagy vizsgálat lefolytatásához.

Az említett törvény módosította a *közbeszerzésekről* szóló 2015. évi CXLIII. törvényt is. Egyes projekteknél a teljes közigazgatást – beleértve közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó

alapítványokat és az általuk létesített vagy fenntartott jogi személyeket – közbeszerzési eljárásra kötelezik.

A Kormány módosította az összeférhetlenségi szabályokat is, az alapítvány, illetve az általa létesített vagy fenntartott jogi személyek legfőbb szervének és felügyelőbizottságának elnökei és tagjai, valamint mindezek foglalkoztatottjai tekintetében. Ennek értelmében az, aki a feladatai pártatlan az, aki a feladatai pártatlan, tárgyilagos és elfogulatlan ellátására gazdasági érdeke vagy bármely egyéb közvetlen vagy közvetett személyes érdeke vagy körülménye miatt nem, vagy csak korlátozottan képes, köteles tartózkodni minden olyan tevékenységtől, amely az alapítvány vagy a csatlakozó vagy mindezek számára közvetlen vagy közvetett módon vagyont juttató érdekeivel ellentétes lehet.

Az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében *a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételéről szóló 2010. évi CXXXI. törvény* módosítása értelmében a Központi Statisztikai Hivatal törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet előkészítése során hivatalos statisztikai adatok szolgáltatásával közreműködik az előzetes hatásvizsgálat elvégzésében. A jogszabály-tervezeteket széles társadalmi véleményezésre kell bocsátani, amelynek teljesülését évente ellenőrzik.

A Kormány hatékony lépéseket tett a hálapénz jelenségének kivezetésére. A hálapénz torzította az egészségügyi szolgáltató rendszert, az orvos-beteg bizalmi viszonyt. A Kormány célja, hogy mindenki egyformán, az állapotának megfelelő mértékben vehessen igénybe kiszámítható, betegközpontú állami egészségügyi szolgáltatásokat. Ennek biztosítására egy új jogi keretrendszeren keresztül megteremtette a kivezetés szabály alapú eszköztárát.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény módosítását követően vesztegetésnek minősül az egészségügyi szolgáltatással összefüggésben adott vagy elfogadott jogtalan előny. *Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény* kimondja, hogy jogtalan az állami egészségügyi szolgáltatás nyújtása során az elfogadott vagy kért pénzbeli, gazdasági vagy természetbeni ellenszolgáltatás, egyéb előny. A törvény pontosan meghatározza a legálisan adható ajándék körét és mértékét is. *Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi. C. törvény* meghatározta az állami egészségügy új foglalkoztatási formáját, az abból történő kizárás eseteit (pl. szándékos bűncselekmény elkövetése), illetve megerősítette az állami és magán egészségügyi ellátás közötti átjárhatóság megszűnését. Végül, de nem utolsó sorban az Rtv. 7. § kiterjesztette a Nemzeti Védelmi Szolgálat bűnmegelőző, bűnfelderítő hatáskörét az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állókra, valamint az állami és önkormányzati egészségügyi rendszert működtető irányítási-felügyeleti intézmények dolgozóira is.

3.2. A korrupcióellenes fellépés intézményi keretei

A Kormány nem csak a jogszabályi, hanem a szervezeti keretrendszer megerősítésére is tett intézkedéseket.

A nemzeti korrupcióellenes tevékenység koordinálása 2014 óta a belügyminiszter irányításával zajlik, aki a feladatot a folyamatosan megújuló Nemzeti Védelmi Szolgálat közreműködésével látja el. A szolgálat által végzett megbízhatósági vizsgálat jogintézménye megköveteli a védett szervek és állományuk tekintetében a folyamatos kockázatelemzést és értékelést. További szervezetfejlesztések történtek az elmúlt években a nyomozó szerveknél, ügyészségnél is a korrupciós bűncselekmények hatékonyabb felderítése és nyomozása érdekében.

Az **Integritás Hatóság** létrejöttével megvalósult egy olyan független hatósági kontrollt biztosító szervezet, amely fellép azokban az esetekben, amelyekben az érintett szervezetek nem teszik meg a szükséges lépéseket a csalás, az összeférhetlenség, a korrupció és egyéb jogsértés vagy

szabálytalanság megelőzésére, kijavítására. A Hatóság integritási kockázatértékelő tevékenységet végez, ajánlásokat tehet, hatósági vizsgálatot végezhet.

Az Integritás Hatóság mellett **Korrupcióellenes Munkacsoport** működik. Tagjai a témakörben kiemelt felelősséget viselő államigazgatási szervek, valamint civil szervezetek képviselői. A Munkacsoport a Hatóságtól független, elemző, javaslattevő, véleményező és döntéselőkészítő feladatokat ellátó testületi szerv. Javaslati a korrupció megelőzésének és felderítésének javítására hivatottak.

A Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi XXVIII. törvény alapján jött létre az egyes európai uniós alapokból származó támogatásokkal megvalósuló fejlesztési projektek kapcsán, az esetleges összeférhetlenségi helyzetek felmérésére és kezelésére. Tevékenysége során azonosítja a lehetséges összeférhetlenségi helyzeteket, ennek keretében kockázatelemzést végez, és anonim bejelentőrendszert működtet.

A BEII felel az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendeletének 61. cikke szerinti uniós költségvetés végrehajtásában részt vevő személyek összeférhetlenségi és érdekeltégi nyilatkozatainak ellenőrzéséért, különös tekintettel a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben, a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendeletben, a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendeletben valamint a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 29/B. § rendelkezésében foglaltakra, továbbá felel az anonim bejelentő felületeken bejelentett összeférhetlenségi és csalásgyanús esetek kivizsgálásáért.

A 2018. évi CXXV. törvény 29/B § (3) bekezdés c) pontja alapján a BEII Igazgatója gondoskodik az összeférhetlenségi helyzetek megelőzése érdekében a tudatosság növeléséről és az intézményrendszer uniós támogatások végrehajtásáért felelős szereplőinek képzéséről.

A BEII célkitűzése, hogy a fejlesztéspolitika irányítási rendszer szerves részeként egyfajta integritási tudásközpontként szintetizálja az integritási képzések hazai, európai és nemzetközi tapasztalatait és legjobb gyakorlatait, annak érdekében, hogy a hazai belső közigazgatási képzések alkalmasak legyenek az egyének és szervezetek fejlesztésére.

Magyarország a nemzetközi antikorrupciós egyezményekhez való csatlakozásával, és azok kötelező hatályának elismerésével vállalta, hogy a korrupcióelleni fellépés keretrendszerét úgy alakítja át, hogy az megfeleljen az egyezményekben foglalt követelményeknek. Ezen vállalás teljesítését a nemzetközi szervezetek ellenőrzik.

Magyarország 1999-ben csatlakozott az **Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjához (GRECO)**, amelynek legfontosabb célkitűzése, hogy a tagjait segítse, támogassa a korrupció elleni küzdelemben az előre meghatározott témakörökben végzett kölcsönös ellenőrzései útján. Hazánkat öt körben értékelt és véleményezte, többek között a jogi személyekkel szembeni eljárásokat, a parlamenti képviselők mentelmi jogát, a bírák, az ügyészek, és a rendőrség szervezeti autonómiájának kérdését, a hálapénz problémáját, valamint a magas szintű vezetőkkel szembeni korrupcióellenes tevékenységet vették górcső alá. Javaslatok egy részét a jogrendszerünkbe már beépítettük. A Stratégia a további ajánlások teljesítéséhez nyújt keretet.

Alapító tagként veszünk részt a **Nemzetközi Korrupcióellenes Akadémia (IACA)** munkájában. A nemzetközi együttműködés, a tudás és a tapasztalatok megosztása, valamint a kölcsönös támogatás az

IACA megbízatásának alapvető célja. Újszerű, holisztikus megközelítést nyújt a korrupcióellenes oktatáshoz és kutatáshoz, korrupcióellenes képzéseket biztosít, valamint technikai és módszertani támogatást és segítséget nyújt az érdekelt feleknek. Az elmúlt években kölcsönösen támogattuk egymást különösen a fiatalok körében végzett integritásérzékenyítő tréningek, oktatási anyagok cseréje tekintetében.

Részt veszünk az **ENSZ Korrupció Elleni Egyezményének (UNCAC)** végrehajtásában. Az Egyezmény célja a korrupció hatékonyabb megelőzésére és felszámolására irányuló intézkedések elősegítése és megerősítése a tagállamok korrupcióellenes jó gyakorlatainak megosztása útján.

Magyarország tagja az **OECD Vesztegetés Elleni Munkacsoportjának**, amelynek célja, hogy értékelje, és ez alapján ajánlásokkal támogassa a külföldi köztisztviselők nemzetközi üzleti tranzakcióik során történő megvesztegetésének megakadályozását, illetve feltárását. A 2019-ben elfogadott értékelő jelentés Magyarországgal szemben olyan kérdéseket is vizsgált, mint a nemzetközi vesztegetéses esetek felderítése, a végrehajtás, a vállalati felelősség és a nemzetközi együttműködés. A jelentés szerint Magyarországnak fokoznia kell a vesztegetés elleni fellépést.

Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény – összhangban az Európai Bizottság ajánlásaival – tovább bővíti a szervezeti keretrendszert, ezáltal nagyobb hangsúlyt fektetve az uniós források átláthatóságára és hatékony felhasználására.

3.3. A korrupcióra vonatkozó adatok Magyarországon

A magyarországi korrupcióra vonatkozó adatok közül első helyre kívánkoznak az ismertté vált korrupciós bűncselekményekre vonatkozó adatok.

Szerv	Nemzeti Adó- és Vámhivatal	Rendőrség	Ügyészség	Összes nyomozó hatóság
Év	Regisztrált bűncselekmények száma	Regisztrált bűncselekmények száma	Regisztrált bűncselekmények száma	Regisztrált bűncselekmények száma
	Korrupciós bűncselekmények összesen (rég és új Btk.)	Korrupciós bűncselekmények összesen (rég és új Btk.)	Korrupciós bűncselekmények (Btk. XXVII. Fejezet)	Korrupciós bűncselekmények összesen (rég és új Btk.)
2013	0	404	701	1 105
2014	2	218	3 048	3 268
2015	3	524	234	761
2016	2	838	144	984
2017	5	268	850	1 123
2018	3	357	1 686	2 046
2019	0	177	283	460
2020	4	46	1 999	2 049
2021	44	270	5 905	6 219
2022	25	104	873	1 002

(ENYÜBS adatok)

Eljárási döntések megoszlása TELJES CSELEKMÉNYI KÖR	2019. év		2020. év		2021. év		2022. év		4 év átlaga %-ban
	Összesen								
Összesen	351 102	100%	339 558	100%	330 847	100%	345 944	100%	
Feljelentés elutasítása	21 101	6,0%	20 547	6,1%	20 572	6,2%	22 333	6,5%	6,2%
Nyomozás/eljárás megszüntetés	148 238	42,2%	142 003	41,8%	133 684	40,4%	136 798	39,5%	40,9%
Vádemelés	108 483	30,9%	112 141	33,0%	119 213	36,0%	116 717	33,7%	33,4%
Egyéb	73 280	20,9%	64 867	19,1%	57 378	17,3%	70 096	20,3%	19,4%
Eljárási döntések megoszlása KORRUPCIÓS CSELEKMÉNYEK	2019. év		2020. év		2021. év		2022. év		
	Összesen								
Összesen	1 018	100%	2 556	100%	12 472	100%	1 755	100%	
Feljelentés elutasítása	92	9,0%	116	4,5%	113	0,9%	111	6,3%	5,1%
Nyomozás/eljárás megszüntetés	265	26,0%	255	10,0%	576	4,6%	248	14,1%	13,6%
Vádemelés	620	60,9%	2 180	85,3%	11 779	94,4%	1 379	78,6%	79,8%
Egyéb	41	4,0%	5	0,2%	4	0,0%	17	1,0%	1,3%
Eljárási döntések megoszlása TELJES CSELEKMÉNYI KÖR Ügyészségi nyomozások	2019. év		2020. év		2021. év		2022. év		
	Összesen								
Összesen	5 398	100%	9 428	100%	16 732	100%	6 849	100%	
Feljelentés elutasítása	1 533	28,4%	2 169	23,0%	1 810	10,8%	2 044	29,8%	23%
Nyomozás/eljárás megszüntetés	2 087	38,7%	2 231	23,7%	2 340	14,0%	2 095	30,6%	26,75%
Vádemelés	1 506	27,9%	4 789	50,8%	12 394	74,1%	2 409	35,2%	47%
Egyéb	272	5,0%	239	2,5%	188	1,1%	301	4,4%	3,25%
Eljárási döntések megoszlása KORRUPCIÓS CSELEKMÉNYEK Ügyészségi nyomozások	2019. év		2020. év		2021. év		2022. év		

Összesen	640	100%	2 436	100%	11 936	100%	1 473	100%	
Feljelentés elutasítása	82	12,8%	105	4,3%	98	0,8%	96	6,5%	6,1%
Nyomozás/eljárás megszüntetés	193	30,2%	222	9,1%	525	4,4%	140	9,5%	13,3%
Vádemelés	361	56,4%	2 107	86,5%	11 310	94,8%	1 224	83,1%	80,2%
Egyéb	4	0,6%	2	0,1%	3	0,0%	13	0,9%	0,4%

(ENYÜBS adatok)

A korrupciós ügyekben tett intézkedések adatai arra utalnak, hogy az eljáró hatóságok hatékonysága ebben az ügýtípusban meghaladja az átlagot. A korrupciós ügyekben tett feljelentések elutasításának aránya kedvezőbb, mint az átlagos feljelentés elutasítási arány, a korrupciós ügyek büntető eljárásában az eljárások megszüntetésének és a vádemeléssel befejezett ügyek aránya pedig jelentősen kedvezőbb, mint a teljes bűncselekményi kör tekintetében (a korrupciós ügyekben a vádemelési arány az elmúlt 4 évben két-háromszorosa az átlagnak).

Az elmúlt négy évben (2019-2022. évek között) a feljelentések elutasításának aránya 6.2% volt az összes bűncselekményre vetítve, míg a korrupciós bűncselekmények esetében ez az arány 5.1%. A nyomozások megszüntetések aránya még nagyobb eltérést mutat, hiszen a teljes bűncselekményi kört vizsgálva 40.9%, míg a korrupciós bűncselekmények esetében 13.6%. Végezetül a vádemelések aránya az összes bűncselekményt vizsgálva 33.4%, míg a korrupciós bűncselekmények esetében 79.8%.

Az ügyészségi nyomozásokra vetítve a nyomozások megszüntetések aránya még nagyobb eltérést mutat, hiszen a teljes ügyészségi nyomozás hatálya alá tartozó bűncselekményi kört vizsgálva 26.8%, míg a korrupciós bűncselekmények esetében 13.3%. Hasonlóan a vádemelések aránya az összes bűncselekményt vizsgálva 47%, míg a korrupciós bűncselekmények esetében 80%.

A fenti adatokat jól kiegészítik a korrupciós bűncselekmények felderítését érintő statisztikai adatok, az NVSZ által végzett titkos információgyűjtésekről, illetve előkészítő eljárásokról.

	2019. év	2020. év	2021. év	2022. év
Befejezett eljárás	496	594	668	908
Feljelentés/ nyomozás kezdeményezése	40	40	56	100
Feljelentéssel/ nyomozás kezdeményezéssel érintett személyek száma	142	201	178	480

(Nemzeti Védelmi Szolgálat)

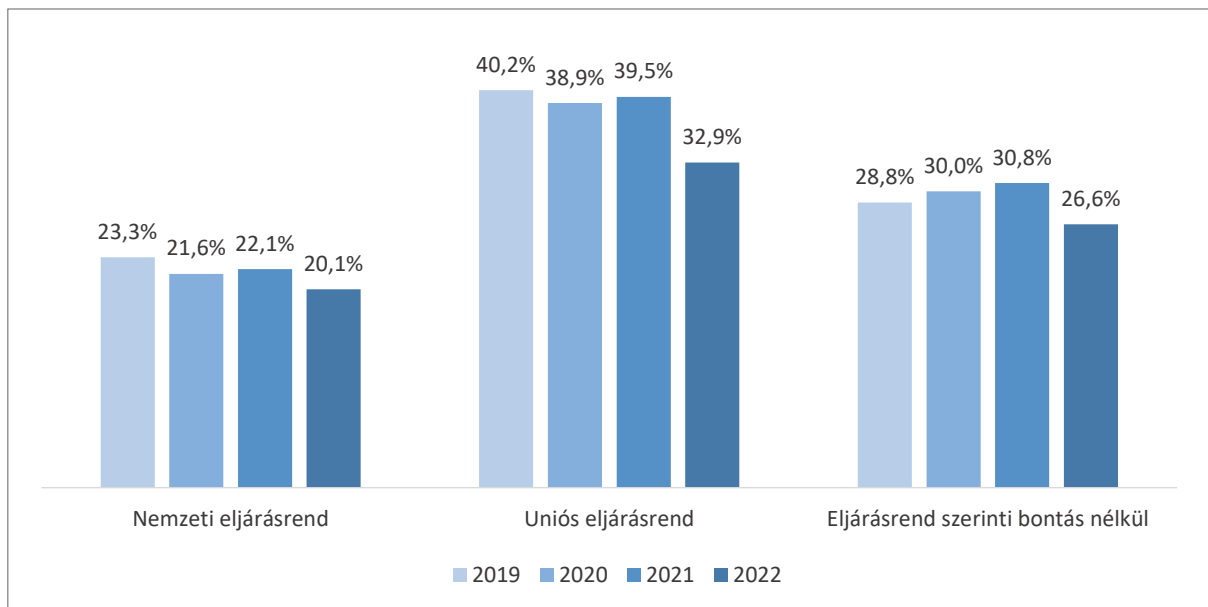
Az NVSZ statisztikai adatai is jól szemléltetik a korrupciós bűncselekményekkel szembeni növekvő felderítési hatékonyságot, hiszen az elmúlt két évben megduplázódott azon személyek száma, akikkel szemben a szervezet feljelentéssel élt. Azonban ez az eredmény nem csak 1-1 kiugró, több személyt érintő ügyből adódott, hanem ezzel párhuzamosan a befejezett eljárások száma és a két és félszeresére emelkedett.

Az NVSZ által 2011. óta működtetett Zöldszámra 2021-ben 44 bejelentés érkezett, 2022-ben pedig 54. Ez azonban csak az egyik lehetséges módja annak, hogy bejelentést és/vagy panaszt tegyen valaki az NVSZ felé. További lehetőség az e-mail vagy a postai kapcsolatfelvétel. Összességében 2022-ben 490 bejelentés érkezett, beleértve a fenti 54-et is.

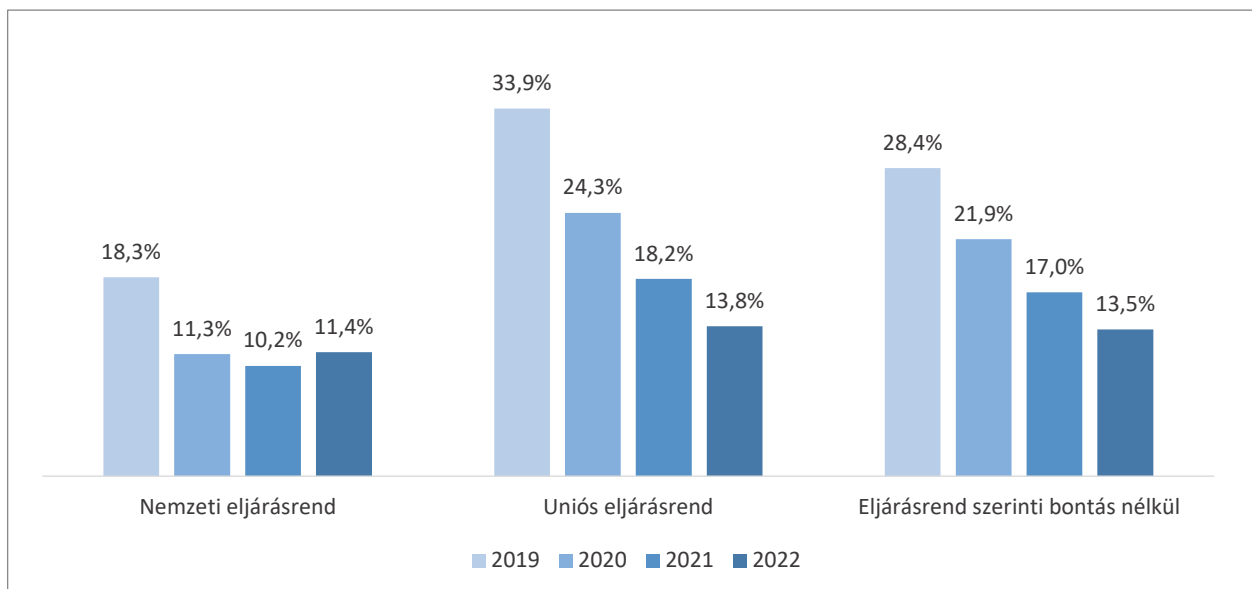
3.4. Közbeszerzési helyzetkép

A korrupció fogalma gyakran társul a közpénzek kevésbé hatékony felhasználásához, illetve a verseny hiányához. A Közbeszerzési Hatóság alábbi grafikonja az egyajánlatos közbeszerzések számának alakulását mutatja be.

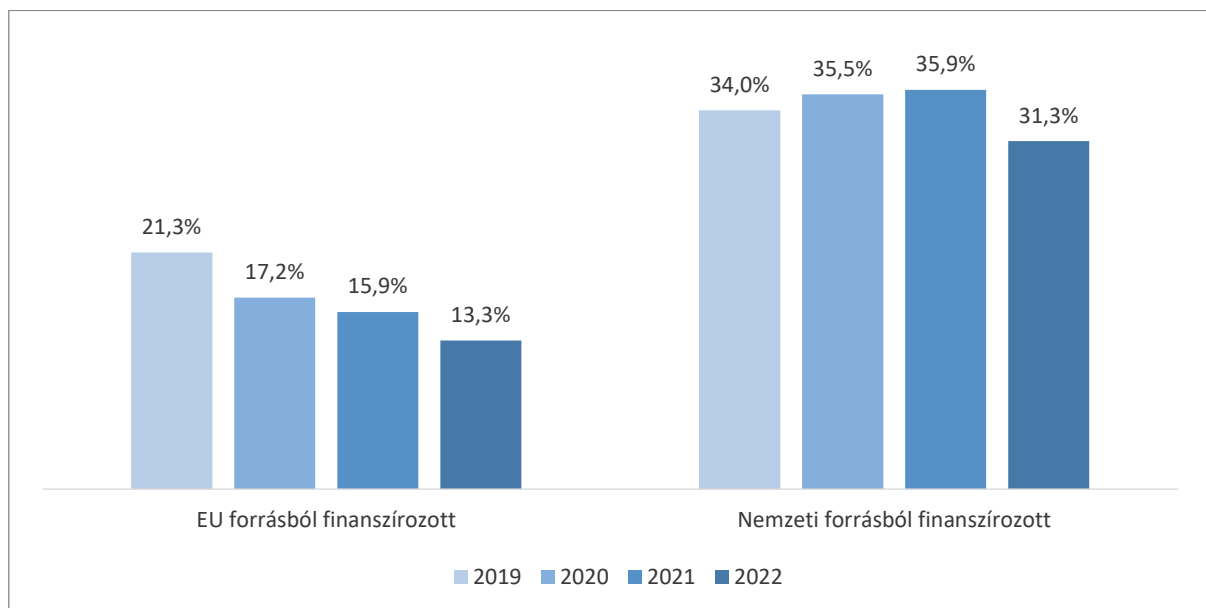
*Egyajánlatos közbeszerzések arányának alakulása **darabszám** tekintetében, **eljárásrendek** szerinti bontásban*



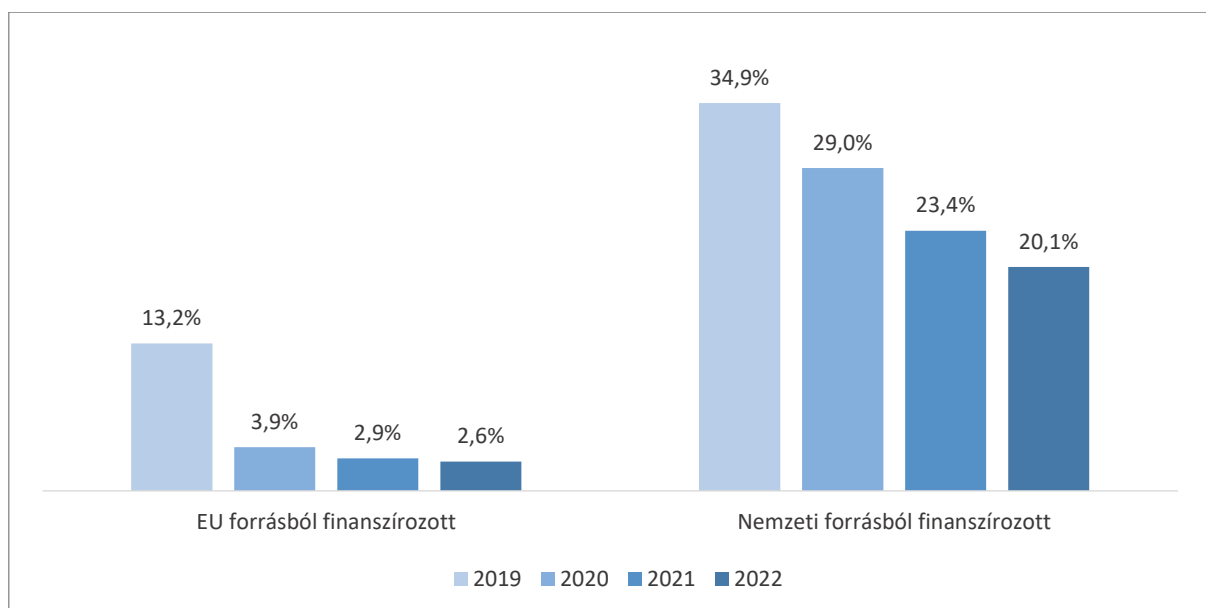
*Egyajánlatos közbeszerzések arányának alakulása **érték** tekintetében, **eljárásrendek** szerinti bontásban*



Egyajánlatos közbeszerzések darabszámának aránya finanszírozási formák tekintetében, nemzeti és uniós eljárásrend együttesen



Egyajánlatos közbeszerzések értékének aránya finanszírozási formák tekintetében, nemzeti és uniós eljárásrend együttesen



A közbeszerzési piacon megfigyelhető versenyhelyzet egyik fontos jellemzője, hogy milyen arányban érkezik csak egy ajánlat, amikor lényegében nem beszélhetünk versenyről. Az egyajánlatos közbeszerzések számának aránya 2019-től 2021-ig lényegében stagnált, 2022-től tapasztalható csökkenés az arányokban, elsősorban az uniós eljárásrend és az összesített arányok tekintetében, elsősorban az egyajánlatos közbeszerzések arányának csökkentésére irányuló, 2021-től bevezetett szakpolitikai intézkedések hatására. Az értékarány tekintetében mindkét eljárásrendben egyértelműen csökkenő tendencia figyelhető meg. A forrásfelhasználás szerinti bontást vizsgálva megállapítható, hogy az uniós forrást tartalmazó közbeszerzések körében mind a darabszám, mind az érték tekintetében tartása alacsonyabb az egyajánlatos közbeszerzések aránya, feltételezhetően az uniós

forrásfelhasználás részletes és kiterjedt ellenőrzési rendszernek köszönhetően. A már megindult reformfolyamatok az elkövetkező években a kormányzati tervek szerint további csökkenést fognak eredményezni a közbeszerzések számában, illetve arányában.

4. Célrendszer

4.1. Stratégiai cél

A Stratégia központi célja: a korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos tudatosság és felelősségvállalás egész társadalmat átfogó megerősítése.

A korrupció visszaszorítása tekintetében – nagyon különböző mértékben de – a társadalom minden tagjának megvan a maga felelőssége. Ahhoz, hogy a konkrét helyzetekkel kapcsolatos felelősség felismerésre kerüljön, a felelősség meglétével és a korrupciós jelenségekkel kapcsolatos tudatosság növelése szükséges mind az egyéni, mind a szervezeti szinten; csakúgy az állami működés, mint a gazdasági viszonyok, vagy akár a határon átnyúló kapcsolatok tekintetében.

4.2. Célkitűzések

4.2.1. *A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos egyéni tudatosság és felelősségvállalás megerősítése*

A korrupció világ számos pontján társadalmilag beágyazott jelenség, azonban egyéni döntésekből áll össze, ahogyan a korrupció elleni sikeres fellépésnek is a megfelelő időben meghozott – gyakran jelentős bátorságot igénylő – egyéni jó döntések az előfeltételei. Ezekhez a jó döntésekhez az aktuális kihívásokra választ adó, jól átgondolt etikai irányelvekre, az integritás megőrzésére és a korrupciós jelenségekre vonatkozó, kellően alapos ismeretekre, és a közérdekű bejelentések megtételére történő előzetes felkészülésre van szükség.

4.2.1.1. *Az aktuális kihívásokat kezelő etikai és magatartási követelmények rögzítése és gyakorlatba ültetése*

Minden etikai döntés – végső soron – az egyén lelkiismeretén nyugszik, de egy, az adott szakmai közösség morális konszenzusát megjelenítő, a közösség tagjai számára aktuálisan kihívást jelentő dilemmákban tényleges útmutatást nyújtó etikai kódex vagy más magatartási szabályzat komoly segítséget nyújthat ebben. Mivel a körülmények és az azokból fakadó kihívások gyorsan változnak, és a szakmai közösségek etikai konszenzusainak is megvan a maga önfejlődése, így az ilyen, etikai jellegű dokumentumokat is időről-időre felül kell vizsgálni. Ahol hiányos az útmutatás, azt célszerű – akár új kódexek vagy szabályzatok bevezetésével – pótolni. Az etikai és magatartási kódexek megerősítéséhez szükséges, hogy – bár azok elsősorban az egyén lelkiismeretére hatnak – olyan hatékony és eredményes mechanizmusok is társuljanak hozzájuk, amelyek hathatósan elősegítik az érvényesülésüket.

4.2.1.2. *Az integritással kapcsolatos ismeretek és tudatosság rendszerszintű és hatékony növelése*

A korrupcióval szembeni ellenállóképesség, illetve az integritás tulajdonképpen egy kompetencia, amely hozzáállást, ismereteket és készségeket is magában foglal. Mint sok más kompetencia, ez is ki van téve az idő koptató hatásának, ezért rendszeres karbantartást igényel. Az integritással kapcsolatos ismeretek és tudatosság növelése csak akkor érheti el a célját, ha rendszerszinten, időszakosan visszatérő módon kerül megvalósításra. Az ismeretek és a fokozott tudatosság megléte az államszervezet és az egyéb szervezetek minden szintjén indokolt. Mivel vezetők, különösen a felsővezetők fokozott hatással bírnak a szervezeti kultúrára, és így integritás multiplikatorként

működhetnek, célszerű kiemelten foglalkozni a vezetőképzéssel, illetve – feladatkörük sajátosságaihoz igazodva – a vezetők számára történő személyes tanácsadással.

4.2.1.3. A közérdekű bejelentések megtételéhez és megfelelő kezeléséhez szükséges kompetenciák fejlesztése

Közérdekű bejelentések nélkül a korrupciós esetek jelentősen kevesebb része kerülne napvilágra. Közérdekű bejelentőnek lenni általában kihívásokkal teli és kockázatos élethelyzet. Ahogy az elsősegélynyújtásra, a közérdekű bejelentésre is fel lehet és fel is kell készülni, még jóval azelőtt, hogy az okot adó esemény – esetlegesen – felmerülne. Cél, hogy a bejelentést tevő tudja, hogy hova fordulhat segítségért, hogyan kerülheti el, hogy magára maradjon az adott szituációban, és jól tudja felmérni, hogy mi az, ami rajta múlik és módjában áll, és azt képes is legyen megtenni. A közérdekű bejelentés megtétele kompetenciájának a hétköznapi demokrácia kompetenciarendszerébe és a felelősségvállalás kultúrájába szükséges illeszkednie, és nem kizárólag a nagy jelentőségű ügyekben kell érvényesülnie.

4.2.2. A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos szervezeti szintű tudatosság és felelősségvállalás megerősítése

Bár szervezeti tudatosságról nem ugyanabban az értelemben beszélhetünk, mint az egyéni tudatosságról, ezzel a kifejezéssel mégis megragadhatjuk, hogy egy szervezetben milyen mértékben és minőségben folynak tevékenységek egy bizonyos problémakör, jelen esetben a korrupció kezelésével kapcsolatban. Ezek közé a tevékenységek közé tartozik – többek között – a kockázatok kezelése és az egyéni és szervezeti érdekek elkülönítésére irányuló megoldások (mint az összeférhetlenség, az érdekérvényesítés szabályozása vagy a vagyonynyilatkozatok). A korrupcióval szembeni szervezeti tudatosság különösen fontos összetevője a szervezet megfelelő működését biztosító ellenőrzési mechanizmusok funkcionális autonómiájának biztosítása, valamint a közérdekű bejelentőknek – a bejelentéssel járó élethelyzetek figyelembevételével kialakított és megvalósított – védelme.

4.2.2.1. Az integritási kockázatok rendszerszintű és hatékony elemzése és kezelése

A korrupciós jelenségekkel szembeni szervezeti tudatosság legfontosabb eleme a szervezet integritását fenyegető korrupciós kockázatok létének elismerése, és ezeknek folyamatos – többféle megközelítésű – elemzése és kezelése. E célnak a megvalósítását különféle intézkedések széles körével szükséges támogatni. Mindez – többek között – magában foglalhatja a belső kontrollrendszerbe és az integritásmenedzsment rendszerbe egyaránt illeszkedő integrált kockázatkezelési rendszer érett és hatékony működtetését, az egyes munkakörökhöz kapcsolódó korrupciós kockázatok felmérését, de akár a mesterséges intelligenciának a magasabb kockázatú ügyek vagy beszerzések azonosítására történő felhasználását is.

4.2.2.2. Az összeférhetlenségi és érdekérvényesítési helyzetek hatékony kezelése

Az általános és eseti összeférhetlenségi szabályok, valamint az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartás körültekintő szabályozása fontos garanciát jelenthet ahhoz, hogy az egyéni, illetve külső érdekek ne zavarhassák meg a szervezetek megfelelő működését. Az általános összeférhetlenség kérdése jelenleg is részletesen szabályozott. A vonatkozó szabályokat és eljárásokat a tapasztalatok és a változó társadalmi folyamatokból eredő új kihívások alapján szükséges felülvizsgálni. Az általános összeférhetlenségi szabályozás mellett meg kell erősíteni, illetve – ahol hiányzik – ki kell dolgozni az adott ügyekben való érdekeltséget egyedileg vizsgáló eseti összeférhetlenségi helyzetek bejelentésének és kezelésének szabály- és eljárásrendszerét is.

4.2.2.3. Hatékony vagyonynyilatkozati rendszer működtetése

A vagyonyilatkozati rendszer hatékonysága kulcsfontosságú a korrupciós kockázatok csökkentése, illetve az esetleges korrupciós érintettség feltárása szempontjából. A korábban kialakított vagyonyilatkozati rendszerek komplexek, de eredményességük célzott intézkedésekkel fokozható. A magas szintű tisztviselők nyilvános vagyonyilatkozatai tekintetében erre már törvényi intézkedések történtek. A felmerült tapasztalatok alapján áttekinthető az alacsonyabb beosztásúak nem nyilvános vagyonyilatkozataira vonatkozó teljes szabályrendszer is. Fontos, hogy a nyilatkozatok ténylegesen ne csak büntetőeljárás megindítása esetén kerüljenek felhasználásra, hanem az indokolatlan vagyongyarapodások kiszűrésére szolgáló normál igazgatási folyamatokra vonatkozó rendelkezések a gyakorlatban is alkalmazhatóak legyenek, illetve az tényleges gyakorlat legyen ezek alkalmazására.

4.2.2.4. Megfelelő funkcionális autonómia biztosítása az ellenőrzési mechanizmusok működtetésében

A korrupció visszaszorítását, illetve általában a szervezetek jó működését szolgáló ellenőrzési mechanizmusok eredményességéhez szükséges az azokat működtető kulcsszereplők funkcionális autonómiája. A funkcionális autonómia mértékének nyilvánvalóan különböznie kell az egyes ellenőrzési mechanizmusok sajátosságaitól függően (a legmagasabb szintű a bírói függetlenség), de minden mechanizmus igényel valamilyen szintű autonómiát. Az ezt biztosító garanciális szabályokat célszerű időnként felülvizsgálni, hogy azok a hatékonyságot leginkább támogató, de ne túlzott, az adott mechanizmus helyes működésével már nem indokolható mértékűek legyenek.

4.2.2.5. A bejelentővédelem – élethelyzeti szemléletű – megerősítése

A magyar jog- illetve intézményrendszerben több megoldás is található, amely a bejelentők védelmére hivatott, ezek tekintetében azonban felmerülnek továbbfejlesztési lehetőségek. A bejelentővédelmi intézményrendszer megerősítését célszerű a jogi garanciák biztosítása mellett a közérdekű bejelentők tipikus élethelyzetikihívásainak figyelembevételével kialakítani. Számos különböző csatorna áll rendelkezésre a bejelentések megtételére, ugyanakkor – amellet, hogy a polgárok számára is segítséget kell nyújtani az adott helyzetben a megfelelő fórum kiválasztásához – a közérdekű bejelentéseket fogadó szervek közötti együttműködési mechanizmusokat is fejleszteni szükséges.

4.2.3. A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos állami szintű tudatosság és felelősségvállalás további erősítése

Ahogy egy-egy szervezet tekintetében, úgy a teljes állami szervezetrendszer vonatkozásában is szükséges, hogy a korrupció visszaszorítására célzott és tervezett tevékenységek kerüljenek megvalósításra. Az államszervezet nagysága és összetettsége miatt különös jelentősége van annak, hogy ezek a tevékenységek összehangolt módon valósuljanak meg. Az állami cselekvés legerőteljesebb formája a büntetőjogi jogérvényesítés, amelynek a korrupció visszaszorításában is megkerülhetetlen jelentősége van. Míg az állam végső eszköze a büntetőjog, az állam társadalmi ellenőrzésének a nyilvánosság. A polgároknak a közérdekű adatokhoz való hozzáférése a nyilvánosság ellenőrző funkciója érvényesülésének egyik legfontosabb támasza. Többek között ez teszi lehetővé azt, hogy a Kormányzati döntéshozatal folyamatában hasznosításra kerülhessenek a társadalomban fellelhető különböző nézőpontok és tudáselemek.

4.2.3.1. A korrupcióellenes állami fellépés koordinációjának intenzívebbé tétele

A korrupció számos vonatkozásban fenyegeti a társadalmi és állami működést, és ezért az ez elleni fellépés is számos szervezet és intézmény feladatkörét érinti. A korrupciós esetek ritkán kezelhetőek kizárólag egyetlen állami szerv feladatkörében. Az eltérő feladatkörű, és feladatkörükből adódóan eltérő szemléletű állami szervek közötti jól koordinált együttműködés folyamatos biztosítása komoly feladatot jelent. Számos meglévő megoldás és eseti fórum segíti ezt, ugyanakkor indokoltnak látszik a koordinációs mechanizmusok megerősítése és működésük intenzívebbé tétele. A korrupcióellenes

feladatkörben a közelmúltban létrejött szervezetek új lehetőségeket, ugyanakkor új kihívásokat is jelentenek, így az eddigi mechanizmusok megújítását és újjászervezését teszik szükségessé.

4.2.3.2. *A korrupcióval szembeni hatékony büntetőjogi fellépés*

A korrupcióval szembeni fellépés nem kizárólagos, de rendkívül fontos eleme a már elkövetett korrupciós bűncselekmények eredményes feltárása és hathatós szankcionálása. Ez magában foglalja a büntető eljárási jogszabályi rendelkezések – szükség szerinti – felülvizsgálatát, valamint a nyomozó és igazságszolgáltatási szervekre vonatkozó szabályok és gyakorlatok továbbfejlesztését is. Különösen jelentős feladat azoknak a folyamatoknak a megerősítése, amelyek a korrupciós ügyeknek a feljelentésig, illetve a büntetőeljárás megindításáig való eljutását biztosítják, illetve támogatják.

4.2.3.3. *A közérdekű információkhoz való hozzáférés kiszélesítése és javítása*

A közérdekű információkhoz való széleskörű hozzáférés fontos eleme a közhatalom és a közpénzfelhasználás társadalmi ellenőrzésének, illetve általában a közélet tisztasága garanciarendszerének. A közérdekű információkhoz való hozzáférés már elért szintjének további növelése a közbizalom erősödéséhez is hozzájárul.

4.2.3.4. *Hatékony társadalmi párbeszéd biztosítása az állami döntéshozatalban*

Az állami döntéshozatal minősége függ a döntés érintettjeivel, a polgárokkal és szervezeteikkel való konzultáció minőségétől. A döntéshozatali folyamat során történő társadalmi párbeszédnek – amellyel, hogy lehetőséget biztosít a társadalom széles körében rendelkezésre álló szempontok és tudáselemek hasznosítására – a döntéshozatal illetéktelen befolyástól mentessége szempontjából is kedvező hatása van. A kormányzat által kiadott jogszabályok, illetve a Kormány által benyújtott törvénytervezetek tekintetében intézkedések történtek a tervezetek társadalmi egyeztetésre bocsátásának – számszerű – erősítésére. A társadalmi párbeszéd hatékonyságához ugyanakkor az állami aktivitás mellett a társadalom aktivitása is szükséges, amely figyelemfelhívó és tudatosságnövelő intézkedésekkel növelhető.

4.2.4. *A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos gazdasági tudatosság és felelősségvállalás erősítése*

A korrupció visszaszorítására tett állami, kormányzati lépések és a tisztességes jövedelemszerzési lehetőségek bővítése (pl. magasabb bérek) irányuló kormányzati intézkedésekkel csökkent a potenciális érintettek korrupciós bűncselekmények elkövetésére vonatkozó kockázata, azonban, mivel a korrupció legtöbbször gazdasági motivációból történő, gazdasági eszközökkel megvalósított, és az elkövetők számára gazdasági előnyökkel járó tevékenység, emiatt elengedhetetlen, hogy a gazdasági tevékenységek korrupciós vonatkozásaival is foglalkozzunk.

4.2.4.1. *A közbeszerzési verseny erősítése*

A közpénzeket csorbító visszaélések tekintetében különösen nagy kihatású kockázatok jelentkezhetnek a közbeszerzésekkel kapcsolatban. Ezek mind hatékonyabb kezelése érdekében a jogalkotási, ellenőrzési, informatikai és képzési eszközök széles körével indokolt fellépni.

4.2.4.2. *A tisztességes piaci verseny és a piaci szereplőkkel szembeni tisztességes eljárás megerősítése*

A piaci szereplőket azonos elvek szerint kezelő állami szabályozás és hatósági eljárások csökkentik a korrupciós előnyök megszerzése iránti keresletet. Célszerű megvizsgálni, hogy milyen intézkedések járulhatnak hozzá ezeknek a hatásoknak a csökkentéséhez.

4.2.4.3. *A tulajdonosi struktúrák átláthatóságának erősítése*

A gazdaság és a nonprofit szféra vagyonegyesítő jogi személyei és vagyontömegei tulajdonosi háttérének és működésének átláthatósága megnehezíti a korrupciós ügyletek megvalósítását, illetve a korrupcióval érintett vagyonok tisztára mosását. A gazdasági társaságok tekintetében a tulajdonosi struktúra már áttekinthető, a tagok a cégnyilvántartásból megismerhetők. Célszerű felülvizsgálni, hogy más szabályozási területeken (vagyonkezelő alapítványok, pénzalapok stb.) milyen megoldásokkal erősíthető az átláthatóság.

4.2.5. A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos nemzetközi tudatosság és felelősségvállalás erősítése

Egy nemzet a korrupció visszaszorításáért nem csak a saját szuverenitásának körében, hanem a nemzetközi partnereivel való együttműködés keretében is felelős. Ennek a felelősségvállalásnak a legfontosabb keretét a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnek (OECD) a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló Egyezménye jelenti. Az Egyezményben vállalt kötelezettségek végrehajtása történhet a nemzeti korrupcióellenes eljárásrendekbe és gyakorlatokba – teljes mértékben – illeszkedve, illetve kiemelt módon, azoktól – részben vagy egészben – elkülönítve is. A nemzetközi vesztegetési ügyek felismerése korántsem magától értetődő, ezért nagy hangsúlyt kell fektetni a témakörrel kapcsolatos figyelemfelhívásra és ismeretbővítésre. Mivel az ilyen ügyek – lényegükönél fogva – nemzetközi jellegűek, azok számonkérésével kapcsolatban is gyakran merülnek fel nemzetközi elemek, ami kulcskérdéssé teszi az államok közötti hatékony igazságügyi együttműködést.

4.2.5.1. A nemzetközi vesztegetés elkülönített és kiemelt kezelése a korrupciós kockázatok felmérésében és az ügyek kivizsgálásában

Magyarország eddig a nemzetközi vesztegetési ügyeket teljes egészében a belső eljárásrendek keretében intézte. Most azonban célszerűnek látszik, hogy az ilyen ügyek kiemelten, és – számos szempontból – a más jellegű ügyektől elkülönítetten kerüljenek kezelésre.

4.2.5.2. Hatékony figyelemfelhívás és ismeretbővítés a nemzetközi vesztegetések témájában

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok egyben eltérő üzleti és igazgatási kultúrák találkozását is jelentik. Ahhoz, hogy ennek során is egyértelműen azonosításra kerüljenek a korrupciónak minősülő magatartások, folyamatos figyelemfelhívó és ismeretbővítő tevékenységet szükséges folytatni a nemzetközi vesztegetés megelőzése tekintetében érintett valamennyi célcsoport számára.

4.2.5.3. A nemzetközi igazságügyi együttműködés megerősítése nemzetközi vesztegetési ügyekben

A külföldi tisztviselők megvesztegetése általában határon átnyúló magatartásokkal valósul meg, ezért azokban több állam polgárai érintettek, és a cselekményekért való felelősségre vonás is gyakran külföldi bíróságok előtt zajlik. Ahhoz, hogy az igazságszolgáltatás a nemzetközi vesztegetési ügyekben is hatékonyan működhessen, gördülékeny együttműködési gyakorlatokra van szükség a különféle államok igazgatási, nyomozó és igazságügyi szervei között.

4.2.6. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme

A Kormány által 2022. november 15-én elfogadott, az Európai Unióból származó forrásokra vonatkozó csalás és korrupció elleni stratégia [1540/2022. (XI. 15.) Korm. határozat] meghatározza azt az irányvonalat, amelyet a fejlesztéspolitikai intézményrendszer szereplőinek követniük kell annak érdekében, hogy biztosítani tudják az uniós és a hazai közpénzek védelmét a szándékos visszaélésekkel, a csalással és korrupcióval szemben, továbbá erősíteni tudják a fejlesztéspolitikai intézményrendszerbe vetett bizalmat. Mivel a csalás és korrupció elleni küzdelem összetársadalmi feladat, amely az adófizetők pénzének megóvását szolgálja, a nemzeti és az európai unióból származó

forrásokra vonatkozó stratégiát összehangoltan kell megvalósítani, a gazdasági növekedés és az életminőség javítása érdekében.

5. Beavatkozási területek

5.1. Átláthatóság

Az információszabadság, vagyis a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés alapjog, amely a magyar alkotmányos fejlődés kiemelkedő értéke, vívmánya. Az információszabadság azt a jogos igényt juttatja érvényre, amely szerint az állami szervek működésének mindenkor átláthatónak, ellenőrizhetőnek kell lennie a lakosság számára.

Az átlátható államigazgatás alapvetése, hogy a közadatok, az információk minden érdeklődő és minden érintett számára hozzáférhetőek legyenek. Csak így biztosítható a civil szereplők, az állampolgárok felé a közbizalom elnyerése. Hatályba lépett az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) és a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet módosítása, amely a közadatok térítésmentes rendelkezésre bocsátásával megkönnyítette a nyilvános információkhoz való hozzáférést. Kivételes esetekben, amikor a díjfizetés kötelező, a díj mértékének észszerűnek és kellően alacsonynak kell lennie, és nem tartalmazhat munkadíjat. Az adatigénylést még veszélyhelyzet idején is ugyanilyen feltételekkel kell biztosítani.

Ha az adatkezelő a hozzá a közadatok megismerésére irányuló igényt elutasítja vagy az igénylésére nyitva álló határidő alatt nem, vagy csak részben teljesít, akkor az adatigénylő bírósághoz fordulhat. A közérdekű adatokhoz való mielőbbi hozzáférés azzal is javult, hogy a magyar Kormány által kezdeményezett törvénymódosítás elfogadásával a bírósági előtti eljárási határidők lerövidültek.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal rendszeresen ellenőrzi, hogy a közjogi szervek jogszabályi kötelezettségüknek megfelelően valóban eleget tesznek-e a közérdekű adatokhoz való hozzáférés biztosítása érdekében. Megállapításairól évente legalább kétszer jelentést tesz közzé.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférést tovább könnyíti, egyszerűsíti a 2022-ben létrehozott Központi Információs Közadat-nyilvántartás rendszere, amely bárki számára hozzáférhető, és a benne tárolt adatok kereshetőségét, csoportosítását, összehasonlíthatóságát és letölthetőségét is lehetővé teszi. A költségvetési szervek – a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével – a rendszerbe kéthavonta adatszolgáltatási kötelezettséggel élnek, amely adatok a közbeszerzéseikre, a szerződéseikre és az általuk nyújtott támogatásokra irányulnak. A rendszert a Nemzeti Adatvagyron Ügynökség Korlátolt Felelősségű Társaság üzemelteti a Központi Információs Közadat-nyilvántartás részletszabályairól szóló 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet alapján.

Az európai uniós támogatás jogszerű felhasználásának, eredményes és átlátható elosztásának érdekében bevezetésre került az Európai Bizottság által kifejlesztett ARACHNE kockázatértékelési eszköz. Az irányító hatóságok ellenőrzéseik során támaszkodnak az eszköz funkciójára: a csalás, az összeférhetlenség, a kettős finanszírozás és egyéb szabálytalanságok gyanújának jelzésére. Az irányító hatóságok általa kiszűrhetik a legkockázatosabb projekteket, szerződéseket, vállalkozókat, vagyis az ellenőrzésük részévé vált az eszköz oly módon, hogy kockázati mutatót, kockázati eredményt számít, amely további indokolt ellenőrzések végzésére hívhatja fel a figyelmet. Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 2. sz. melléklete, a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 7. melléklete, valamint a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V.

18.) Korm. rendelet 4. melléklete határozza meg azt az adatkört, melyet kéthavonta meg kell küldeni az ARACHNE rendszerbe. Ezek különösen a támogatást igénylőkre, a projektekre, a szállítói szerződésekre, az alvállalkozókra, a tulajdonosokra, a kapcsolattartókra vonatkozó adatok. Mivel az OLAF (Európai Csalás Elleni Hivatal) és az Európai Számvevőszék indokolt esetben kérhet információkat az ARACHNE rendszerben elhelyezett adatokból, ezzel is támogatja Magyarország a nemzetközi szervezetek munkáját, a csalás és korrupcióellenes tevékenységüket.

A magyar Kormány a jogalkotási folyamat átláthatósága és a társadalom szélesebb részvételének előmozdítására módosította a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Jet.) rendelkezéseit. A szabályozások szerint, ha a közzétett törvénytervezet más törvény szakaszai több mint egyötödének módosítására irányul, a módosítani kívánt hatályos törvényszöveget a honlapon a tervezett módosításokkal egységes szerkezetben, a tervezett módosításokat külön is megjelölve kell közzétenni. A Jet. alapján az általános egyeztetés (kormányzati honlapon történő egyeztetés) során a véleményezésre minimum nyolc napot kell biztosítani.

A beérkezett vélemények, javaslatok érdemi mérlegelésére törvénytervezet vagy kormányrendelet-tervezet esetén a Kormány döntését megelőzően, miniszteri rendelet esetén a kiadását megelőzően legalább öt napot kell biztosítani.

A Kormány felelősséggel tartozik azért, hogy a Jet. hatálya alá tartozó jogszabálytervezetek esetében – ha ezek a Magyar Közlönyben kihirdetésre kerülnek – kilencven százalék legyen azon jogszabálytervezetek aránya, amelyek társadalmi egyeztetésre bocsátanak. Ennek elmaradására csak kellően indokolt esetben kerülhet sor, valamint minden társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezet a hatásvizsgálat összefoglalójával együtt kerül közzétételre.

Jogszabálysértés esetén a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, (a továbbiakban: KEHI) bírság kiszabására köteles, mely nem jelent mentesítést a meghatározott kötelezettségek teljesítése alól, azoknak a bírság kiszabása esetén is eleget kell tenni.

A korrupcióellenes keret megerősítése érdekében hatályba léptek és alkalmazásra kerültek azok a jogszabályi módosítások, amelyek biztosítják a legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek és az országgyűlési képviselők működésének átláthatóságát. Ők és a velük közös háztartásban élő hozzátartozóik kötelesek az új vagyonynyilatkozat-tételi szabályok szerint elektronikus úton vagyonynyilatkozatot benyújtani, illetve a hatály alá tartozó valamennyi magánszemély köteles bevallási kötelezettségét teljesíteni.

A törvény kiterjeszti a vagyonynyilatkozatok tárgyi hatályát az összes releváns vagyoni eszközre. A vagyonynyilatkozatok kinevezéskor, azt követően évente, majd a munkaviszony megszűnéskor kell benyújtani.

A vezető politikai tisztségviselőkre és az országgyűlési képviselőkre vonatkozóan bevezetett új szabályozás első lépésként megvalósította az elektronikus úton történő vagyonynyilatkozat benyújtását és ezáltal nyilvánossá tételét. A nyilatkozatot – az egységes technikai platform bevezetése érdekében – célszerű volna a teljes közzsférában a nemzetbiztonsági ellenőrzés adatlapjához hasonló módon, elektronikus úton kitölteni és kezelni. Ezzel mentesítve a munkáltatókat a fizikai tárolás nehézségeitől és megkönnyítve az esetlegesen szükségeszerű összehasonlítás és ellenőrzés feladatát.

5.2. Törvényhozási integritás

Minden legfelső szintű vezető tisztséggel felruházott személlyel szemben – társadalmi szerepvállalásából és tisztsége jellegéből adódóan az állammal szembeni közbizalom megőrzése és erősítése érdekében – magas szintű etikai követelményeket támaszt a társadalom.

Ahhoz, hogy ennek megfelelhessenek elsősorban részletes és egyértelműen megfogalmazott, a velük szemben mind a hivatás gyakorlása, mind a magánéletében elvárt magatartásszabályokra van szükség. Fontos, hogy a legfelső szintű vezető tisztséggel felruházott személy a rá vonatkozó jogszabályi előírásokon túl, szigorú hivatásetikai elvárásoknak is megfeleljen, hogy működése példaként szolgálhasson minden nemzedék számára. Az összegyűjtött magatartásszabályoknak, a hivatásetikai kódexnek zsinórmértékül kell szolgálnia, és segítséget kell nyújtania etikai dilemmahelyzetekben, amely csak úgy érhető el, ha a megfogalmazott elvárások jól részletezettek és jól rendszerezettek, továbbá gyakorlati példákból is merítenek.

Az etikai kódexeknek iránymutatást kell nyújtaniuk a vonatkozó jogszabályokban is előírt olyan összeférhetlenségi kérdések kezelésére, – amelyek veszélyeztetik az aktuális beosztás, tisztség jogszerű és etikus ellátását – illetve a foglalkoztatási jogviszony megszűnését követő más keresőfoglalkozás vállalásának etikus rendezésére is.

A magatartási kódexek útmutatást nyújtanak továbbá bármilyen felkínált előny vagy juttatás visszautasítása érdekében követendő eljárási szabályokra, továbbá rendelkeznek az ajándékok és egyéb juttatások elfogadása tekintetében tanúsítandó magatartásra.

A korrupció megelőzésére kidolgozott mechanizmusoknak a legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek, tanácsadók és az országgyűlési képviselők, valamint az Országgyűlés Hivatala dolgozói számára is hatékonyan kell érvényesülniük. Ez magában foglalja a résztvevők integritási ismereteinek bővítését, szemléletformálását. A korrupció hatékony megelőzése, feltárása és a korrupciós helyzetek kikerülése érdekében a konkrét etikai és magatartási követelmények meghatározásán túl azok rendszeres tudatosítására, a tudatosság növelésére is szükség van.

Az integritás tudatosság növelésének leghatékonyabb eszköze az időszakosan visszatérő képzés. Ezért etika és integritás témában rendszeres képzésre, igény esetén személyes tanácsadásra van szükség valamennyi legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személy számára, különösen az etikai kódex és a magatartási szabályokra vonatkozóan.

5.3. Igazságügyi integritás

A bírósági hivatalokat és kapcsolódó munkaköröket betöltő személyek magas korrupciós kockázatot betöltő munkakörbe tartoznak, így esetükben az etikai, integritás és korrupciómegelőzés témájú képzéseken való részvétel nem mellőzhető közigazgatási feladat. Az újonnan csatlakozó bírósági alkalmazottak számára jelenleg is szervez az Országos Bírósági Hivatal etikai és awareness képzést, ám azok aktualizálása, a közigazgatás egyéb résztvevőinél működtetett képzésekkel való összevetése a bíróságok esetében is indokolt lehet. Külön figyelmet kell fordítani a vezetők, különös tekintettel a felső vezetők ilyen irányú képzésére is. Ez utóbbi területen célszerű lenne egy coaching rendszer kidolgozása és gyakorlati bevezetése, amely nem konkrét szakmai, hanem integritás és etika elv oldaláról támogatná a vezetőket, egyben szervesen kapcsolódna a vezetők, és a beosztottak felelősségvállalását elősegítő intézkedésekbe.

A bíróságoknak a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban betöltött szerepüknel fogva különösen fontos, hogy az ilyen jellegű képzéseik a szervezet integritás menedzsmentjébe integrálva, a többi közigazgatási szervvel együttműködve, a jelen Stratégia egységes szemléletét erősítse és támogassa a magyar közigazgatás integritás szemléletét mind a szervezeti, mind az egyéni integritás vonatkozásában.

A magyar bíróságok az elmúlt években kiemelt figyelmet fordítottak az adatokkal való visszaélések megakadályozására, az elektronikus ügy- és adatkezelés biztonságának fokozására. További segítséget nyújthat olyan mechanizmusok kidolgozása, amelyek a szervezeteknek konkrét segítséget nyújtanak a dolgozóik által kezelt nyilvántartásokhoz és adattárakhoz való hozzáférés útján elkövetett korrupciós cselekmények beazonosításában.

Szükséges lehet a bírák és bírósági alkalmazottak bíróságon kívüli, vagy az azt követő munkavállalására, az összeférhetlenségre vonatkozó szabályok áttekintése a köz- és a magánszféra közötti átjárás problémakörének figyelembevételével.

Az állami ellenőrzési mechanizmusok közül az igazságszolgáltatás, szűkebben a bírói ítélezési tevékenység tekintetében szükséges a funkcionális autonómia legmagasabb fokának biztosítása, amelyet bírói függetlenségnek nevezünk. Ezt a függetlenséget számos, egymással rendszerszerű kapcsolatban álló jogi garancia biztosítja. Ezek közé tartoznak a bírák kinevezésére és előléptetésére, értékelésére, valamint a más szolgálati helyre történő kirendelésére, továbbá az igazságszolgáltatásban való részvételhez kapcsolódó mentelmi jogra vonatkozó szabályrendszerek. Időről időre célszerű e garanciális rendszereknek a – bírák bevonásával történő – felülvizsgálata.

Az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként a büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott feltételek szerint érvényesíti az állam büntetőigényét, felügyeli és végzi az előkészítő eljárást, irányítja, felügyeli, illetve végzi a nyomozást, képviseli a közvédelmet a bírósági eljárásban, valamint felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett. Az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. Tevékenységével szemben fokozott az elvárás, hiszen az igazságszolgáltatásba vetett állampolgári bizalom megteremtésében jelentős szerepe van. Ezért elvárható, hogy a hivatásával szemben támasztott etikai elvárások teljesítéséhez rendszeres és gyakorlati segítséget kapjon, valamint, hogy jogait (pl. mentelmi jog) csak a feladatok elvégzéséhez szükséges és indokolt mértékig gyakorolhassa.

Magyarország Alaptörvénye 29. cikk (4) bekezdése értelmében a legfőbb ügyészt az ügyészek közül a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja kilenc évre. A legfőbb ügyész megválasztásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Emiatt elvileg előfordulhat, hogy a parlamenti kisebbség, a már lejárt mandátumú legfőbb ügyészt továbbra is tisztségében tartja.

Az ügyészségtől elvárt hatékonyabb és átláthatóbb tevékenység megvalósításának alapja a tudatos szervezeti működés. Ehhez biztosítani szükséges, a mindenkor hatályos, forgóajtó-jelenségre, az összeférhetlenségekre és a vagyonyilatkozatokra vonatkozó hatályos rendelkezések szervezeti szintű maradéktalan betartását, és javítani kell a közérdekű információkhoz való hozzáférést, továbbá biztosítani kell a funkcionális autonómiát, vagyis a független, elfogulatlan, az ügyészi hierarchián kívüli döntéshozatalt a fegyelmi eljárások területén is. Az ügyészség által kezelt nyilvántartásokhoz és adattárakhoz való hozzáférésben és az informális kapcsolattartásban rejlő kockázatok kiküszöbölésére olyan mechanizmusok kidolgozása indokolt, amelyek a konkrét korrupciós cselekmények beazonosításában, felderítésében támogatják a szervezetet.

5.4. Mentelmi jog

Az eltérő politikai, történelmi, kulturális és jogi hagyományok miatt a mentelmi jog intézménye országoként eltérő szabályozást mutat, de célja ugyanaz: az adott intézmény zavartalan, befolyásmentes működésének biztosítása. A mentelmi jogot élvező országgyűlési képviselő, vagy más közjogi tisztséget betöltő személy nem vonható felelősségre a bíróság vagy más hatóság előtt szavazata, véleménynyilvánítása miatt, továbbá szabálysértési- és büntetőeljárás sem indulhat ellene.

Mivel a mentelmi jog érvényre juttatása szükségszerűen korlátozza a törvény előtti egyenlőség alapjog érvényesülését, ezért erről a legmagasabb szintű jogszabályban, az Alaptörvényben rendelkezett az Országgyűlés 1990-től.

A Be. módosította a mentelmi joggal bíró személyekre vonatkozó eljárásjogi szabályozást. Velük szemben gyanúsítottkénti kihallgatást kényszerintézkedést alkalmazni csak a mentelmi jog felfüggesztését követően lehet, és vádemelésre is csak ezt követően kerülhet sor. Azonban ezen eljárási cselekmények a nyomozás vizsgálati szakaszában alkalmazhatóak. A mentelmi jog ellenben nem akadályozza a nyomozás első szakaszát, a felderítési szakban végezhető eljárási cselekmények lefolytatását, a megalapozott gyanú megállapításához szükséges bizonyítási eszközök összegyűjtését, értékelését. A jelenlegi szabályozás inkább a bünygyi nyomozások hatékonyságát és időszerűségét javítja.

Ügyészség által kezdeményezett közjogi tisztségviselőkkel szemben indítványozott mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárások/elutasított eljárások száma			
	2020	2021	2022
országgyűlési képviselő	5/5	4/4	2/2
bíró	5/5	4/4	2/2
ügyész	1/1	3/3	3/3

Statisztikai adatok is azt mutatják, hogy minden ügyészségi indítványra a mentelmi jog felfüggesztéséhez az arra jogosultak minden esetben hozzájárultak, biztosítva a büntetőeljárások további eredményes lefolytatását. Vagyis döntésük egyetlen esetben sem hátráltatta a nyomozó hatóságok munkáját. A hatékonyság és az eredményesség tovább fokozását elősegítheti, ha nemcsak kényszerintézkedések alkalmazását követően, hanem minden esetben a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítvány megtétele és az arról való döntés soron kívül történne.

Az ügyészek és a bírák mentelmi jogának kizárólag szakmai tevékenységükkel kapcsolatban történő szűkítése kiszolgáltatottá tenné őket a megalapozatlan vádak formájában jelentkező zaklatásoknak, és káros hatással lenne a függetlenségükre, a szakmai integritásukra is.

5.5. A közszerveinek integritása

A közbizalom növelése érdekében a végrehajtó hatalom felső szintű vezetői és tanácsadói tekintetében is lehetséges számos hazai, illetve nemzetközi jó gyakorlatból átvehető megoldás alkalmazása. Ez magában foglalja a pozíciókkal kapcsolatos információk internetes közzétételét, a foglalkoztatás feltételeinek és kockázatainak elemzését, integritással kapcsolatos képzést és tanácsadást, valamint a magatartási kódexet, amelynek elfogadása és közzététele egyértelmű iránymutatást ad az integritással kapcsolatos ügyekre vonatkozóan, ideértve a megbízás megszűnését követő időszakra vonatkozó korlátozásokat (a köz- és a magánszektor közötti forgóajtó-jelenség kezelését), valamint a rokonok foglalkoztatását, és foglalkoztatási célú előléptetését.

Ezzel összefüggésben szabályozandó területként merül fel az érdekérvényesítővel való kapcsolattartás, az egyedi döntési folyamatokra is kiterjedő összeférhetlenség és a tisztségről való leköszönést követő foglalkoztatás kérdésköre.

A végrehajtó hatalom felső szintű vezetői és tanácsadóiknak vagyonynyilatkozatai tekintetében is indokolt a vagyonynyilatkozatok elektronikus űrlap formájában való kitöltése, a nyilatkozatok ellenőrzésének és nyilvántartásának továbbfejlesztése céljából.

A kormányzati felsővezetők tekintetében is indokolt, hogy bűncselekmény gyanújának felmerülése esetén a bűncselekmény hatékony kivizsgálása, és az arra vonatkozó bizonyítékok összegyűjtése, az esetleg fennálló mentelmi jog érvényesítésétől függetlenül megtörténjen, különösen a nemzetközi vonatkozású ügyekben.

A költségvetési szervek folyamatosan változó, dinamikus környezetben végzik a tevékenységüket, ezzel szemben erőforrásaik gyakran szűkösek. Tevékenységük fokozott érdeklődésre tart számot, mivel a társadalom egyre tudatosabban figyeli a közszféra teljesítményét, amely könnyen nyomon követhető a közérdekű adatok nyilvánossága révén. Az átláthatóság magával hozza a növekvő elvárásokat is. Egyre fontosabb a teljesítmény, a hatékonyság növelése és ennek tetten érhetősége is.

A belső kontrollrendszer kialakításának célja a szervezeti célkitűzések megvalósításának biztosítása, szabályszerű, szabályozott, etikus, gazdaságos és eredményes módon. Annak érdekében, hogy hatékony belső kontrollrendszert alakíthassanak ki a szervezetek, számba kell venniük mindazokat a veszélyeket és kockázatokat, amelyek a szervezeti célkitűzések elérését fenyegetik, és azokat megakadályozhatják: a működés során számos bizonytalanság léphet fel, valamint a belső, külső környezet és a feladatok, elvárások folyamatos változására pedig nem lehet minden esetben előre felkészülni.

A kockázatok kezelése lehetővé teszi a változásokra való reagálást, és növeli a kiszámíthatóságot és az átláthatóságot. Ennek folyamatos, a szervezet működésébe szervesen beépülő gyakorlatnak kell lennie. A kockázatokat és az azokat csökkenteni hivatott kontrollokat folyamatosan értékelni és fejleszteni szükséges. A kockázatkezelési rendszernek a szervezet minden működésére ki kell terjednie, be kell épülnie a szervezet mindennapos tevékenységébe.

Az Állami Számvevőszék folyamatosan, kiemelten kezeli a korrupció megelőzését támogató ellenőrzéseket. A kockázatelemzésen alapuló témakiválasztása során figyelemmel van a pénzügyi helyzetből eredő kockázatokra, az évekig futó integritás felmérései alapján végzett elemzések adataira, a közérdekű bejelentések során tudomására jutott kockázatokra. Ezen szempontok alapján a jövőben is végzi a különböző intézménycsoportok (pl.: az állami/önkormányzati gazdasági társaságok feladatellátása, támogatások felhasználásának szabályszerűsége) ellenőrzését.

Az összeférhetlenségi szabályok a „köz érdekében” az objektív, pártatlan munkavégzést támogatják. A hatékony összeférhetlenségi rendszer kiterjed a döntéshozatali folyamatokra, és a pénzügyi érdekekre.

A fejlesztéspolitikai intézményrendszerben az integritást sértő jelenségek azonosításának és a korrupciós kockázatok megelőzésének leghatékonyabb fejlesztési eszköze az integritásképzések, tréningek megtartása. A közszolgálati egyéni integritásképzések közel egy évtizedes tapasztalatai azt mutatják, hogy a kötelező képzések nagyban hozzájárulnak az integritás témájának napirenden tartásához és az érintettek tudatos magatartásának kialakításához, viszont rendszerszintű fejlődés, szervezeti kultúraváltás – a bevontak létszámától függetlenül – ezektől a képzésektől nem elvárható, a fejlesztéspolitikai intézményrendszerekben a társadalmi rossz gyakorlatok pedig tetten érhetők.

Az integritásirányítási rendszer hatékony működtetése szempontjából, a korrupcióellenes tudatossághoz, a felelősségvállaláshoz kulcsfontosságú feltétel a felsővezetők tudatosságnövelése és vezetői eszköztárak erősítése. A felsővezetők munkáját támogató, segítő eszközökkel specializált módszertan és gyakorlat kidolgozása szükséges, amely illeszkedik a munkaterheléséhez és célzottan az irányítási szakterülethez illeszthető.

A vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség hazánkban közel két évtizedes múltra tekint vissza. Ez az intézmény úgy tudja kifejezni célját, ha az állam – az erre vonatkozó meglévő törvényi rendelkezések alapján, illetve azok továbbfejlesztésével – megerősíti a bűnüldöző hatóságok vizsgálataitól független

közigazgatási ellenőrzési eljárásokat, beleértve az ellenőrzési, felügyeleti és szankcionálási mechanizmusokat is. Ez magában foglalja a vagyonyilatkozatokra vonatkozó szabályok hatálya alá tartozó személyek kötelezettségeivel kapcsolatos súlyos jogsértésekre vonatkozó hatékony, arányos és kellően visszatartó erejű szankciórendszert (ideértve a büntetőjogi és közigazgatási szankciókat is), valamint az elektronikus vagyonyilatkozat kitöltő rendszert is. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségnek ki kell terjednie a felső végrehajtói funkciót betöltő személyekre is, akik vonatkozásában 2022-ben már megerősítésre került a vagyonyilatkozat-tételi rendszer annak érdekében, hogy hozzájáruljon a közbizalom növeléséhez.

A különböző szervezetek (állami, önkormányzati), hivatásrendek etikai kódexei az adott szervezetek morális elveinek és szabályainak írásba foglalt dokumentumai, amelyekben a szervezeten belüli és a szervezeten kívülre irányuló magatartási szabályokat egyaránt érvényesíteni szükséges. Különösen indokolt a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe alkalmazásának, valamint az önkormányzati gyakorlatoknak a felülvizsgálata az összeférhetlenségi esetek elkerülésére vonatkozó legjobb megoldások beazonosítása és elősegítése tekintetében. A magatartási szabályokat részletesen körül határoló, gyakorlatias Rendőri Hivatás Etikai Kódexe, pedig a rendőrség állományának nyújt segítséget a hivatása gyakorlása során, és a magánéletben egyaránt követendő magatartási szabályok tekintetében.

A közérdekű bejelentések révén számos olyan jogszabálysértések és visszaesések jutottak a hatóságok tudomására, amelyeket az ellenőrzési mechanizmusai útján nem tudott feltárni. Ezért fontos a bejelentő ösztönzése, egyben a fokozott védelme, hogy bejelentését – amely a közösség érdekét is szolgálja – ne kövesse különböző megtorlás, munkahelyi elbocsátás. Ezt segíti elő a személyazonosságának fokozott védelmét szolgáló további intézkedések megtétele is. A bejelentők ösztönzésére is hangsúlyt kell fordítani, egyben támogatni kell őket a párhuzamosan működő bejelentési rendszerek közötti eligazodásban.

A különböző nemzetközi kutatások és statisztikai elemzések alapján általában véve az e-közigazgatás és a digitalizáció hatékony eszközei a korrupció csökkentésének, mivel egyértelműen átláthatóbbá teszik a közigazgatási szolgáltatásnyújtást. Azáltal, hogy a digitális térben végzett minden aktivitásnak nyoma van (és nem is feltétlenül csak egy helyen), ha minél inkább oda tereljük a korrupciós kockázattal érintett közigazgatási folyamatokat, akkor ezekben értelemszerűen csökken a korrupció lehetősége. A digitális megoldások alkalmazása számos olyan előnyt hordoz a hitelesség szempontjából, amely a hagyományos (személyes kapcsolaton és papír alapú dokumentumokon alapuló) csatornán nehezebben, magas fokú ellenőrzéssel biztosítható.

Az e-ügyintézési szolgáltatások megjelenése és lakossági, vállalati elterjedése az ügyfelek oldalán nyilvánvalóan jelentkező idő- és pénzmegtakarításon, valamint kényelmi funkciók túlmenően csökkenti az ügyintéző és az ügyfél közötti személyes kontaktusok számát, ezáltal csökkentve a jogellenes befolyásolási szándékok lehetőségét is. Különösen fennáll ez a helyzet a kisebb közösségek (pl. kistélepülések) esetében, ahol a személyes kapcsolatok jellegéből adódóan jobban fennállhat a veszélye a hatósági ügyintézés során történő jogszolgáltatás „torzulásának”. Az e-ügyintézés így elejét veheti a jogtalan hatósági döntések meghozatalának vagy a jogosulatlan előnyök biztosításának is.

A digitális ügyintézési rendszerekhez, nyilvántartásokhoz való hozzáférés naplózása ugyanígy számottevően csökkenti a korrupciós kockázatot, ugyanis amíg a papír alapú nyilvántartásokba való betekintés – megfelelő fizikai hozzáféréssel – nyomtalanul megtörténhet, egy elektronikus nyilvántartásból (adatbázisból) való lekérdezés egyrészt mindig nyomot hagy maga után (naplózás), másrészt az csak megfelelő jogosultság birtokában lehetséges.

Az automatikus döntéshozatal közigazgatási eljárások folyamatába építésével csökkennek a döntéshozatali folyamat során a beavatkozási lehetőségek, hosszabb távon hozzájárulva a közigazgatás átláthatóságának erősítéséhez. Az automatikus döntéshozatal továbbfejlesztésének célja egy olyan integrált szolgáltatás kialakítása, amelynek segítségével egyes eljárások elindítása és lezárása közötti ügyintézési lépések emberi beavatkozás nélkül történhetnek meg.

Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat alapján a Belügyminisztérium és az általa vezetett konzorcium valósítja meg a KÖFOP-2.2.7-VEKOP-20-2020-00001 számú, „Automatikus Közigazgatási Döntéshozatali (AKD) rendszer SZEÜSZ kialakítása” című projektet, mely projekt megvalósítása hozzájárul a szolgáltatói szemlélet és az etikus működés megerősítéséhez a közszolgáltatásban, a közigazgatási folyamatok átláthatóságának és a közszolgáltatások színvonalának javításán keresztül. A projekt hozzájárul a kormányzati antikorrupciós, bürokráciacsökkentő, ügyfélorientált stratégiai elvárásoknak a teljesítéséhez. Az AKD megvalósításával kevesebb a hibalehetőség a döntéshozatal során, kiszámíthatóbbá válnak a döntések, és csökken a korrupciós kockázat.

Az AKD megvalósításának célja egy olyan integrált szolgáltatás kialakítása, amelynek segítségével az ügy indítása és lezárása közötti ügyintézési lépések emberi beavatkozás nélkül történhetnek meg, azonban az AKD szolgáltatást használó szervezet ilyen irányú döntése alapján akár ügyintézői beavatkozásra is lehetőség van. Az AKD szolgáltatás hatókörébe az ügyféli front folyamatok direkt módon nem tartoznak bele, helyette a back office ügyintézés elektronizálása, automatizálása terén – *amely eddig nem kapott szélesebb körben használható informatikai megoldást* – kíván hiánypótló szolgáltatásokat nyújtani.

Az AKD rendszer kialakítása és használata mellett, hogy csökkenti a korrupció lehetőségét (a közigazgatási döntéshozatal esetében lehetséges lesz az emberi közbeavatkozás kiiktatása), a nemzetközi gyakorlatban is jó példává válhat, és javíthatja Magyarországnak a korrupció visszaszorítására tett lépéseinek megítélését.

A fentiek alapján tehát a projekt deklarált célja az átlátható, és a közélet tisztaságát garantáló, automatizált és a rugalmas humán erőforrás gazdálkodást lehetővé tevő mesterséges intelligencián alapuló informatikai eszközök, és folyamatok fejlesztése az alábbi érvrendszer mentén:

- bürokráciacsökkentés: az ügyintézés során az állam oldalán komoly humán erőforrás igény merül fel, miközben jelentős számú ügyintézési folyamat meghatározott lépései ügyintézői közreműködés nélkül, megfelelő informatikai automatizmusokkal elvégezhetővé válnak;

- kockázatsökkentés: a hatósági döntéshozatali folyamatok során az emberi beavatkozás informatikai alkalmazásokkal való kiváltása jelentősen hozzájárul a kiszámítható, transzparens, a korrupciós kockázatoktól mentes közigazgatási ügyintézéshez;

- ügyfél-centrikusság: a Belügyminisztérium a közelmúltban kidolgozott több olyan ügyintézési modellt, amely a hagyományos szervezeti-ágazati határokon túllépve adott élethelyzetekhez integrált eljárást tesz lehetővé;

- mesterséges intelligencia és automatizáció: a következő időszak fejlesztéspolitikai célkitűzései közül a közigazgatás számára is legmarkánsabban a gépi/informatikai automatizáció felhasználási területeinek bevezetése és elterjesztése bír kiemelt relevanciával. A Kormány kiemelt figyelmet szentel és különböző kezdeményezések (pld. Mesterséges Intelligencia Koalíció) révén támogatja a mesterséges intelligenciára épülő megoldások elterjedését, illetve fejlesztését.

A kiválasztásra kerülő, automatizálendő pilot eljárások tekintetében a döntések meghozatala egységes gyakorlatot és korrupciómentességet, átláthatóságot biztosító döntéshozatali mechanizmusok mentén zajlik majd le.

Összegezve, a Belügyminisztérium által fejlesztett központi IT megoldások közé illeszkedően, egy integrált informatikai rendszer a minél magasabb fokú automatizált döntéshozatal bevezetésével gyorsítja a döntéshozatali folyamatot, javítja a folyamat transzparenciáját, ellenőrizhetőségét, egységesíti az ügyintézési gyakorlatot, támogatja a korrupcióellenes tevékenységeket. Az AKD projekt megvalósításával csökken az ügyfél – ügyintéző közötti interakciók száma, amely integritási szempontból a legkockázatosabb, ezzel csökken a korrupciós kockázat.

Maga az AKD keretrendszer olyan eszközkészletet nyújt a hozzá csatlakozó intézmények számára, amelyekkel nagyobb beruházás nélkül saját maguk tudnak e-ügyintézési folyamatokat összeállítani, ezzel is csökkentve az ilyen jellegű beruházások forrásigényét.

Az említett projekt 10 pilot ügy kialakítására tett vállalást, amelyek a közigazgatási működés lehető legszélesebb spektrumát fedik le, ezzel egy alap eszközkészlet létrehozását teszi lehetővé.

A korrupciós kockázatok egyik mérséklő eszköze a munkatársak tudatosságának erősítése képzések, tréningek révén. Főleg az új belépők esetén az integritásfejlesztő képzések, tréningek jelentősen erősíthetik az egyén korrupcióval szembeni ellenállóképességét, különösen a magas korrupciós kockázatú munkakörök esetében. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a folyamatos képzések hozzájárulnak a korrupciómegelőzés, integritás témájának napirenden tartásához, és az érintettek tudatos magatartásához.

Az integritásirányítási rendszer hatékony működtetése szempontjából kulcsfontosságú a felsővezetői elköteleződés, valamint a meglévő szakmai ismeretek folyamatos fejlesztése. A felsővezetők nagyon nehezen érhetőek el a meglévő képzési eszközökkel, így olyan módszertan és gyakorlat kidolgozása szükséges, amely illeszkedik a felsővezetők munkaterheléséhez, egyben hatékonyan és eredményesen biztosítja a célok elérését.

A rendszer akkor eredményes, ha azt a politikai és szakmai felsővezetők támogatják, ezért számukra is szükséges átadni azokat az ismereteket, amelyek – összhangban az európai uniós források felhasználásával kapcsolatban bevezetett jogszabályi változásokkal – segítik őket vezetői kompetenciájuk és hatékonyságuk kiteljesítésében. Az őket ebben támogató integritás tanácsadók szakirányú képzettsége elengedhetetlen a magas színvonalú feladatellátáshoz. Ezen túlmenően indokolt az integritásirányítási rendszerek fő tartópillérét alkotó, az integrált kockázatkezelési tevékenység költséghatékony működtetését támogató központi informatikai szolgáltatás biztosítása is.

A pályakezdekők beilleszkedése, és munkaerejének minél gyorsabb és hatékonyabb felhasználása minden munkáltató célja. A közszférában általánosan elterjedt gyakorlat volt, és sok helyen még ma is az, ha egy fiatal, pályakezdő kolléga érkezett a szervezethez, akkor őt egy idősebb, rutinosabb munkatárs mellé osztják be, hogy elsősorban tőle tanulja meg a szakma gyakorlati alapjait, a helyi szokásokat és a szervezeti kultúrát. Az intézményesített mentorálási rendszer a rendvédelem egyes területein már évek óta működik, de indokolt lehet más szervezeteknél is bevezetni. A mentor feladata, hogy – különösen a magas korrupciós kockázatú munkakörökben dolgozó pályakezdő esetében – segítséget nyújtson a korrupciós helyzetek felismerésében és elhárításában is.

Az integritásirányítási rendszer hatékony működtetése szempontjából, a korrupcióellenes tudatossághoz, a felelősségvállaláshoz kulcsfontosságú feltétel a felsővezetők tudatosságnövelése és vezetői eszköztárak erősítése (állami felsővezető, központi államigazgatási szervet vezető, politikai vezető, stb.).

A felsővezetők munkáját támogató, segítő eszközökkel specializált módszertan és gyakorlat kidolgozása szükséges, amely illeszkedik a munkaterheléséhez és célzottan az irányítási szakterülethez illeszthető.

A BEII innovatív, tudásmenedzsment eszközökkel kíván segítséget nyújtani a fejlesztéspolitikai döntések meghozatalában érintett vezetők számára a feladatkörükhöz szükséges integrációs tudáselemek portfólióból.

5.6. A közbeszerzési és gazdasági verseny tisztasága

Az OECD megállapítása szerint a közbeszerzések országoktól függetlenül a korrupciós kockázatokkal leginkább érintett kormányzati aktusok közé tartoznak. Ezt erősítette meg az Állami Számvevőszék 10 éven keresztül, évente – a közszféra 15 intézménycsoportjára vonatkozóan – végzett integritás felmérése is, ahol a szervezetek működésében rejlő integritási kockázatokat azonosította és értékelt.

A közpénzekkel való felelős gazdálkodás jelentőségét hangsúlyozva Magyarország alkotmányos szinten rendelkezik az ilyen forrásból gazdálkodó szervezetek tulajdonosi szerkezetének átláthatóságáról, a gazdálkodás nyilvánosság előtti elszámolásáról.

A közbeszerzés magas korrupciós kockázatának köszönhetően az NKS végrehajtási időszaka alatt is számos intézkedés történt a közbeszerzési eljárás keretrendszerének megerősítése érdekében. Az Elektronikus Közbeszerzési rendszer bevezetése útján a közbeszerzési dokumentumok nyilvánossá váltak. Az önkéntes, értékelt magatartás terjesztése, a közbeszerzésben résztvevők korszerű ismereteinek és szemléletének támogatása érdekében került népszerűsítésre, majd 2022-ben felülvizsgálatra a Közbeszerzési Etikai Kódex, amely rögzíti az eljárások során követendő, elvárt, etikus magatartást. A közbeszerzésről szóló 2015. évi CXVIII. törvény (Kbt.) módosításával lehetővé vált egy ajánlat érkezése esetén a közbeszerzési eljárás eredménytelennek nyilvánítása.

Az elmúlt években a Kbt. több alkalommal módosításra került, amely az uniós közbeszerzési irányelveknek való megfelelést további rendelkezésekkel segítette elő. Módosításra kerültek az előzetes piaci konzultációkra vonatkozó szabályok, amelyekkel csökkent a kiírások indokolatlan versenykorlátozó jellege, egyben hasznos segítséget nyújthat az eljárás becsült értékének alaposabb felméréséhez is. A konzultációra/kommunikációra az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (EKR) nyújt felületet. Lényegesen szigorodtak a hirdetmény útján megindított közbeszerzési eljárás szabályai, valamint a közbeszerzési eljárás tisztasága is nagyobb hangsúlyt kapott azzal, hogy az eljárásból kizárják azokat a gazdasági szereplőket, akiket már elítéltek korrupciós, költségvetést károsító bűncselekmény és pénzmosás elkövetése miatt.

A jogi keretrendszer további módosítását eredményezte az Európai Bizottság által Magyarországgal szemben, az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet alapján indított kondicionalitási eljárás és az annak keretében lefolytatott egyeztetések. Ennek eredményeként a Kbt. módosításai növelték a közbeszerzési eljárások átláthatóságát, szereplőinek megismerhetőségét. 2022-ben létrejött az Integritás Hatóság amellyel megvalósult egy olyan független hatósági kontroll, amely fellép azokban az esetekben, amelyekben az érintett szervezetek nem teszik meg a szükséges lépéseket a csalás, az összeférhetetlenség, a korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére, kijavítására. A Hatóság integritási kockázatértékelő tevékenysége során ajánlásokat tehet, hatósági vizsgálatot végezhet.

Ugyancsak 2022-ben kezdte meg a működését a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság, amely vizsgálja az összeférhetetlenségi szabályok érvényesülését, kockázatelemzést végez, anonim bejelentő rendszert működtet, valamint együttműködik a büntetőeljárásban eljáró szervekkel.

A magyar Kormány az 1425/2022. (IX. 5.) Korm. határozatában döntött a közbeszerzési rendszerre vonatkozó teljesítménymérési keretrendszer kidolgozásáról. A keretrendszer a közbeszerzési rendszer működési- és költséghatékonyságára vonatkozó kutatásokat, elemzéseket végzi, valamint vizsgálja az eljárások jogi megfelelőségét és az átláthatóság érvényesülését is. A keretrendszer három típusú adatforrásból táplálkozik: a közbeszerzési szerződésekből nyerhető adatokból, a Közbeszerzési Döntőbizottság által szolgáltatott adatokból valamint kérdőíves adatgyűjtésen alapuló információkból. A keretrendszer – azaz egy hét fős munkacsoport – évente készíti el az elemző-értékelő jelentését.

A stratégia időszaka alatt a közbeszerzési rendszerbe újonnan beépített kontrollok biztosítják, hogy az uniós alapokból vagy a nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások aránya 15% alá csökken, és az eredmény fenntartható is marad, ezzel előmozdítva a tisztességes verseny növelését a közbeszerzések területén. A létrehozott monitoring és jelentéstételi eszköz pedig lehetővé teszi ezen célok elérése érdekében az előrehaladás folyamatos nyomon követését.

Ugyancsak a verseny fokozása érdekében a mikro-, kis- és középvállalkozásokat is be kell vonni a közbeszerzési eljárásokba. Részükre ösztönző-támogató rendszer kidolgozása van folyamatban, amely biztosítja a közbeszerzési eljárásokban való részvételük térítésmentes lehetőségét, és előadások, képzések során pedig az eljárásba való bekapcsolódásuk tárgyi, személyi feltételeiről, jogszabályi háttéréről kapnak tájékoztatást.

A Közbeszerzési Hatóság megelőző tevékenysége keretében módszertani útmutatót készít a Kbt. és végrehajtási rendeleteiben meghatározott összeférhetlenségi szabályok alkalmazásának megkönnyítésére.

A magyarországi adórendszer-struktúra 2011-ben jelentős változáson ment át, és ennek alapján alakult ki a mai rendszer. A fogyasztási és forgalmi jellegű adók növekedtek, míg a jövedelemtípusú adók csökkenni kezdtek. Míg 2011 előtt a költségvetés túlnyomó többsége a jövedelmi jellegű adókból tevődött össze, mára ez a trend megfordult, és a fogyasztási típusú adók képviselik a nagyobb bevételi hányadot. Az adórendszer változása számos adófajtát érintett, és több fajta is egybeolvadt, összességében sokkal átláthatóbb lett az adórendszer.

Az adórendszer igazságosabbá tétele érdekében a Pénzügyminisztérium, az adóhatóság, és a kereskedelmi kamarák, valamint az adótanácsadói és az akadémiai szektor képviselői bevonásával Munkacsoport létrehozására kerül sor, amely azt hivatott vizsgálni, hogy miként lehet egyszerűsíteni és konszolidálni a személyi jövedelemadó szabályait, többek között a nem hatékony kedvezmények megszüntetése, az adószabályok kínálta alternatívák közötti választás adófizetők számára való megkönnyítése és az ösztönzők szándékolatlan és indokolatlan torzításainak csökkentése révén. A munkacsoport jelentés formájában számol be a Kormány részére, amelyben olyan reformjavaslatokat fogalmaz meg, amely alapján egyszerűsítést és konszolidálást célzó jogszabály-módosításokat kell hatályba léptetni.

A NAV kockázatkezelési - és elemzési rendszerének fejlődése mentén történő kiválasztás az adóellenőrzés számára egyre célzottabban és időszerűen teszi lehetővé az azon adózókkal szembeni fellépést, amely kimondottan a jogkövető adózói magatartás érvényre juttatását célozza. Ez egyrészt a támogatást, indokolt esetben az adójogi szankciók alkalmazását teszi szükségessé. Az adóvizsgálatok során feltártak eredményeképpen a már bűncselekményi kategóriát képező szándékos adóelkerülést érintő adóhatósági feljelentések mellett az Art. 131.§ (15) bekezdésében foglaltak alapján, a NAV nyomozó hatósága felé megtett időszerű tájékoztatások adnak lehetőséget a NAV hatáskörébe tartozó bűncselekményeket érintő büntetőeljárások időszerűbb megindítására. A jelzések mentén indított eljárások keretében, amennyiben az indokolt, a NAV nyomozó hatósága számára rendelkezésre álló

bűnfelderítési eszközrendszer alkalmazására nyílik lehetőség, amely a tényleges, akár szervezeten működő elkövetők azonosítását és mihamarabbi kivonását biztosítja.

A büntetőfeljelentést eredményező esetekben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jóval szélesebb eszköztárral rendelkezik, mint az adóellenőrzés, hiszen itt már a Büntetőeljárásról szóló törvényben meghatározott eszközök is lehetőséget biztosítanak, így a nyomozás eredménye a közigazgatási eljárás során is felhasználható. Rövidtávon indokolt a költségvetési csalás bűncselekmény elkövetési értékhatárának felemelése. Ezzel párhuzamosan a jelenleg kriminalizált csekély súlyú költségvetést károsító magatartások adóigazgatás jogkörébe utalása, továbbá közép (esetleg hosszú) távon a magyar jogrendszerre általánosan jellemző párhuzamos eljárások felszámolása, a kétszeres értékelés (pl. adó- és büntetőeljárás) kiküszöbölésére megfelelő intézkedések bevezetése indokolt. Mindez pozitívan hatna az adómorál javítására, a piac tisztítására és az állampolgári jogkövetésre.

A pénzmosás, illetve a korrupció kockázatának csökkentése céljából szükséges a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény hatályának felülvizsgálata és a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti hatáskörének kiterjesztése a zártkörű zártvégű alapokat kezelő alapkezelőkre (magántőkealapot, kockázati tőkealapot, zártkörű zártvégű ingatlanalapot kezelő alapkezelőre), valamint az általuk kezelt befektetési alapokra, továbbá a vagyionkezelő alapítványokra is. A korrupciós kockázatok csökkentése érdekében ugyancsak indokolt a bizalmi vagyionkezelés jogintézmény jogpolitikai indokainak ismételt és részletes áttekintése, valamint a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontroll funkcióiról szóló 12/2022. (VIII. 11.) számú MNB ajánlásban foglalt szakmai tartalom – pénzügyi ágazatra vonatkozó – jogszabályban történő megjelenítése.

5.7. Társadalmi integritás

A korrupció nem a társadalomtól függetlenül létező jelenség, ezért a korrupció megelőzésében a társadalom minden tagjára egyén és szervezetei szinten is feladat és felelősség hárul.

A köznevelés célja, hogy hozzájáruljon a jövő magyar társadalmának, a fiataloknak a harmonikus lelki, testi és értelmi fejlődéséhez a készségeik, képességeik, ismereteik, jártasságaik, érzelmi és akarati tulajdonságaik tudatos fejlesztéséhez, amely képessé teszi őket arra, hogy céljaik elérésére során, a magánérdeket a köz érdekeivel összeegyeztetni képes felelős állampolgárok legyenek.

Általánosan elfogadott nézet, hogy a nevelés lényege az érték-közvetítés és értékteremtés. Ezért a köznevelés egészét egyebek mellett az erkölcsi értékekre való nevelésnek is át kell szőnie. Az integráns, értékalapú szemlélet kialakítását, tudatosítását, minél hamarabb, már iskolás korban az életkori sajátosságok szerint meg kell kezdeni. A Nemzeti Védelmi Szolgálat először a Nemzeti Korrupcióellenes Program 2015-2018 (a továbbiakban: NKP) keretei között a Nemzeti Bünmegelőzési Tanáccsal együttműködve – osztrák mintára – egynapos szemléletformáló „iskolai szakmai nap” módszertant dolgozott a 7-8., másrészt a 9-10. osztályos tanulók számára. A tréningcsomagok célja, hogy a fiatalok képessé váljanak a jogilag és erkölcsileg kockázatos helyzetek felismerésére, és el tudják kerülni a negatív következményekkel járó élethelyzeteket.

A program hosszú távú fenntarthatósága érdekében kidolgozásra került egy 30 órás tanári felkészítő kurzus, amely metodikai segítséget nyújt az iskolai szakmai napok megtartásához. A program elterjesztése megalapozza a felnövekvő generáció értékvezérelt szemléletének további fejlesztését a felsőoktatásban is.

A 18-25 éves fiatalok számára az NKP céljai között már szerepelt a korosztály szemléletformálása, integritás érzékenyítése, amelyet a NVSZ 5 kisfilm elkészítésével támogatott. A mozifilmek előtt,

fesztiválok alkalmával levetített rövid spotok a velük, a mindennapok során megtörténő élethelyzeteken keresztül, könnyed hangvételben mutatták be az integritás sértő helyzeteket/bűncselekményeket és azok következményeit.

Számos kutatás igazolta, hogy a korrupció-megelőzést szolgáló szemléletformálásban mint igen szenzitív témában hosszú távú eredményt a téma rendszeresen napirenden tartásával, ismételt foglalkozásával lehet. Az egy-egy alkalommal, ad hoc jelleggel történő képzések csak rövid távon tudnak sikeresek lenni. Ezért a korrupció-megelőzési és integritási ismereteket a 18-25 éves, még tanuló korosztály számára is rövid időközönként elérhetővé kell tenni.

A végzett hallgatók, a pályakezdő fiatal beilleszkedése, szervezeti szocializációjának segítése, és munkaerejének minél gyorsabb és hatékonyabb felhasználása minden munkáltató célja. Ezt hivatott támogatni a mentorálás intézménye. A munkahelyeken mindig is elfogadott jelenség volt, ha egy fiatal, pályakezdőt mindig egy idősebb, rutinosabb munkatárs mellé helyezték, hogy tőle tanulja meg a szakma gyakorlati alapjait és a helyi szokásokat, sajátítsa el a szervezeti kultúrát.

A Nemzeti Közszerződési Egyetemen - A „Versenyképes közszerződés személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása” c. KÖFOP 2.1.5 projektben „A **mentorok** kiválasztása és felkészítése” projekttevékenységen belül – szervezett és strukturált formában megindult a mentorképzés. A mentorok nem csak az államigazgatásban, hanem a civil szektorban is egyre több helyen megtalálhatók. Helyenként alig szabályozott formában, a szervezeti egységek, munkahelyek saját igénye és lehetőségei szerint alkalmazva. Mára már a mentoring rendszerrel kapcsolatos elvárások folyamatosan növekednek. Nem csak a szakmai tudás átadása a cél, hanem a fiatalok elvándorlásának megakadályozása, a tudástőke szervezeten belüli megtartása.

Az évek során ez az informális jogintézmény is formálissá vált, megjelentek a jogi keretek és a feltételrendszer is, így a mentorokkal szemben támasztott követelmények is jogszabályban kerültek meghatározásra.

Ezért a mentorok képzési rendszerébe helyet kell kapnia a korrupciós helyzetek felismertetésére, elhárítására vonatkozó ismeretanyag. Fontos, hogy a mentor – különösen a magas korrupciós kockázatú munkakörökben dolgozó pályakezdő esetében – tájékozott legyen, és megfelelően fel tudja készíteni a mentoráltat a követendő magatartásra. A pályakezdő fiatal jobban elfogadja, szakmailag is „felnevel” a mentorára, tiszteli koránál és/vagy tapasztalatánál fogva, ezért nagyon fontos, hogy ő mit közvetít felé.

A társadalmi szemléletformálást a felnőtt lakosság körében is tovább kell folytatni. Nem az általánosságban elvárt és követendő magatartásra fókuszálva, hanem az érzékenyítést egy téma, egy társadalmi probléma kapcsán célszerű megvalósítani.

A hálapénz adása és elfogadása rossz szokásokon túl az egészségügye torzító jelenségként jelent meg. Ennek teljes mértékű felszámolásához a jogi, rendészeti módszerek önmagukban nem elegendőek. A probléma ösztársadalmi léptékű, így a megoldásban társadalmi összefogás és lakossági szemléletformálás szükséges.

Az NVSZ a hálapénz - törvényben meghatározott – kivezetését megelőző és felderítő tevékenységével is támogatta. Az egészségügyben dolgozók részére rendszeres előadások és különböző sajtómegjelenésekben hangsúlyozta a jelenség káros társadalmi hatásait, és a jogkövető magatartásra hívta fel a figyelmet.

A kamarák ismeretterjesztő tevékenységét az NVSZ szakmai háttéranyagokkal támogatta, „A Hála nem pénz!” kiadványával az egészségügyben dolgozóknak és az egészségügyi szolgáltatást igénybe

vevőknek tájékoztatást nyújtott a jogi környezet változásáról, a hálapénz adásának-elfogadásának elkerülési lehetőségeiről. A kérdések a lakosság jelenlegi, hálapénzzel kapcsolatos attitűdjére, a jogszabályváltozások ismertségére, elfogadottságára, a hálapénz büntethetővé tételét követően a beteg vagy hozzátartozói oldalon észlelt pozitív vagy negatív változásokra, tapasztalatokra irányultak.

Az egészségügyben a hálapénz adásának-elfogadásának kriminalizálása más problémákat is a felszínre hozott. Az NVSZ a felderítő tevékenysége során számos más, ugyancsak az egészségügyet érintően visszaéléseket azonosított.

A gyógyászati segédeszközök gyártásával és forgalmazásával foglalkozó cégek képviselői idősekről, fogyatékosokról gondoskodó otthonok, illetve egyéb magánszemélyek személyes és egészségügyi adatait szerezték meg. Ezen adatok felhasználásával vagy nem az előírt minőségben készítettek gyógyászati segédeszközöket, vagy azokat le sem gyártották, csak a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő által biztosított legnagyobb összegű társadalombiztosítási támogatást igényelték meg. A betegeknek erről információjuk nem volt. A visszaélések elkerülése érdekében biztosítani szükséges, hogy a támogatások felhasználásának ellenőrzésére jogosult szerv megfelelő eszközökkel rendelkezzen a támogatások orvosi indikációjának vizsgálatára.

Mivel a bűncselekmények elkövetésében az idősothonok dolgozói is aktívan részt vettek, ezért – az egészségügyben dolgozók oktatásával párhuzamosan – a szociális ellátásban dolgozó szakemberek képzése szemléletformálása is indokolt.

A közpénzekkel való felelős gazdálkodás céljából biztosítani kell az állam- és magánegészségügyi ellátás elválasztását, elkerülve azon eseteket, amikor a magánellátás indokolatlanul, pazarló módon használja ki az állami egészségügyi ellátás erőforrásait, valamint azon eseteket, amelyek során az egészségügyben dolgozó az állami ellátásban adott (jogtalan) előnyért a magánellátás keretében kér többlettámogatást. Erre figyelemmel az egészségügyi szolgálati jogviszonyban álló személy az egészségügyi szolgálati jogviszony keretében – sürgős szükség esetét és a jogszabályokban meghatározott eseteket kivéve – nem nyújthat egészségügyi szolgáltatást ugyanazon személy számára, akinek más jogviszonyban már ugyanazon betegség tekintetében nyújtott. A rendelkezés összeférhetlenséget keletkeztet az *egészségügyi szolgálati jogviszonyról* szóló 2020. évi C. törvény alapján, ezáltal a munkáltatónak van joga fellépni ennek megszüntetésére. Az ilyen esetek megelőzése érdekében olyan mechanizmust kell kidolgozni, amelyek révén a munkáltató tudomást szerezhet az összeférhetlenség tényéről, illetve az összeférhetlenséget az egészségügyben dolgozó maga is bejelenthesse.

Az elmúlt időszak felderítő és nyomozó szerveinek tapasztalata alapján kijelenthető, hogy az integritási kockázatok az egészségügy, oktatás és szociális ellátás területén kívül a közhatalom gyakorlása során kiemelt munkakörök és vezető tisztségek betöltése esetében is olyannyira vannak jelen, hogy a kockázatok később korrupciós bűncselekmény gyanújához vezettek.

Ezért különösen fontos a köztestületek (pl. kamarák) működése tekintetében a tudatos szervezeti integritás erősítése és a transzparencia biztosítása, mert az átlátható működés a közbizalmat erősíti. Ezt támogathatja a vezető tisztségviselőkkel szemben az ellenőrzési mechanizmusok kiépítése, mint például a vagyonynyilatkozat tételi kötelezettség vagy a szervezet működésére vonatkozó közérdekű adatok nyilvánossá tételének fokozott ellenőrzése.

Ezzel párhuzamosan a közszolgáltatást nyújtó szervezetek működésében rejlő integritási kockázatok feltérképezése is hozzájárulhat ahhoz, hogy a lakosság mindenkor kiszámítható, átlátható, a szükségletéhez igazodó, ár-érték arányban álló szolgáltatáshoz jusson.

Az országgyűlési választási kampánnyal kapcsolatban felmerülő visszaélések indokolják a pártok finanszírozásának felülvizsgálatát. A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény kimondja, hogy párt vagyoni hozzájárulást más államtól, külföldi szervezettől és nem magyar állampolgár természetes személytől nem fogadhat el, továbbá névtelen adománnyal sem rendelkezhet. Ennek a szabálynak a betartása az ország szuverenitásának garantálásán túl azért is fontos, mert illegális támogatások útján nem érvényesülhet semmilyen külföldi gazdasági befolyás vagy egyéb érdek.

A 2020-2022 közötti időszakra szóló középtávú NKS keretei között az Állami Számvevőszék iránymutatásának figyelembevételével, a Központi Statisztikai Hivatal és a Nemzeti Közszerződések Egyetem kidolgozta a Korruptióérzékelés mérésének nemzeti sajátosságokat figyelembe vevő, a Jó Állam Mutató („Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 - Útmutató a nemzeti sajátosságokat figyelembe vevő korruptióérzékelési mérés módszertanának használatához) rendszeréhez igazodó módszertanát. Az elkészült módszertan segítségével felmérhető a lakosság érzékelése korrupcióra, a korrupció jelenségeire, szintjeire. Ennek eredményei alapján lehetőség nyílik a lakosságot leginkább zavaró problématerületek azonosítására, és azok tekintetében célzott beavatkozások megvalósítása. Ez jelentősen hozzájárulhat a közbizalom erősödéséhez és a korrupcióellenes stratégia, illetve egyéb korrupció elleni kormányzati intézkedések társadalmi elfogadásához és támogatottságához.

5.8. A nemzetközi vesztegetés elleni fellépés

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) Vesztegetés Elleni Munkacsoport tevékenységének középpontjában a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni fellépés áll. A szervezet magas színvonalú elemzőkapacitásával és a jó nemzeti gyakorlatok feltérképezésével, széles körű szakpolitikai tanácsokkal, iránymutatással látja el a tagállamok, köztük Magyarország döntéshozóit. Egyes ajánlásai folyamatosan beépülnek a jogrendszerünkbe, vagy teszünk egyéb intézkedéseket azok teljesítésére, kifejezve ezzel elköteleződésünket a nemzetközi viszonylatban megvalósított korrupciós bűncselekmények felderítése és eredményes nyomozása érdekében.

A magyar Kormány a javasoltak szerint módosította 2021. január 1-jei hatállyal a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdésének 13. a) pontját a külföldi hivatalos személy fogalmára vonatkozóan, és növelte a nemzetközi viszonylatban megvalósított korrupciós bűncselekmények nyomozásáért és üldözéséért felelős hatóság (Legfőbb Ügyészség) humánkapacitását 14 fővel.

A legfőbb ügyész helyettesének 1/2019. (V.31.) számú körlevele biztosítja a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések érvényesülését, amely szankciók alkalmazása a nemzetközi vesztegetési ügyekben is kötelező iránymutatást nyújt az ügyészek számára a 2/2015 (IV.30.) számú, a jogellenes úton szerzett vagyon elvonásával kapcsolatos ügyészi teendőkről szóló körlevéllel együtt.

Ezzel párhuzamosan az Igazságügyi Minisztériumban elindult a jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény átfogó felülvizsgálata, amelynek első szakaszában a jelenlegi jogszabály alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatokat, a jogalkalmazás során felmerülő nehézségeket gyűjtötték össze; bekérték a jogi karokon tanító egyetemi oktatóknak a jogszabályokkal, illetve az esetleges jogszabály-módosítással kapcsolatos véleményét, javaslatát. Az Igazságügyi Minisztérium elemezte más uniós tagállamok vonatkozó jogszabályait is, és összegyűjtötte az e területre vonatkozó jó gyakorlatokat. Az elemzés eredményei alapján megállapítható, hogy ezek a jogi megoldások főbb jellemzőikben nem különböznek jelentősen a

magyar jogszabálytól, ami a jogi személyek szankcionálását, valamint az elkövetők és az érintett jogi személyek közötti kapcsolatot illeti.

A nyomozó szervek folyamatosan törekednek, hogy a felderítések és a nyomozások hatékonyságát fokozzák nemcsak az ajánlások teljesítése, hanem az elköteleződésük igazolására is. A jogi személyek bűncselekményben részes és nem részes tisztségviselőit, tulajdonosait ösztönözni kell a bűncselekmények feljelentésére és a bizonyítási eszközök rendelkezésre bocsátására, oly módon, hogy a korrupciós bűncselekmények esetén a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedések enyhíthetők vagy mellőzhetők lennének, ha a jogi személy vezető tisztségviselője, képviselőre feljogosított tagja, cégvezetője, felügyelőbizottságának tagja, illetve ezek megbízottja a bűncselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti, és az elkövetés körülményeit feltárja.

A jogi személyeken túl az állampolgárok bejelentéseinek megtételét is szorgalmazni kell, de a bejelentési hajlandóság alacsony szintje a szervezetek és cégek tekintetében is fennáll, az ilyen eseteket házon belül, szervezeti keretek között igyekeznek kezelni, megoldani, féltve az üzleti jó hírüket. Az ügyészség mint kizárólagos hatáskörrel bíró nyomozó szerv a bűnüldöző tevékenységét abban az esetben tudja érvényre juttatni, ha a bűncselekmény gyanúja vagy arra vonatkozóan bármely információ a rendelkezésére áll. Ennek elérését mozdítja elő az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv hazai jogba történő átültetése, amely a jelenlegi szabályozásnál több védelmet nyújtana a bejelentőket érő esetleges megtorlások ellen, ami hosszútávon mindenképpen ösztönző hatással lehet nem csak a nemzetközi vesztegetésre, hanem bármely más bűncselekmény vagy egyéb, integritássértő esemény bejelentésére vonatkozóan.

A nemzetközi vonatkozású korrupciós bűncselekmények ellen a hatékony fellépés alapja a korrupciós kockázatok feltárása, azonosítása, elemzése. E nélkül tervszerű megelőző vagy felderítő tevékenységet nem lehet végezni. Ezért ágazatonként és szervezet típusonként fel kell mérni a nemzetközi kapcsolatokban rejlő korrupciós kockázatokat, és be kell azonosítani a lehetséges elkövetési magatartásokat. Ezen ismeretek birtokában lehet célzottan a kockázatoknak kitett személyek részére megelőző-tájékoztató előadásokat szervezni.

A jelenleg működő bejelentő rendszerek, valamint az új szabályozás megismertetése az egyéni felelősségvállalás fontosságának hangsúlyozása a lakosság részére szóló tájékoztató-szemléletformáló kampány segítségével hatékonyan megvalósítható.

Magyarország növekvő exporttevékenysége miatt kiemelten fontos a szemléletformálás, a képzés; az egyéni felelősségvállalás fontosságának hangsúlyozása nemcsak a lakosság körében elvárt, hanem a közszféra és a gazdasági szereplők tekintetében is indokolt. Az NKS végrehajtási időszaka alatt az NVSZ a Belső Biztonsági Alapból már megvalósított egy széles körű képzési programot „Antikorrupciós képzések kiemelten a nemzetközi vesztegetés tárgyban” címmel. A Magyar Exportfejlesztési Ügynökség (HEPA) a Külgazdasági és Külügyminisztériummal együttműködve 2019 novemberében ugyancsak képzési programot szervezett munkatársai számára a külföldi vesztegetés kockázatkezeléséről és a megfeleléssel kapcsolatos tudatosságnövelésről. A NAV-FIU Iroda (Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítás szervezetében működő Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Irodája) lépéseket tett annak érdekében, hogy felhívja az adatszolgáltató szervezetek és munkatársai figyelmét a külföldi megvesztegetésből származó jogellenes vagyon tisztára mosásával kapcsolatos kockázatokra. Ennek eredményeként Magyarországon első alkalommal derítettek fel külföldi megvesztegetéssel kapcsolatos, pénzmosással összefüggő esetet.

Azonban nemcsak a nemzetközi viszonylatban megvalósított korrupciós bűncselekményekben érintett, illetve a korrupciós kockázatnak kitett személyek esetében indokolt képzések szervezése. Az ilyen tárgyú büntetőügyekben eljáró hatóságok alkalmazottainak részére is átfogó oktatás szükséges. Különösen a Központi Nyomozó Főügyészség személyi állományának indokolt a célzott képzés szervezése különösen a speciális bizonyítási kérdésekről, az e bűncselekményből származó vagyron elvonásáról. Azért is indokolt, mivel az elmúlt két évben az elrendelt büntetőeljárások csekély száma nem biztosította a sokrétű tapasztalatszerzést.

A felderítő és nyomozó munka hatékonyságát növelné, ha más OECD tagállamok nemzetközi vonatkozású korrupciós bűncselekmények üldözése tekintetében folytatott gyakorlatairól információs anyagok, a korrupció felderítése érdekében alkalmazott speciális megoldások, jó gyakorlatok, bírósági ítéletek állnának rendelkezésre, akár helyszíni tapasztalat- és információszerzés útján is. A tagállamoktól beszerzett adatok pedig megfelelően orientálhatják a belső jogalkotás, egyéb szabályozók és a célzott képzések tartalmát, irányait.

Az eredményes megelőző tevékenység és nyomozás érdekében nemcsak a külföldi, hanem a hazai szervezetekkel, társszervekkel is ki kell alakítani egy szoros együttműködést az információáramlás gyors és hatékony átadása, felhasználása céljából.

6. A végrehajtás feltételei

A korrupcióellenes stratégia egy – annak teljes időtávjára kiterjedő – intézkedési terven keresztül valósul meg. Az intézkedési terv tartalmazza a megvalósítandó intézkedéseket a határidők és a felelősök meghatározásával.

6.1. Finanszírozás

A beavatkozási területekben megfogalmazott intézkedési irányok legnagyobb része nem vetít elő olyan költségigényeket, amelyek az érintett szervek rendes működési költségvetésén kívül tervezendő költségvetési forrásokat igényelnének.

Ezen túlmenő forrásigény a „Társadalmi integritás” beavatkozási területen belül tervezett médiakampány és korrupcióérzékelési felmérés, valamint a „Közszféra szerveinek integritása” beavatkozási területbe tartozó informatikai jellegű fejlesztések tekintetében merül fel.

A hálapénz adás és elfogadás gyakorlatának kivezetését támogató, széles körű médiakampány a Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervből történő megvalósításának tervezése folyamatban van, 330 millió Ft értékben.

A korrupcióérzékelési felmérés becsült költsége éves felmérésenként 80 millió forint. Informatikai jellegű fejlesztések és a további feladatok tekintetében pótlólagos európai uniós vagy nemzeti forrás biztosítása 500 millió forint összegben szükséges.

6.2. A Stratégia nyomon követése, értékelése, felülvizsgálata

A Stratégia és intézkedési terve nyomon követését – mint a korrupcióellenes kormányzati tevékenység összehangolásában közreműködő szerv – az NVSZ látja el. Ennek során szorosan együttműködik az Európai Unióból származó forrásokra vonatkozó csalás és korrupció elleni stratégia monitoringját ellátó Miniszterelnökséggel. A nyomon követési tevékenység alapján a belügyminiszter évente jelentést tesz a Kormány felé a végrehajtás státuszáról.

A Korrupcióellenes Munkacsoport évente értékeli a stratégia végrehajtását *az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 50. § (1)*

bekezdés *c)* pontja szerinti jelentésében. A Munkacsoport jelentését a Kormány az 52. § (1) bekezdése alapján megvitatja, és ennek keretében – szükség szerint – dönt a Stratégia, illetve annak egyes intézkedései felülvizsgálatáról.

A 2023-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia végrehajtására vonatkozó intézkedési terv

1. Általános intézkedések

1.1. A Kormány felhívja a belügyminisztert, hogy a magyar Helyreállítási Terv „C9.R7. Nemzeti korrupcióellenes stratégia és cselekvési terv kidolgozása és végrehajtása” mérföldkövében meghatározott, a 2020–2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1328/2020 (VI. 19.) Korm. határozat szerinti intézkedések teljesítése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Felelős: belügyminiszter

Határidő: azonnal

2. Átláthatóság

2.1. A Kormány felhívja az igazságügyi minisztert, hogy – a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter bevonásával – teremtsen meg a vagyonyilatkozatok elektronikusan, digitális formában történő kitöltésének és kezelésének a lehetőségét a teljes közzsférában.

Felelős: igazságügyi miniszter

Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter

Határidő: 2025. december 31.

2.2. A Kormány felhívja az igazságügyi minisztert, hogy a köztisztviselők vezető tisztségviselői, egyes kiemelt munkakörei tekintetében vizsgálja meg a vagyonyilatkozattételi kötelezettség kiterjesztésének lehetőségét.

Felelős: igazságügyi miniszter

Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter

Határidő: 2025. december 31.

2.3. A Kormány felhívja a pénzügyminisztert, hogy – az igazságügyi miniszter bevonásával – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében mérje fel az adó- és büntetőjogi eljárások közötti párhuzamosságokat, az eljárások eredményeként jelentkező kétszeres értékelés megszüntetésének lehetőségét, az eljárási rendszerek átláthatóbbá tétele céljából.

Felelős: pénzügyminiszter

igazságügyi miniszter

Határidő: 2024. december 31.

3. Törvényhozási integritás

3.1. A Kormány felhívja az igazságügyi minisztert, hogy készítsen javaslatot olyan jogszabályi környezetre, - figyelemmel az Európai Unió szerveinek ilyen magatartási szabályaira - amely a legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyekre, tanácsadóikra, a miniszterelnöki megbízottakra és

az országgyűlési képviselőkre, valamint az Országgyűlés Hivatala dolgozóira vonatkozó magatartási kódexek elkészítésére lehetőséget ad,

Felelős: igazságügyi miniszter

Határidő: 2023. december 31.

3.2. A Kormány felhívja az érintett szerveket, hogy – az Országgyűlés Hivatalának bevonásával – tegyenek javaslatot a legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek, tanácsadók és az országgyűlési képviselők, valamint az Országgyűlés Hivatala dolgozói számára az etikai kódexek megalkotására, valamint azok tartalmának megismerésére és az integritás-tudatosság növelésére különösen az összeférhetlenségi kérdésekben, az ajándékok és egyéb juttatások elfogadásában, a foglalkoztatási jogviszony megszűnése utáni korlátozásokban, valamint a hozzátartozóik foglalkoztatása és foglalkoztatási célú beajánlása tekintetében.

a) etikai kódexek megalkotása tekintetében

Felelős: érintett szervek

Határidő: 2024. december 31

b) integritás tudatossággal kapcsolatos képzések tekintetében

Felelős: érintett szervek

Határidő: folyamatos.

4. Igazságügyi integritás

4.1. A Kormány felkéri a legfőbb ügyészt, hogy etika és integritás témakörben biztosítson rendszeres képzést valamennyi ügyész számára.

4.2. A Kormány felkéri az Országos Bírósági Hivatalt és az Országos Bírói Tanácsot, hogy vizsgálja felül a bírói etikai kódexet, különösen az ajándékok elfogadásával kapcsolatban.

4.3. A Kormány felkéri az Országos Bírósági Hivatalt, hogy biztosítson rendszeres képzéseket a bírák és ülnökök számára a bírói etikai kódexben megfogalmazott magatartási szabályok érvényesülése érdekében.

4.4. A Kormány felhívja a belügyminisztert és az igazságügyi minisztert, hogy évente gondoskodjanak antikorrupciós közös képzés megtartásáról a bírák, ügyészek és a rendőrség állománya részére.

Felelős: belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Határidő: folyamatos

4.5. A Kormány felhívja a belügyminisztert, hogy legalább évente kezdeményezze a korrupció elleni közös nyilatkozatot aláíró szervek képzési szakterületei antikorrupciós és integritás témájú képzéseikről való tapasztalatcseréjét és egyeztetését.

Felelős: belügyminiszter

Határidő: folyamatos

4.6. A Kormány felhívja a belügyminisztert, hogy a rendőri állomány egyéni integritásának erősítése érdekében – a Magyar Rendvédelmi Kar bevonásával – gondoskodjon a Rendőri Hivatás Etikai Kódexének kiegészítéséről, annak érdekében, hogy az részletesebb, gyakorlatiasabb útmutatásokkal tudja támogatni az állományt a követendő magatartásban.

Felelős: belügyminiszter

Határidő: 2024. december 31.

5. A közszféra szerveinek integritása

5.1. Az építési és közlekedési miniszter – a gazdaságfejlesztési miniszter, a pénzügyminiszter, a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter bevonásával – tegyen javaslatot a közpénzből finanszírozott jelentős beruházásokkal kapcsolatos integritási kockázatok csökkentésére, valamint a beruházásokra specifikált képzési rendszer kialakítására.

Felelős: építési és közlekedési miniszter

gazdaságfejlesztési miniszter

pénzügyminiszter

belügyminiszter

igazságügyi miniszter

Határidő: 2024. június 30.

5.2. A gazdaságfejlesztési miniszter – az építési és közlekedési miniszter, a energiaügyi miniszter, a pénzügyminiszter és a belügyminiszter bevonásával – vizsgálja meg az ISO rendszer alkalmazásának feltételeit és várható hatásait az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaságoknál, majd – a vizsgálat eredményeitől függően – tegyen javaslatot a Kormány részére a szükséges intézkedésekre.

Felelős: gazdaságfejlesztési miniszter

építési és közlekedési miniszter

energiaügyi miniszter

pénzügyminiszter

belügyminiszter

Határidő: azonnal

5.3. A Kormány felhívja az érintett minisztereket, hogy – a Nemzeti Védelmi Szolgálat módszertani támogatása alapján – gondoskodjanak az általuk irányított államigazgatási szervek teljes állománya tekintetében álláshely-, illetve munkakör-alapú kockázatelemzés végrehajtásáról, és annak eredménye alapján a szervek szervezeti integritását fejlesztő intézkedések megtételéről.

Felelős: érintett miniszterek

belügyminiszter

Határidő: 2025. december 31.

5.4. A Kormány felhívja a területfejlesztési minisztert, hogy folyamatosan vizsgálja az uniós pénzügyi érdekeket sértő csalás elleni és a nemzeti korrupcióellenes stratégia intézkedései végrehajtásának összhangját.

Felelős: területfejlesztési miniszter

Határidő: folyamatos

5.5. A Kormány felhívja az igazságügyi minisztert, hogy fogalmazzon meg javaslatot a közérdekű bejelentők védelméhez kapcsolódó jogi segítségnyújtás hatékonyabb rendszerére, az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2019/1937 irányelvével összhangban.

Felelős: igazságügyi miniszter

Határidő: 2023. szeptember 30.

5.6. A Kormány felhívja az érintett minisztereket, hogy az irányításuk, illetve felügyeletük alá tartozó, közérdekű bejelentéseket fogadó szervek tekintetében gondoskodjanak az új bejelentővédelmi szabályozásról szóló képzések megtartásáról.

Felelős: érintett miniszterek

Határidő: 2025. december 31.

5.7. A Kormány felkéri a Magyar Kormánytisztviselő Kart, hogy Hivatásetikai Kódexét egészítse ki az érdekkonfliktusok feloldására vonatkozó részletes szabályokkal, az integritási tanácsadók feladatellátására építve, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a köztisztviselői etikai kódexekre vonatkozó ajánlásának megfelelően.

5.8. A Kormány felhívja a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető minisztert –a belügyminiszter és a deregulációért felelős kormánybiztos bevonásával –, hogy mérje fel, mely ügycsoportok tekintetében van lehetőség az automatizálás, elektronikus ügyintézés szélesebb körű alkalmazására, annak érdekében, hogy az ügyintézési folyamatokban tovább csökkenjenek a korrupciós kockázatok.

Felelős: Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter

belügyminiszter

deregulációért felelős kormánybiztos

Határidő: folyamatos

5.9. A Kormány felhívja a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető minisztert, hogy – a Nemzeti Közszerkezeti Egyetem által kidolgozott, a nemzeti sajátosságokat figyelembe vevő, a Jó Állam Mutató rendszeréhez igazodó módszertan alapján – két évente gondoskodjon a korrupció érzékelés kutatás lefolytatásáról Magyarországon.

Felelős: a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter

Határidő: folyamatos

5.10. A Kormány felkéri az Állami Számvevőszéket, hogy az ellenőrzései során különös hangsúlyt fordítson a támogatások felhasználásának és a beruházások kivitelezésének szabályszerűségére, valamint a hatósági jogalkalmazást és közszolgáltatást nyújtó költségvetési szervek, állami/önkormányzati gazdasági társaságok feladatellátására.

5.11. A Kormány felhívja a területfejlesztési minisztert, hogy innovatív tudásmenedzsment eszközökkel biztosítsa a fejlesztéspolitikai döntések meghozatalában érintett politikai és szakmai felsővezetők számára a feladatkörükhöz szükséges integrációs tudáselemeket, és a bevált jó gyakorlatokat tegye elérhetővé teljes kormányzati szervezetrendszerben.

Felelős: területfejlesztési miniszter

Határidő: folyamatos

5.12. A Kormány felhívja az igazságügyi minisztert, hogy hatékony, arányos és visszatartó erejű, a vagyonyilatkozati rendszer alapján fennálló kötelezettségek súlyos megsértésére vonatkozó közigazgatási és büntetőjogi szankciókra is kiterjedő szankciós rendszer bevezetésére tegyen javaslatot.

Felelős: igazságügyi miniszter

Határidő: 2023. július 31.

6. Társadalmi integritás

6.1. A Kormány felhívja a kulturális és innovációs minisztert, hogy – a belügyminiszter bevonásával – dolgozzon ki ajánlást a fiatal generáció szemléletformálása érdekében a korrupciómegelőzési ismeretek felsőoktatási tananyagba történő integrálására.

Felelős: kulturális és innovációs miniszter

belügyminiszter

Határidő: 2024. június 30.

6.2. A Kormány felhívja a belügyminisztert, hogy gondoskodjon az etika és integritás témakörben releváns továbbképzési tartalom pedagógusok számára történő eljuttatásáról.

Felelős: belügyminiszter

Határidő: 2023. december 31.

6.3. A Kormány felhívja a belügyminisztert, hogy – az érintett miniszterek bevonásával – gondoskodjon a közszféra tervezett mentorálási rendszereiben a mentorok felkészítéséről a korrupcióval kapcsolatos ismeret-átadásra.

Felelős: belügyminiszter

érintett miniszterek

Határidő: 2024. június 30.

6.4. A Kormány felhívja a belügyminisztert, hogy vizsgálja meg a korrupciós kockázatok csökkentésének további lehetőségeit a köznevelés, az egészségügy és a szociális ellátás területén.

Felelős: belügyminiszter

Határidő: 2024. december 31.

6.5. A Kormány felhívja a belügyminisztert, hogy gondoskodjon a közoktatási intézmények korrupció-megelőzési gyakorlatainak megerősítéséről.

Felelős: belügyminiszter

Határidő: 2024. december 31.

6.6. A Kormány felhívja a belügyminisztert, hogy a megbízhatósági vizsgálatok végrehajtásának eddigi tapasztalatai alapján mérje fel a jogintézmény alkalmazása kiterjesztésének további lehetőségeit.

Felelős: belügyminiszter

Határidő: 2024. december 31.

6.7. A Kormány felhívja az igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja meg a köztisztviselők és az állami közszolgáltatást nyújtó szervek tekintetében a közszféra intézményeinél már alkalmazott integritástudatosságot támogató intézkedések bevezetésének lehetőségét.

Felelős: igazságügyi miniszter

Határidő: 2024. december 31.

6.8. A Kormány felhívja a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető minisztert, hogy – az igazságügyi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, illetve a belügyminiszter bevonásával – gondoskodjon tájékoztató kampányok lefolytatásáról

a) a párhuzamosan működő bejelentő-rendszerek funkcióiról, a bejelentés folyamatáról, hasznosságáról, a bejelentő személyének védelméről, kiemelve a nemzetközi vesztegetés gyanújával kapcsolatos állampolgári felelősségvállalást.

Felelős: Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter

igazságügyi miniszter

külgazdasági és külügyminiszter

belügyminiszter

Határidő: 2024. június 30.

b) az egészségügyben jelentkező hálapénz kivezetéséről.

Felelős: Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter

belügyminiszter

Határidő: 2024. június 30.

6.9. A Kormány felkéri az Alapvető Jogok Biztosát, hogy a 6.8. a) alpont megvalósításában működjön közre támogatva, hogy a bejelentővédelmi-rendszer a civil korrupció elleni fellépés hatékony eszköze legyen.

6.10. A Kormány felhívja a belügyminisztert, hogy gondoskodjon a szociális ellátásban dolgozó szakemberek részére egyéni integritásuk fejlesztése érdekében rendszeres képzés megtartásáról.

Felelős: belügyminiszter

Határidő: folyamatos

6.11. A Kormány felhívja a pénzügyminisztert, hogy tegyen javaslatot a pénzmosás elleni törvényi szabályoknak a zártkörű, zártvégű alapokat kezelő alapkezelőkre és az általuk kezelt befektetési alapokra való kiterjesztésre.

Felelős: pénzügyminiszter

Határidő: 2023. december 31.

6.12. A Kormány felhívja a pénzügyminisztert, hogy vizsgálja felül a vagyonkezelő alapítványok, valamint a bizalmi vagyonkezelések felügyeletének rendjét, adóelkerülési és pénzmosási kockázat szempontjából.

Felelős: pénzügyminiszter

Határidő: 2023. december 31.

7. A nemzetközi vesztegetés elleni fellépés

7.1. A Kormány felhívja az igazságügyi minisztert és a belügyminisztert, hogy vizsgálja meg

a) a haza politikai pártok finanszírozási szabályainak érvényesülését a nemzetközi vesztegetés elleni fellépés tükrében.

Felelős: igazságügyi miniszter

belügyminiszter

Határidő: 2023. december 31.

b) a politikai szervezetek nemzetközi vesztegetés elleni fellépéssel kapcsolatos nemzetközi és európai jogi szabályait és gyakorlatát.

Felelős: igazságügyi miniszter

belügyminiszter

Határidő: 2023. december 31.

7.2. A Kormány felhívja a külgazdasági és külügyminisztert, hogy gondoskodjon képzések megtartásáról a magyar vállalatokkal együttműködő ügynökségek, a külképviseletek dolgozói, valamint az export tevékenységet folytató üzleti élet szereplői számára a nemzetközi korrupciós kockázatok azonosítása és elkerülése érdekében, valamint az általuk észlelt nemzetközi vesztegetés bűncselekmény gyanújára vonatkozó jelentési kötelezettség teljesítésére.

Felelős: külgazdasági és külügyminiszter

Határidő: folyamatos

7.3. A Kormány felhívja a pénzügyminisztert, hogy gondoskodjon rendszeresen speciális képzés megtartásáról a számviteli és könyvvizsgálói szakma és az adószakértők, adótanácsadók részére a nemzetközi vesztegetés kockázatai tárgyában.

Felelős: pénzügyminiszter

Határidő: folyamatos

7.4. A Kormány felhívja a külgazdasági és külügyminisztert, hogy gazdasági ágazatonként mérje fel a nemzetközi érdekeltségű magyar gazdasági társaságok és egyéb vállalkozások nemzetközi vesztegetésnek való kitétségét.

Felelős: külgazdasági és külügyminiszter

Határidő: 2024. december 31.

7.5. A Kormány felhívja a pénzügyminisztert, hogy alakítsa ki a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a Legfőbb Ügyészség nemzetközi vesztegetés tárgyában való együttműködés keretrendszerét, a született ítéletek megismerése, valamint az adóhatóság által észlelt bűncselekmény esetében a bejelentés küldésének és fogadásának hatékonysága fokozása érdekében.

Felelős: pénzügyminiszter

Határidő: 2023. december 31.

7.6. A Kormány felhívja az igazságügyi minisztert, hogy – legfőbb ügyéssel együttműködést kezdeményezve – folytasson nemzetközi tapasztalatcserére irányuló programot a nemzetközi vesztegetés tárgyú ügyek ügyészségi nyomozásának, vádképviselésének, valamint az ezekhez kapcsolódó kodifikációs feladatoknak a hatékony ellátása érdekében.

Felelős: igazságügyi miniszter

Határidő: 2025. december 31.

