

A korrupció elleni küzdelem aktuális kérdései Magyarországon

a K-Monitor és a Transparency International Magyarország
különjelentése a Korrupcióellenes Munkacsoport 2023. évi
jelentéséhez

Tartalom

<i>Bevezetés: árnyékjelentés helyett különjelentés</i>	1
<i>I./ A Korrupcióellenes Munkacsoport tevékenységének ismertetése</i>	3
<i>II./ Megjegyzések a KEMCS 2023. évre vonatkozó jelentéséhez</i>	4
II/1. A közbeszerzési almunckacsoport részjelentése	4
II/2. Az európai uniós és nemzeti támogatási programok almunckacsoport részjelentése... 5	
II/3. A közadatok nyilvánossága és transzparencia almunckacsoport részjelentése	6
II/4. A büntetőjogi és büntetőeljárás almunckacsoport részjelentése	7
<i>III./ A korrupció elleni fellépésért felelős állami szervek: 2023 legfontosabb fejleményei</i>	8
<i>IV./ A közhatalom integritása és az összeférhetetlenség</i>	10
<i>V./ A Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia értékelése</i>	12
<i>VI./ A közbeszerzési rendszer kihívásai</i>	14
<i>VII./ Információszabadság, avagy a közhatalom és a közpénzek átláthatósága</i>	16
<i>VIII./ A korrupcióval szembeni büntetőjogi eszközökkel összefüggő tapasztalatok</i>	18
<i>IX./ A vagyonnyilatkozatok rendszeréről, sokadjára</i>	20
<i>X./ A párt- és kampányfinanszírozás buktatói</i>	21
<i>XI./ A közérdekű bejelentők védelme</i>	23

Bevezetés: árnyékjelentés helyett különjelentés

Az európai uniós költségvetési források felhasználásának az ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény (Eufetv.) 53. §-a rögzíti, hogy a Korrupcióellenes Munkacsoport (KEMCS) nem kormányzati szereplőket képviselő tagjai jogosultak a KEMCS éves jelentésével párhuzamosan árnyékjelentést készíteni. Erre tekintettel a K-Monitor Közhasznú Egyesület (K-Monitor) és a Transparency International Magyarország Alapítvány (TI-Magyarország) a KEMCS 2023. évre vonatkozó jelentéséhez árnyékjelentés-tervezetet készített. Az Eufetv. értelmében a KEMCS nem kormányzati szereplőket képviselő tagjai egyhangúlag fogadhatnak el árnyékjelentést. Ez a követelmény a 2023. évre vonatkozó árnyékjelentés-tervezet esetében nem teljesült. Emiatt a K-Monitor és a TI-Magyarország az árnyékjelentés-tervezet különjelentésként teszi közzé.

A különjelentéshez a KEMCS nem kormányzati szereplőket képviselő tagjai közül Katus Eszter (Atlátszó.hu), Hegedűs Mihály, Kutasi Gábor (Magyar Közgazdasági Társaság), Sándor Tamás és Dr. Várady Szilvia csatlakoztak.

A különjelentés egyrészt áttekinti a Korrupcióellenes Munkacsoport eddigi tevékenységét (I.), másrészt a készítői szemszögéből értékeli a KEMCS jelentését (II.), harmadrészt ismerteti a készítői által a korrupció elleni küzdelem szempontjából fontosnak tartott, ám a KEMCS jelentésében nem vagy nem kellő részletességgel tárgyalt területekkel, illetve a KEMCS jelentésében foglalt, de a különjelentés készítői által nem osztott megállapításokkal összefüggő álláspontját (III-XI.).

A különjelentés szerkezeti rendje egyszersmind arra is utal, hogy annak készítői ezeket a témákat is relevánsnak tartják a korrupció elleni küzdelem szempontjából. A különjelentés készítői ezért azt is tervezik, hogy a jövőre nézve kezdeményezik a KEMCS jelentésben megtárgyalandó témáknak a KEMCS által történő megvitatását annak érdekében, hogy a KEMCS 2024. évi, valamint a soron következő évekre vonatkozó jelentései lefedjék a korrupciós kockázatoknak kitett valamennyi területet.

I./ A Korrupcióellenes Munkacsoport tevékenységének ismertetése

A Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. decemberében kezdte meg működését, tagjaiból 2023. januárjában négy szakmai almunkacsoportot hozott létre az alábbi témák vizsgálatára:

1. közbeszerzések
2. európai uniós és nemzeti támogatások
3. átláthatóság, közérdekű adatok megismerhetősége
4. büntető- és büntetőeljárásjog.

Monitoring és ügyrendi almunkacsoport néven jött létre az ötödik almunkacsoport, amelynek elsődleges feladata a KEMCS tevékenységének koordinációja.

A KEMCS első, a 2022. évre vonatkozó jelentését 2023. március 13-án fogadta el.¹ Ez a jelentés több szempontból is hiányérzetet hagyott maga után az alábbiak szerint:

- a. 2022-ben az Integritási Hatóság és a KEMCS létrehozásán túl a feltételeességi mechanizmus – jogállamisági eljárás, valamint a Magyarországra vonatkozó Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv elfogadásának érdekében a magyar kormány számos további korrupcióellenes intézkedést vállalt. A vállalatok végrehajtását megalapozó jogszabályok döntő többsége 2022. utolsó negyedévtől alkalmazható. Értelemszerűen 2023 márciusában ezen intézkedések hatékony végrehajtásának felmérése még nem volt időszerűen elvégezhető.
- b. A jelentés elkészítésére rendelkezésre álló szűk időkereten belül az értékeléshez szükséges adatokhoz való hozzájutás is nehézségekbe ütközött.
- c. A Helyreállítási Tervben megfogalmazott mérföldkövel szemben a jelentés március 13-án elfogadott változata nem tartalmazta az új Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia tervezetének értékelését – azon egyszerű okból kifolyólag, hogy a tervezet március végéig még nem állt a KEMCS rendelkezésére.
- d. A KEMCS által konszenzuálisan elfogadott javaslatok a legtöbb esetben a kormányzati oldal kezdeményezésére kerültek be a tervezetbe (vagyis olyan javaslatokat tartalmaztak, amelyek eleve kormányzati támogatást élveztek), azonban a nem-kormányzati szereplők által kezdeményezett javaslatok – kevés kivétellel – nem nyerték el a kormányzati szereplők támogatását.
- e. Fontos kiemelni, hogy a KEMCS, részben az Eufetv. vonatkozó korlátozó rendelkezései miatt, részben az almunkacsoporti szakmai felosztás miatt az egyedi korrupciós esetek vizsgálatával nem foglalkozhat, sőt több, a szakmai konszenzus szerint a korrupció elleni küzdelem szempontjából kiemelt szereppel bíró terület elemzése is a vizsgálati körén kívülre került. Ilyen például a közérdekű bejelentők hatékony védelme, a vagyonynyilatkozati rendszer, a lobbiszabályozás, valamint a párt- és kampányfinanszírozás. A KEMCS továbbá Magyarország általános korrupciós helyzetének és a kormány korrupció elleni teljesítményének az értékelését sem végezte el.

Bízunk abban, hogy a fenti hiányosságokat, amely főként az időnyomásból eredt, a 2023. évre vonatkozó jelentés elkészítése során legalább részben sikerül korrigálni. A 2023-as év második félévétől kezdve a Korrupcióellenes Munkacsoport munkatervek alapján kezdett el dolgozni. Ez minden almunkacsoport esetén azt a várakozást hordozta magában, hogy ugyan szűkebben meghatározott témák mentén, de alaposabb vizsgálatokat tudunk majd lefolytatni. Ez azonban új kihívások elé állította az egyes almunkacsoportokat, elsősorban amiatt, hogy az adatok beszerzésére irányuló megkeresésekre sok esetben későn, vagy nem megfelelő tartalommal érkezett válasz, és az adatok alapján a következtetések levonása is újabb hiányérzetet hagyott maga után.

¹ A Korrupció Ellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó jelentése (<http://tinyurl.com/mvz24s4h>).

II./ Megjegyzések a KEMCS 2023. évre vonatkozó jelentéséhez

Az alábbiakban értékeljük a KEMCS 2023-as évre vonatkozó jelentéséhez az egyes al munkacsoportok által készített részjelentéseket és azokhoz kiegészítő megjegyzéseket fogalmazunk meg.

II/1. A közbeszerzési al munkacsoport részjelentése

A közbeszerzési al munkacsoport által a KEMCS 2022. évre vonatkozó jelentésében megfogalmazott konszenzusos javaslatok döntő részét a kormány nem támogatta. A közbeszerzésekre vonatkozóan a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési tervről szóló 1118/2023. (III. 31.) kormányhatározat, illetve a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiához kapcsolt intézkedési terv² határoz meg konkrét feladatokat.

A közbeszerzési al munkacsoport munkatervének végrehajtását nagyban hátráltatta az adatokhoz való késedelmes hozzáférés, amely részben abból következik, hogy az elemzésünk által vizsgált, potenciális korrupciós kockázatokhoz tartozó, azonosított indikátorokat az úgynevezett Teljesítménymérési Keretrendszer is vizsgálja. A Teljesítménymérési Keretrendszer, amelyet – a Korrupcióellenes Munkacsoporthoz hasonlóan – 2022 második felében hoztak létre, az előző évre vonatkozóan minden év február 28-ig teszi közzé az előző évre szóló adatokat. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a Teljesítménymérési Keretrendszer az adatok, indikátorok ismertetésén túl – ellentétben a KEMCS-csel – nem fogalmaz meg javaslatokat. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy egészen 2024. február végéig a közbeszerzési al munkacsoport nem volt abban a helyzetben, hogy a saját maga számára meghatározott indikátorok alapján a korrupciós kockázatokkal kapcsolatban javaslatokat és intézkedéseket határozzon meg, ezt csak a Korrupcióellenes Munkacsoport éves jelentését közvetlenül megelőző napokban tudtuk – az időnyomásból eredő korlátozott érvényességgel – megtenni.

Ugyanakkor az előzetes adatok alapján a közbeszerzési al munkacsoport nem-kormányzati tagjai továbbra is kiemelten fontosnak tartják konkrét intézkedések megfogalmazását mind a központi beszerző szervek által lebonyolított nagy értékű közbeszerzések, mind a csekélyebb értékű, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 115.§ szerinti eljárásrendben lefolytatott eljárások esetén. A Kbt. 115. §. szerinti eljárást az ajánlatkérők bizonyos, nem uniós forrásból finanszírozott, maximum nettó 300 millió forint értékű építési beruházás esetén alkalmazhatják. Ebben az esetben az ajánlatkérők közvetlenül öt gazdasági szereplőt hívhatnak fel ajánlattételre, de a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény nem nyilvános, ezáltal jelentős teret enged a valódi verseny nélküli közbeszerzések lefolytatásának. Fontosnak tartjuk fenntartani azon javaslatunkat, hogy az eljárás szabályait lényegesen változtassák meg, vagy ezt a típusú eljárást szüntessék meg.

A közbeszerzési al munkacsoport civil tagjai üdvözlnek a közbeszerzési paletta másik végén elhelyezkedő, az eljárások értékét tekintve kiemelkedő, számát tekintve viszont jóval elenyészőbb, központi beszerző szervek által lebonyolított eljárások és azok alapján megkötött keretmegállapodások szigorúbb szabályozását is. Sajnálatosnak tartjuk, hogy ezzel kapcsolatban a megfogalmazott kormányzati javaslat beéri a központi beszerző szerveket felügyelő miniszterek megkeresésével. A központi beszerző szervek által lebonyolított beszerzések sok esetben súlyosan versenykorlátozó hatásúak lehetnek, és a gazdasági szereplőket markáns piaci szegmensekben akadályozhatják meg az érvényesülésben. Ez különösen igaz az olyan keretmegállapodások esetén, amelyekben a keretmegállapodás során teljesítendő feladatok köre, mértéke, a szerződés feltételei, időtartama, ellenértéke még hozzávetőlegesen sem tisztázott. Ilyen például, ha a keretmegállapodást egy évre kötik, amely akár két alkalommal is meghosszabbítható a szerződés módosítása nélkül, az eredeti keretösszeg duplázásával vagy triplázásával egyidejűleg. Ezen probléma kiküszöbölésére javasoljuk, hogy ilyen esetekben ne lehessen a keretmegállapodást egyetlen ajánlattevővel megkötöni.

A fentiekén túl fontosnak tartjuk, hogy a piaci szereplők bátrabban éljenek jogorvoslati lehetőségeikkel, amennyiben egy közbeszerzés jogszabályba ütközik: ennek keretében a civil

² Lásd az V. fejezetet.

szereplők javasolják a közbeszerzési jogorvoslati díjak csökkentését az alsó küszöb esetében is (az idén februárban bevezetett intézkedés ugyanis csak a maximalizált díjat érintette, azaz csak a viszonylag nagy értékű közbeszerzések esetén várható a hatása.) Fontosnak tartjuk, hogy a csekélyebb értékű közbeszerzések esetén se lehessen elrettentő mértékű a közbeszerzési jogorvoslati díj. Hasonló eredménnyel járhatna a személyes jelenléti tárgyalás tartása – kérés esetén – a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti ügyekben.

Fontosnak tartjuk az új közbeszerzési összeférhetlenségi szabályok kapcsán a szabályok gyakorlati alkalmazás vizsgálatát, ellenőrzését és annak elemzését, hogy valóban hozzájárulnak-e az összeférhetlenségi helyzetek visszaszorításához.

II/2. Az európai uniós és nemzeti támogatási programok almunkacsoport részjelentése

Az almunkacsoport által a KEMCS 2022-es évre vonatkozó jelentése konszenzusos javaslatai közül az alábbi kettő bekerült a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégiához kapcsolódó intézkedési tervbe:

1. A fejezeti kezelésű előirányzatok terhére nyújtott támogatások esetében a támogatáshalmozódás vizsgálata, illetőleg módszertan alapján történő kockázatelemzés beépítése a hazai támogatási rendszerbe, ami a szabálytalanságok feltárásában (pl. ellenőrzéssel) és a korrupciós lehetőségek csökkentésében nyújthat támogatást. (2025. június 30-i határidővel)
2. Indokolt vizsgálni, hogy mi az oka annak, hogy – különösen a pályázati felhívások körében – elmarad a Támogatásokat Vizsgáló Iroda részére való bejelentési kötelezettség teljesítése. (2024. szeptember 30-ig felülvizsgálat, 2025. június 30. Jelentés készítése.)

Az almunkacsoport a következő témák elemzését határozta meg 2023. évi feladatának:

1. Annak vizsgálata, hogy az európai uniós forrásból finanszírozott támogatásoknál működő ellenőrzési típusokból mely ellenőrzési aktusok építhetők be a hazai támogatási szabályozásba, ami a közpénz felhasználásának védelmét és a korrupciógyanú csökkentését egyaránt eredményezné.
2. Felülvizsgálatra szorul, hogy a hazai forrásból biztosított támogatások körében indokolt-e a támogatások lebonyolításában, kezelésében segédkező szervezetek többszintűsége.
3. Az európai uniós forrásból finanszírozott támogatások alapulvételével vizsgálandó a hazai támogatások körében is az ellenőrzések esetszámainak növelésére irányuló intézkedések bevezetése, amelyekkel a korrupció kockázata csökkenthető.

E témák vizsgálata csak részben zajlott az almunkacsoporti keretek között, a részletes elemzéssel ugyanis a Pénzügyminisztérium a Századvég-csoportot bízta meg, amely kormányzati keretszerződés alapján többszáz oldalas elemzést állított össze 2023. év harmadik negyedévére. Fontos kiemelni, hogy magát az elkészült elemzést az almunkacsoport nem-kormányzati tagjai – kifejezett kérésük ellenére – nem ismerhették meg, mivel azt a Kabinetiroda döntéselőkészítő iratnak minősítette. Így az almunkacsoport civil tagjai a Pénzügyminisztérium által készített részjelentés-tervezeten túl nem jutottak további információhoz a témában. Ez nyilvánvalóan korlátozta a lehetőségeinket a további következtetések levonására, rövid- és hosszútávú javaslatok megfogalmazására.

A fenti témákkal kapcsolatban külön javaslat megfogalmazására a 2023-ra vonatkozó jelentésben lényegében azért nem került sor, mert azokat a kormány (a vizsgálat alapján jogszabályok módosítására irányuló kormányzati előterjesztés) a 2024. februárjában elfogadott Stratégia intézkedési tervébe már beépítette 2025 júniusi határidővel.

A munkaterv lehatároltsága miatt az almunkacsoport 2023-ban csak korlátozott körben foglalkozott az uniós támogatásokkal, illetve azok ellenőrzési mechanizmusával. Az almunkacsoport civil tagjai ugyanakkor az uniós támogatásokra vonatkozóan is ismételt szorgalmazták a támogatási jogviszonyok átláthatóságának növelését, így például javasoltuk a támogatások végső kedvezményezettjeinek, illetve az átláthatósági nyilatkozatoknak a közzétételét, ezen javaslataink ugyanakkor nem nyerték el a kormányzati oldal támogatását.

Ezen felül átfogó javaslatként, a korrupcióellenes fellépés egészével kapcsolatban javasoltuk a vagyonelejtésre alkalmas tulajdonosi konstrukciók (pl. magántőkealapok) felügyeletének és átláthatóságának szigorítását. Megjegyezzük, hogy ez a téma, a Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia általunk megismert első tervezetében még – üdvözlendően – szerepelt, azonban a 2024 februárjában elfogadott végleges stratégia és az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv már nem foglalkozik a területtel.

A következő, 2024-es évre vonatkozó munkatervben az al munkacsoport négy tevékenységet határozott meg:

1. A korrupciós kockázatok elemzéséhez a mesterséges intelligencia (MI) használata, az MI-alapú gépi megoldások háttérének megteremtése.
2. A pályázati szervezetek a pályázati adatlapokon való megjelenítésének vizsgálata.
3. Az ellenőrzések számáról készített statisztikák idősoros összehasonlítása a korábbi évek adataival.
4. A hazai támogatásokkal kapcsolatos monitor bizottságok lehetőségének vizsgálata és a bevezetés előkészítése.

Az előirányzott vizsgálatokkal kapcsolatos jövő évi munka megkönnyítése érdekében szükséges volna rögzíteni, hogy a Munkacsoport minden tagja időben hozzáférjen az elkészült elemzésekhez, háttéranyagokhoz, valamint a nyers adatokhoz és statisztikákhoz.

II/3. A közadatok nyilvánossága és transzparencia al munkacsoport részjelentése

Az al munkacsoport a 2023-ra vonatkozó munkatervében a következő témák vizsgálatát határozta el:

1. megvizsgálja a közfeladatot ellátó szervek körében a közérdekű adat kiadását elrendelő jogerős ítéletek teljesítésével kapcsolatos tapasztalatokat és értékeli az ítéletek teljesítése következményeinek (végrehajtási eljárás, büntetőjogi felelősségre vonás) hatékonyságát;
2. megvizsgálja a közérdekű adat kiadása érdekében folyó azon peres eljárásokat, amelyekben alperesként központi költségvetési szerv vesz részt, annak megállapítása érdekében, hogy a bíróság döntése függvényében szükségesnek, indokoltnak és törvényesnek bizonyult-e az adatigénylés teljesítésének a megtagadása;
3. a hazai és nemzetközi gyakorlat tükrében megvizsgálja a civilszféra szereplői által felvetett javaslatok és a közérdekű adat kiadása iránti perekre vonatkozó új szabályok gyakorlatban megnyilvánuló változását.

A vizsgálatok lefolytatása érdekében a Miniszterelnökség (illetve később az Igazságügyi Minisztérium) számos megkeresést, adatkérést eszközölt, az ezzel kapcsolatos statisztikai adatokat az al munkacsoport nem-kormányzati tagjai 2024. február 12-én ismerhették meg. Az adatszolgáltatás sajnálatos módon csak a központi kormányzati szervekre (minisztériumokra) terjedt ki.

Az al munkacsoport civil tagjai kezdeményezték az al munkacsoport állásfoglalását a közérdekű adatok hozzáférhetőségét korlátozó, 2023. decemberében mindenféle előzetes szakmai egyeztetést nélkülözve elfogadott törvénymódosításokról.³ Az al munkacsoport nem foglalkozott érdemben ezzel a témával.

³ Lásd a 45-47. lábjegyzeteket.

II/4. A büntetőjogi és büntetőeljárásalmunkacsoport részjelentése

Az almunkacsoport a KEMCS 2022-re vonatkozó jelentésében számos javaslatot fogalmazott meg, amelyek közül az alábbiakat tekintjük kiemelésre érdemesnek:

Konszenzussal bíró javaslatok:

1. Az almunkacsoport civil kezdeményezésre meg kívánja vizsgálni, hogy a köznyelvben elterjedt, ún. „magas szintű korrupció” fogalmának meghatározása mennyiben szükséges.
2. Az almunkacsoport – civil kezdeményezésre – megfontolásra javasolja az OLAF igazságügyi ajánlást tartalmazó jelentéseinek nyilvánosságra hozatalát.
3. Az almunkacsoport javasolja a gazdasági (üzleti, civil) korrupció körében kutatások, vizsgálatok elvégzését és annak megállapításaira figyelemmel javaslatok megfogalmazását.
4. Javaslat annak áttekintésére, hogy jelenleg milyen feltételrendszer, szabályozási keretrendszer érvényesül a nemzeti vagyonnal, illetve a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok által kezelt vagyonnal való gazdálkodásra, és mindezek ismeretében javaslatok kidolgozása a célszerűnek vélt, a minél felelősségteljesebb vagyonkezelés támogatására.

Konszenzussal nem bíró, civil oldali javaslat:

5. Az almunkacsoport civil oldali tagjai a Be. CV/A. fejezetével szemben megfogalmazott kritikái alapján a norma tartalmának konkrét javaslatokkal való módosítását terjesztik elő.

Az almunkacsoport, illetve a KEMCS 2023. évi munkája során a fenti javaslatok egyikével sem foglalkozott érdemben, tehát még az állami oldal támogatását bíró, konszenzusos javaslatokban foglalt feladatok végrehajtására sem került sor. Éppen ezért a KEMCS 2023. évre vonatkozó jelentésében található, ettől az almunkacsoporttól származó megállapítások nem tükrözik a korábbi javaslatokat. Az almunkacsoport elhatározta a korábbi javaslatok legalább részleges fenntartását.

Az almunkacsoport ugyanakkor, munkaterven kívüli feladatként, megkezdte a bünszervezetben történő elkövetésre vonatkozóan a bünyügyi nyilvántartásban szereplő adatok elemzését és ennek eredményére figyelemmel javaslatot tervez megfogalmazni a bünyügyi nyilvántartásba történő adatszolgáltatás esetleg szükséges felülvizsgálatára.

III./ A korrupció elleni fellépésért felelős állami szervek: 2023 legfontosabb fejleményei

A kormány 2022. év második felében, döntően az Európai Unió által Magyarországgal szemben különféle jogállamisági aggályok miatt indult eljárások hatására átalakította a korrupció elleni küzdelemért felelős állami intézményrendszert. Egyebek mellett létrejött az Integritás Hatóság, valamint megalakult a Korrupcióellenes Munkacsoport.

A korrupció elleni küzdelem állami koordinációjáért továbbra is a Nemzeti Védelmi Szolgálat (NVSZ) felel, hatáskörei azonban jelentős mértékben zsugorodtak. A 2010-ben létrehozott speciális rendőri szerv eleinte folyamatosan bővülő feladatkörébe a különféle államhatalmi szervezetek és azok dolgozói bűnmegelőzési ellenőrzése és a megbízhatósági vizsgálatok végzése tartozott. A 2022. évi választásokat követő kormányzati szerkezetátalakítás eredményeként a belügyi ágazaton kívül tevékenykedő államhatalmi szervek kikerültek az NVSZ hatásköréből. Ezzel egyidejűleg jelentősen szélesedett az immár a Miniszterelnöki Kabinetiroda alá tartozó Alkotmányvédelmi Hivatal korrupció ellenes küzdelemben betöltött szerepe. Egyrészt átvette az addig az NVSZ által végzett megbízhatósági vizsgálatokra irányuló hatásköröket, másrészt a korrupciós bűncselekmények felderítésének a felelőssége is az Alkotmányvédelmi Hivatalhoz került. Az NVSZ egyik leginkább látványos, a hatáskörének szűkülése ellenére megtartott feladata az egyézségügyi korrupció, közkeletű elnevezéssel a hálapénz jelenség elleni küzdelem. Az NVSZ 2021. márciusa óta, vagyis az elmúlt három év során 105 ügyben összesen 250 elkövetőre nézve folytatott a hálapénzzel összefüggő vizsgálatot és ezzel összefüggésben 2023-ban 19 feljelentést tett.⁴

Az autonóm államigazgatási szervként létrehozott Integritás Hatóság formai értelemben független a kormánytól, ám a működése során kénytelen az államigazgatás különböző szervezeteire hagyatkozni, mert konkrét jogsértésekkel kapcsolatban csak igen korlátozott jogosítványokkal rendelkezik. Jóformán kizárólag arra kapott felhatalmazást, hogy az európai uniós forrásokat érintő visszaállások észlelése esetén más állami szervek, például a rendőrség vagy az adóhatóság eljárását kezdeményezze, szankciókat azonban nem alkalmazhat. További súlyos gondot okoz, hogy a hatóság nem fér hozzá számos adatbázishoz, amelyek elérése az érdemi vizsgálatok lefolytatásához elengedhetetlen lenne. Az Integritás Hatóság elsősorban jelentéseket készít az uniós támogatások felhasználásának a szabályosságával összefüggésben, például a vagyonynyilatkozati rendszer, valamint a közbeszerzési rendszer működőképességéről, továbbá az általános értelemben vett integritási helyzetről. Az Integritás Hatóság működéséhez szükséges elemi feltételek, így a bőkézzel mért költségvetés és a megfelelő létszámú szakembergárda rendelkezésre állnak. A költségvetése 2023-ban 17 milliárd forintot tett ki, míg a 2024-es költségvetés kiadási oldala 19 milliárd forintot mutat és az alkalmazottak statisztikai létszáma a tavalyi 62 főről idén 150 főre növekedhet⁵. Saját közlése szerint az Integritás hatóság működésének első évében 186 bejelentést fogadott, és 2023 decemberéig összesen 21 ügyet vizsgált, amelyeknek az értéke együttesen 315 millió eurót (nagyjából 123 milliárd forint) tesz ki.⁶ Valós államhatalmi súlyát jobban jellemzi az általa közreadott jelentések és az azokban foglalt ajánlások kormányzati fogadtatása. Az úgynevezett éves elemző integritás jelentésben megfogalmazott majdnem 50 ajánlás közül mindössze egytucatnyit támogatott a kormány, míg 23 ajánlással egyáltalán nem értett egyet és nem vállalta intézkedés megtételét.⁷ A kormány, egyebek mellett a közbeszerzési árak és a piaci árak összehasonlítását lehetővé tévő módszertan bevezetésére, valamint az európai uniós finanszírozás körében zajló szabálytalanságkezelés folyamatának a nyilvánossá tételére sem

⁴ Infostart / Inforádió – Kalapos Mihály: "Csak az kapott kemoterápiás kezelést, aki fizetett – terítette lapjait a Nemzeti Védelmi Szolgálat" (<https://tinyurl.com/4z2whz7b>)

⁵ Az Integritás Hatóság 2023. évre ([2023_elemi_koltsegvetes.pdf](https://integritashatosag.hu/2023_elemi_koltsegvetes.pdf) (integritashatosag.hu)) és 2024. évre ([2024_elemi_koltsegvetes.pdf](https://integritashatosag.hu/2024_elemi_koltsegvetes.pdf) (integritashatosag.hu)) vonatkozó elemi költségvetése a szervezet honlapján elérhető.

⁶ Baka F. Zoltán (24.hu): *A mesterséges intelligenciát vetné be az Integritás Hatóság a vagyonynyilatkozatoknál*, 2023. december 6. (<https://tinyurl.com/6kb222tw>).

⁷ Integritás Hatóság: Éves elemző integritásjelentés 2022 ([http://tinyurl.com/bdz73beu](https://tinyurl.com/bdz73beu)).

volt hajlandó.⁸ Az Integritás Hatóság nyilvánosságra hozta a kormány elutasító álláspontjával szembeni ellenérveit.⁹

A KEMCS 21 tagja közül tízet állami szervek delegálnak, tíz pedig a civilszféra képviselői közül kerül ki. A KEMCS nem rendelkezik önálló költségvetéssel, ráadásul a hatáskörei is meglehetősen szűkre szabottak. Nem vizsgálódhat konkrét korrupciós gyanú alapján és nem kérhet felvilágosítást arról, hogy a visszaélések leküzdéséért felelős hatóságok megfelelően végzik-e a dolgukat. A korrupció elleni küzdelemmel összefüggő feladatok egyeztetése és koordinációja nem a KEMCS keretein belül történik. A KEMCS nem vehetett részt a kormány korrupció elleni stratégiájának kialakításában és a stratégia tervezetének a véleményezésében is csak érintőleges szerephez jutott. Ráadásul a kormány a korrupció elleni küzdelem szempontjából jelentős jogszabályokat, mint amilyen az új bejelentővédelmi törvény,¹⁰ a vagyonynyilatkozati rendszerre vagy a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó szabályozás, egyáltalán nem terjesztette a KEMCS elé. A KEMCS 2022. évre vonatkozó jelentésében foglalt, a civil munkacsoport tagok által megfogalmazott javaslatok zömét a kormány nem támogatta.¹¹

⁸ A Miniszterelnökség EUFÁT/57 (2023) válasza az Integritás Hatóság Éves elemző integritásjelentésére (<http://tinyurl.com/yyvjdpkj>).

⁹ Integritás Hatóság: Az Integritás Hatóság álláspontja a Kormány válaszaival kapcsolatban (<http://tinyurl.com/4ws4mdc2>).

¹⁰ A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény.

¹¹ Lásd a BM/3642/2023. számú, 2023. év május hónap 24. napján kelt iratot (<https://kemcs.hu/wp-content/uploads/2023/06/kormany-valasz-kemcs-jelentesre-2023.pdf>). A Belügyminisztérium, feltehetően adminisztratív hiba folytán, azonos számon iktatta ezt az iratot és a 29. számú lábjegyzetben hivatkozott iratot.

IV./ A közhatalom integritása és az összeférhetetlenség

A jogalkotás átláthatósága annak ellenére nem javult, hogy 2022-ben a kormány kötelezettséget vállalt a jogszabálytervezetek nyilvános véleményeztetésére. Egyrészt a közzétett tervezetek indokolása és a hatásvizsgálat az esetek túlnyomó többségében általános szövegpaneleket tartalmaz, amelyek alapján nem állapítható meg a tervezett szabályozás célja és a kormány által felmért hatása. Másrészt a kormány a beérkező véleményeket általában nem veszi figyelembe, és azokra érdemben nem reflektál, ami az egész folyamatot megkérdőjelezi.¹² Ennél is súlyosabb gondot okoz, hogy a kormány az érzékeny témákra vonatkozó, illetve kiemelt közérdeklődés által övezett törvények elfogadása során tudatosan megkerüli az egyeztetésre és a közzétételre vonatkozó előírásokat. Az ennek érdekében alkalmazott megoldás lényege az, hogy az adott szabályozási területhez formai – logikai értelemben egyáltalán nem kapcsolódó törvényekhez az Országgyűlés Törvényalkotási Bizottsága által jegyzett módosító javaslat útján terjesztik elő a kormány által támogatott normaszöveget. Ez az eljárás teljességgel követhetetlen a kívülállók számára. Ezzel a módszerrel élve a kormánytöbbség az eredetileg a vagyonyilatkozatok digitalizálásáról szóló törvényjavaslat helyébe a zárószavazás előtti utolsó pillanatban az igazságszolgáltatási reformot megvalósító törvény szövegét illesztette be.¹³ 2023 decemberében ugyancsak a Törvényalkotási Bizottság módosító javaslatára, mindenféle egyeztetés nélkül fogadta el a kormánytöbbség azokat a szabályokat, amelyek öt ponton is súlyosan korlátozzák a közérdekű adatok megismerhetőségét.¹⁴

Annak ellenére, hogy a kormány évek óta az integritás erősítését tekinti a korrupció elleni küzdelem központi elemének, az áttörés ezen a területen is várat magára. Bár 2013 óta kormányrendelet¹⁵ kötelezi a közhatalmi szervezeteket úgynevezett integritás tanácsadók alkalmazására, integritási jelentés kiadására és a dolgozók integritás-képzésére, a megoldás működőképességét illetően alapvető kételyek mutatkoznak. Ennek egyik riasztó példája az úgynevezett Völner-Schadl ügyben mutatkozott meg. A korrupcióval vádolt korábbi igazságügyminiszter-helyettes vád tárgyává tett magatartását széles körben ismerték az igazságügyi tárca dolgozói, de nem mertek jelentést tenni a minisztérium integritásfelelősének, ugyanis azt feltételezték, hogy az illető is részt vesz a korrump magatartásban.¹⁶

Egyelőre az kérdéses, hogy a 2022. végén az Európai Unióból származó források kezelését érintő összeférhetetlen élethelyezetek kiszűrésére és kezelésére létrehozott Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság milyen mértékben fog tudni javítani a helyzeten. Ez az igazgatóság mindenesetre az elmúlt közel másfél évben még nem tett közzé egyetlen, a tevékenységére vonatkozó jelentést sem és arról sem tudni, hogy hány összeférhetetlenséget leplezett le, illetve ezek milyen következménnyel jártak. A Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóságra vonatkozó szabályok nem biztosítanak hozzáférést mindazon adatbázisokhoz, amelyek érdemi, mélyreható vizsgálatok lefolytatásához szükségesek lennének.

Teljességgel hiányzik az összeférhetetlenségre és más kapcsolódó jelenségekre, így például a lobbizásra és a forgóajtó-jelenségre vonatkozó átfogó, törvényi szintű szabályozás, holott ennek szükségességére nemcsak civil szervezetek,¹⁷ hanem az Európai Bizottság is több alkalommal felhívta a figyelmet az elmúlt években.¹⁸ A jogszabályok mindössze néhány állami főhatóság vezetője esetében írnak elő elhelyezkedési korlátozásokat. Ebbe a körbe tartoznak az újonnan alakult Integritás Hatóság, valamint a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, a

¹² K-Blog: *Public consultation with the orban government – is it worth it?* (<https://tinyurl.com/2k7xkmke>)

¹³ Lásd a Magyar Helsinki Bizottság, az Amnesty International Magyarország és az Eötvös Károly Intézet 2023. év május hónap 2. napján kelt közös levelét (<https://tinyurl.com/37axk36n>)

¹⁴ K-Blog: *„A bíróságok döntéseit felülírva szűkíti az átláthatóságot a kormány”* (<https://tinyurl.com/54dy3b8b>)

¹⁵ 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekvényesítők fogadásának rendjéről

¹⁶ Rovó Attila: *„Gyerekek, mutatom, mi lesz” – minisztériumi dolgozók mesélnek arról, milyen megalázóan ment a Völner–Schadl-korrupció*” (<https://tinyurl.com/2989ab7a>)

¹⁷ Amnesty International Magyarország – Eötvös Károly Intézet – Magyar Helsinki Bizottság – Mérték Médiaelemző Műhely – K-Monitor – Ökotárs – Political Capital – Társaság a Szabadságjogokért – Transparency International Magyarország: Contributions of Hungarian CSOs to the European Commission’s Rule of Law Report, 2024 január

(<http://tinyurl.com/2srr889h>)

¹⁸ SWD(2023) 817 final

Közműszabályozási és Energetikai Hivatal, és az Országos Atomenergia Hivatal vezetői.¹⁹ Ehhez hasonló követelmény annak ellenére nem érvényesül általános jelleggel az államhatalmi állások tekintetében, hogy a kormány a vonatkozó törvényi előírás értelmében köteles lenne meghatározni azokat a munkaköröket, amelyek betöltői a kormányzati szolgálatuk végeztével meghatározott ideig nem vállalhatnak állást az általuk korábban felügyelt területen tevékenykedő vállalatnál.²⁰ E mulasztások orvoslását jelentheti az NKS végrehajtására kiadott intézkedési terv értelmében 2025. novemberéig elkészítendő lobbitorvény, amelynek ki kell terjednie a forgóajtó-jelenségre is.

A feltételeességi mechanizmus eredményeként 2022-ben megváltoztak közbeszerzési eljárásokra, a közfeladatot ellátó, közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokra, valamint az Európai Unióból származó források felhasználására vonatkozó eljárásokra irányadó összeférhetlenségi követelmények. A közbeszerzési eljárásokban alkalmazandó új összeférhetlenségi szabályok értelmében valamennyi eljárási szereplő köteles összeférhetlenségi nyilatkozatot tenni, a nyilatkozatokat az ajánlatkérő ellenőrzi.²¹ A Közbeszerzési Hatóság ajánlásában azt javasolja az ajánlatkérőknek, hogy a saját közbeszerzési szabályzataikban alakítsák ki az összeférhetlenségi nyilatkozatok ellenőrzésének a részletszabályait, erre vonatkozó törvényi előírások ugyanis nincsenek hatályban.²² Az Európai Unióból származó források szétosztásában közreműködő személyek is kötelesek a különféle érdekeltségeiket is részletesen ismertető összeférhetlenségi nyilatkozatot tenni. A nyilatkozatokat a Belső Ellenőrzési és Integritás Igazgatóság ellenőrzi, véletlenszerű kiválasztás alapján, valamint akkor, ha gyanúra okot adó közérdekű bejelentés érkezik. A közfeladatot ellátó, közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok (KEKVA) esetében az összeférhetlenség a prominens politikai és közhatalmi vezetőknek az alapítványok irányító és felügyeleti szerveiben történő szerepvállalásából fakadt.²³ Igaz, hogy a kormánytagok időközben kiléptek a KEKVA-k kuratóriumaiból, ugyanakkor a jogszabályi előírások továbbra sem zárják ki azt, hogy a kormánytagok visszatérjenek a KEKVA-k vezető testületeibe. Ráadásul más vezető állású közszereplők, például polgármesterek és a minisztereken kívül más állami vezetők továbbra is rendelkeznek kuratóriumi vagy felügyelő bizottsági tagsággal KEKVA-kban.²⁴ Az Integritás Hatóság 2022-re vonatkozó jelentése is rámutat arra, hogy egységes összeférhetlenségi szabályozás hiánya miatt a meglévő megoldások alkalmatlanok a korrupciós kockázatok visszaszorítására.²⁵ Sajnálatos módon azonban a kormány elutasította az Integritás Hatóság által javasolt megoldást, miszerint az összeférhetlenségi nyilatkozatok digitalizálásán túl kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési rendszert kell kiépíteni az összeférhetlenségek kiszűrésére.²⁶

¹⁹ A felsorolt négy hatóság elnökei és elnökhelyettesei e jogviszonyuk megszűnését követő egyéves elhelyezkedési tilalom alá esnek a rájuk vonatkozó törvények (lásd: 2022. évi XXVII. törvény 40. § (2) bekezdés, 2021. évi XXXII. törvény 11. § (2) bekezdés, 2013. évi XXII. törvény 10. § (2) bekezdés és 1996. évi CXVI. törvény 6/F. § (2) bekezdés) alapján. A tilalom kiterjed az adott cégben történő tulajdonszerzésre is.

²⁰ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi XXV. törvény 117. § és 281. § (4) bekezdés 23. pont.

²¹ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény 25. §.

²² Lásd a Közbeszerzési Hatóság által 2023. év május hónap 25. napján összeférhetlenség tárgyában kiadott útmutatót (https://kozbeszerzes.hu/media/documents/Utmutato_osszeferhetlenseg.pdf)

²³ Transparency International Magyarország: „A KEKVA-k is az uniós pénzek útjában állnak” (<https://tinyurl.com/m2cckwtz>)

²⁴ Lásd Hahn és Gabriel biztosok közös 2023. év január hónap 26. napján kelt állásfoglalását a Tanács 2022. év december hónap 15. napján a magyarországi közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványokkal kapcsolatban kiadott végrehajtási döntés alkalmazását illetően. (<https://tinyurl.com/2p9y893a>)

²⁵ Lásd a 7. számú lábjegyzetben található hivatkozást.

²⁶ Lásd a 8. számú lábjegyzetben található hivatkozást.

V./ A Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia értékelése

A feltételeességi mechanizmus részeként Magyarországgal szemben támasztott egyik követelmény a korrupció ellenes stratégia kidolgozására irányult. Ez az intézkedés a Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv mérföldkövei közé is bekerült azzal a kitételrel, hogy a kormánynak a munkába „hatékonyan” be kell vonnia a Korrupcióellenes Munkacsoportot, az OECD-t, valamint a Bizottsággal és a GRECO-val (vagyis az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportjával) is konzultálnia kell.²⁷ A KEMCS végül a stratégia tervezetének első olvasatát véleményezhette, azonban első körben ezzel a lehetőséggel kizárólag a KEMCS civil tagjai éltek. Ezt követően a Munkacsoport 2023 júniusában a stratégia tervezetéhez kapcsolódó, a Munkacsoport civil tagjainak véleményén túl a KEMCS állami tagjainak az álláspontját is tartalmazó kiegészítő jelentést fogadott el.²⁸ A kormány a civil javaslatok zömét egyáltalán nem vette figyelembe.²⁹ Ráadásul sem a Munkacsoportot, sem az Integritás Hatóságot nem vonta be a stratégia kidolgozásába, és a stratégia tervezetének nyilvános véleményezését sem tette lehetővé, amivel szemben az OECD is kritikát fogalmazott meg.³⁰

A nem-kormányzati tagok a stratégia koherenciájának megteremtését szorgalmazták, valamint további területeken javasolták a stratégia kiegészítését az alábbi témák mentén:

1. 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);
2. befolyással üzérkedés közbeszerzési eljárásokban, ajánlattevők fenyegetése, ajánlattételtől való elriasztása;
3. az állami média és a kormányzati kommunikációs szervezetrendszer pártcélra történő felhasználása;
4. a kormánypárti sajtótermékek finanszírozása állami hirdetésekkel keresztül;
5. a látvány-csapatsport támogatások (ún. „TAO-pénzek”) kivonása a közbeszerzési kötelezettség alól;
6. piactorzító szabályozási lépések, pld. egyes állami engedélyhez kötött tevékenységeket végző gazdasági szereplők kiválasztásának korrump gyakorlatai (bírószáki végrehajtók, dohánykoncessziók);
7. egyes piaci szegmensek végletes és mesterséges koncentrációja az állam részéről annak érdekében, hogy ezen szektorok egészét egyetlen gazdasági érdekcsoport részére játsszák át (autópálya- és hulladékkoncesszió);
8. az állami és az önkormányzati tulajdonú ingatlan- és ingóvagyon nem piaci feltételekkel történő értékesítése;
9. a helyi építési ügyekhez kapcsolódó korrupciós kockázatok (hiányzó) kezelése;
10. az állami vagyontárgyak saját, privát, vagy párt-célokra való használata, adott esetben kisajátítása.

Javasoltuk a stratégia széleskörű társadalmi egyeztetését is, hiszen a KEMCS nem-kormányzati tagjainak kompetenciái és mandátuma nem fedik le mindazokat a területeket, amelyeket a korrupcióellenes stratégia érinthet. Az akadémiai, illetve az üzleti szféra, a különböző érdekképviseleti szervek és szakmai kamarák is értékesen hozzájárulhattak volna a stratégiaalkotás folyamatához, feltéve, hogy erre lehetőséget kapnak. Erre a felvetésre a Korrupcióellenes Munkacsoport kormányzati tagjai azt válaszolták, hogy a Helyreállítási

²⁷ ST-15230/2022/ADD-1

²⁸ A Korrupcióellenes Munkacsoport kiegészítő jelentése a 2023–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia tervezetével kapcsolatban ([Kiegészítő jelentés NKS.pdf \(kemcs.hu\)](#))

²⁹ Lásd a BM/3642/2023. számú, 2023. év október hónap 16. napján kelt iratot (<https://kemcs.hu/wp-content/uploads/2023/12/NKS-kiegeszito-jelentesre-adott-Kormanyzati-allaspon.pdf>) A Belügyminisztérium, feltehetően adminisztratív hiba folytán, azonos számon iktatta ezt az iratot és a 11. számú lábjegyzetben hivatkozott iratot.

³⁰ OECD (2023), *A Strategic Approach to Public Integrity in Hungary: The 2023-25 National Anti-Corruption Strategy and Action Plan*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a5461405-en>

Tervben meghatározott 2023. júniusi indikatív határidő közelsége miatt nincs lehetőség széleskörű társadalmi és szakmai konzultációra. A Korrupcióellenes Munkacsoport a stratégia későbbi szövegváltozatait és tervezeteit nem kapta meg véleményezésre. A Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia (NKS) az eredetileg 2023 júniusra kitűzött határidőhöz képest bő féléves csúszással, 2024 február közepén jelent meg.³¹ A kormány külön intézkedési tervet adott ki az NKS végrehajtásáról.³² A stratégiára és az intézkedési tervre vonatkozó, nyilvánosan hozzáférhető álláspontunkat ehelyütt csak röviden összegezzük.³³ A stratégia egyik komoly hiányossága az, hogy az abban foglalt helyzetértékelés egyáltalán nem ad számot a magyarországi korrupció természetéről, okairól és sajátosságairól. Az intézkedési terv pedig, hasonlóan az előző stratégiához, javasrást puha eszközöket szorgalmaz.³⁴ Ilyennek tekintjük a különféle szemléletformáló képzéseket, a közszféra integritásának a megerősítését, az egyes közhatalmi álláshelyek korrupciós kockázatok alapján történő osztályozását, valamint a GRECO által lassan tíz éve hiába várt etikai (magatartási) kódexek kidolgozását.³⁵

Fajsúlyosabb intézkedések közé soroljuk a közérdekű adatok megismerhetőségére vonatkozó joganyag módosítására irányuló javaslatok kidolgozásának az előírását. E munka során az Igazságügyi Minisztériumnak figyelembe kell vennie a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság által készített, a TI-Magyarország javaslatait is tartalmazó kutatási jelentést.³⁶ Szintén régóta megoldásra váró problémát kezelhet az ügynevezett forgóajtó-jelenségre is kiterjedő lobbitorvény elfogadása, amire 2025-ig ad határidőt az NKS. Kevésbé ambiciózus a vagyonynyilatkozatok újabb átalakítására irányuló előírás, az ugyanis az elektronikus kitöltés elősegítésére szorítkozik. Előrelépés lehet ugyanakkor, hogy a vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség megszegésének közigazgatási és büntetőjogi következményeire vonatkozó jogszabályt is ki kell dolgozni.

A több mint félszáz intézkedés között találni olyat is, amely konkrét feladatot ír elő, ám alkalmatlan az egyébként helyesen azonosított probléma megoldására. Ilyen például az a rendelkezés, amely az évtizedek óta a korrupció egyik ősforrásaként jelen lévő párt- és kampányfinanszírozás megreformálása helyett mindössze azt várja el az igazságügyi kormányzattól, hogy vizsgálja meg a politikai pártok finanszírozása útján megvalósuló külföldi befolyás elleni fellépés lehetőségeit. A stratégia komoly hiányosságai közé tartozik az is, hogy annak első tervezetéhez képest nem tartalmaz olyan intézkedéseket, amelyek a gazdaság és a nonprofit szféra vagyonegyesítő jogi személyei és vagyontömegei tulajdonosi hátterének és működésének átláthatóságát erősítenék.

³¹ A 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia itt érhető el: [a68658c9b404f40e1c4a0a4bb0f8891f972ad773.pdf \(kormany.hu\)](https://www.kormany.hu/media/2024/02/2024-2025-kozotti-idoszakra-szolo-kozep-tavu-nemzeti-korrupcioellenes-strategia)

³² A 2024–2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az annak végrehajtására vonatkozó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1025/2024. (II. 14.) kormányhatározat.

³³ Zesiler Judit - Ligeti Miklós: „Későn és keveset: ilyen a kormány új kétéves korrupcióellenes stratégiája” (<https://tinyurl.com/3b3ehptk>)

³⁴ A 2020-2022 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó intézkedési terv elfogadásáról szóló 1328/2020. (VI. 19.) kormányhatározat.

³⁵ GrecoEval5Rep(2021)3

³⁶ Lásd az „Összefoglaló jelentés döntéshozók részére” című tanulmányt ([Osszefoglalo_jelentes_donteshozok_reszere.pdf \(infosab.hu\)](https://www.infosab.hu/)).

VI./ A közbeszerzési rendszer kihívásai

A magyarországi közbeszerzési piacra jellemző egyik legsúlyosabb kockázat a koncentráció rendkívül magas foka. Egyes kormányközeli szereplők vezető pozíciója megkérdőjelezhetetlenné vált az utóbbi években. A kommunikációs és az informatikai tárgyú beszerzéseknél a központi beszerző szervek – így például a Nemzeti Kommunikációs Hivatal és a Digitális Közbeszerzési Ügynökség – közbeiktatásával kötött keretmegállapodások bizonyos gazdasági társaságokat piacvezető szerephez juttattak, a többi, potenciális gazdasági szereplő piachoz jutását ellehetetlenítve. Mind a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő Teljesítménymérési Keretrendszer,³⁷ mind az Integritás Hatóság éves jelentése³⁸ kiemelt kockázatként azonosította ezzel kapcsolatban, hogy a központi beszerző szervek nem végeznek a piaci árakkal való összevetést tartalmazó hatékonysági elemzést. Fontos kiemelni, hogy a központi beszerzési tárgyak esetén a központi beszerző szerv eljárásának alkalmazása az államigazgatás számos szereplője számára a közbeszerzési értékhatár alatt is kötelező, ami még inkább hozzájárul ezen beszerzések piackorlátozó voltához. Az Integritás Hatóság ebben a körben a jelentésében számos javaslattal élt, azonban ezekkel kapcsolatban a kormány láthatólag csak kevés engedményre volt hajlandó. Mindössze annyit vállalt, hogy megkeresi a központi beszerző szerveket felügyelő minisztériumokat annak érdekében, hogy tegyenek jelentést arról, hogy mennyiben tartják indokoltnak a központosított rendszer kötelező alkalmazását a közbeszerzési értékhatár alatt is, illetve, hogy mennyiben tartják szükségesnek a saját hatáskörben történő beszerzés szempontjainak felülvizsgálatát (Ez a minisztérium a Digitális Kormányzati Ügynökség és a Nemzeti Kommunikációs Hivatal esetén a Miniszterelnöki Kabinetiroda). Ugyanakkor a kormány nem támogatta, hogy a központi beszerzések esetén bármilyen olyan szempontú hatékonyságelemzés történjen, amely a piaci árakhoz képest is mérné az említett beszerzések hatékonyságát.³⁹

Hasonlóan fontos lenne a közbeszerzési etika erősítése és a verseny fokozása a közbeszerzési piac alsó szegmensében is. Ahogy azt az Integritási Hatóság jelentése is bemutatja, a Kbt. 115. §-a szerinti közbeszerzési eljárások erősen versenykorlátozók lehetnek, és sok esetben felmerül, hogy ezen közbeszerzések esetében valójában „irányított” beszerzések történnek. Ezekben az esetekben a közbeszerzési ellenőrzési rendszer kontrollja is gyengébb. Bár a Kbt. szerint ebben a nemzeti eljárásrendben az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplőket lehetőség szerint rotálni kell, a rotáció ellenőrzésére azonban csak korlátozott mértékben kerül sor. Az eljárás magas korrupciós kockázatot rejt magában, az ajánlatkérőt ugyanis a rotáció előírásán túl semmi nem korlátozza abban, hogy ezzel az eljárás típusal kifejezetten preferált vállalkozásokat hozzon helyzetbe). Ráadásul belépési korlátot jelent a közbeszerzési piacra azon potenciális kkv gazdasági szereplők számára, akik az adott, konkrét eljárást lebonyolító ajánlatkérőnél nem rendelkeznek referenciával. Bár az ilyen eljárások értelemszerűen értéküket tekintve az összes közbeszerzés csekély hányadát jelentik, azonban figyelemre méltó az a tény, hogy a nemzeti eljárásrendben lefolytatott összes közbeszerzés mintegy 30 százaléka az ilyen, korlátozott nyilvánosságú eljárástípus közé tartozik. Összevetve a nemzeti eljárásrend szerinti, ténylegesen nyílt, a Kbt. 112. § szerinti, 300 millió forint értékhatár feletti építési beruházásokkal, megállapítható, hogy átlagosan jóval kevesebb ajánlat is érkezik a Kbt. 115. § szerinti eljárásokban.

Ugyan Magyarországon számos európai országhoz képest jelentős mennyiségű közbeszerzési adat érhető el, és eredményként értékelhető az EKR továbbfejlesztése is olyan módon, hogy az már statisztikák, elemzések készítésére is alkalmas, továbbra is problémát jelent az adatközlés egyenetlen volta. Különösen problémás, hogy a központi közbeszerzésekre kijelölt szervek is hiányosan, rosszul, megkésve töltik fel a közbeszerzési eljárásokra, illetve a szerződésekre, módosításokra és teljesítésre vonatkozó adatokat. Mindamelllett az is csökkenti a keretmegállapodásokban történő beszerzések átláthatóságát, hogy a keretmegállapodásban résztvevő konzorciumok esetén a központi beszerző szervek az EKR felé a konzorcium

³⁷ A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei letölthetőek az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerről (<https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798092096856>).

³⁸ Lásd a 7. lábjegyzetet.

³⁹ Miniszterelnökség, Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárság: *A közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer eredményei, 2019–2022* (<https://tinyurl.com/bdhkacmk>).

egészét jelölik meg szállítóként és nem azt a tényleges konzorciumi tagot, aki az adott versenyújranyitást, vagy direkt rendelést ténylegesen elvégzi. Holott a beszerző szervnél ez egyértelműen nyilvántartott adat. Ennek következtében egy több szállítót tartalmazó konzorcium esetében nincs arról publikus adat, hogy a konzorcium egyes tagjai ténylegesen mennyi rendeléshez (közpénzhez) jutottak az adott keretmegállapodásban. Javasoljuk, hogy a központi beszerző szervek az EKR felé a konzorcium tagokra bontva adják meg az egyes eljárásbeli adatokat.

Üdvözlendő, hogy az egyajánlatos eljárások számának aránya tovább csökkent (habár ezek értékeinek arányát tekintve 2023-ra növekedés volt megfigyelhető), ugyanakkor ez a csökkenő tendencia önmagában nem jelenti a korrupciós kitétség csökkentését, mivel akár az ajánlatkérők tudtával (irányított beszerzés), akár anélkül is ("klasszikus" közbeszerzési kartell) elképzelhető olyan szituáció, amikor a látszólag versengő ajánlattevők nem kívánják az adott közbeszerzést megnyerni, és csupán támogató - akár érvénytelen - ajánlatot tesznek. Mindezek tükrében – a jelentéssel összhangban - tanácsos szorgalmazni a szigorúbb versenyfelügyeleti fellépést.

Az utóbbi évek leginkább szembeötlő fejleményei közé tartozik a magántőkealapok számának jelentős növekedése, amit azért tekintünk problematikusnak, mert ez a befektetési forma lehetővé teszi a tényleges vagyontulajdonos kilétének az elrejtését. Ráadásul a vonatkozó törvényi rendelkezés módosításának köszönhetően a magántőkealapok tényleges tulajdonosait tartalmazó nyilvántartás 2024-től kezdődően az állampolgárok számára nem hozzáférhető.⁴⁰ Az elmúlt években a magántőkealapok megjelentek a közbeszerzési piacon. Álláspontunk szerint ez sérti az Alaptörvény 38. cikkének (4) bekezdésében, valamint a 39. cikk (2) bekezdésében foglalt követelményt, miszerint a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. Magántőkealapok által tulajdonolt vállalkozások összesen 608 milliárd forint értékben nyertek el közbeszerzéseket, amely összeg az összes vizsgált közbeszerzési eljárás értékének 4,8 százalékát teszi ki. A magántőkealapok kezelői között kormányzati vezetőkhez kötődő szereplők is megtalálhatóak. A vagyon eltitkolásának egy másik módja az osztalékelsőbbbségi részvények használata, melyek tulajdonosa a többi részvényesnél nagyobb összegű osztalékra jogosult a társaság nyereségéből.⁴¹

A közbeszerzéseken túl az állami támogatások területén is komoly kockázatok mutatkoznak, különösen a támogatási döntések átláthatósága és ellenőrzése körében. Problémát okoz az, hogy az államháztartási törvény alapján folyósított állami támogatásokra egy több mint tíz évvel ezelőtt elfogadott törvénymódosítás értelmében nem kell alkalmazni a közpénzből nyújtott támogatások körében egyébként érvényesülő szigorúbb átláthatósági követelményeket.⁴² Az állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok és a közfeladatot ellátó, közérdekű vagyonkezelő alapítványok gazdálkodásának az átláthatósága is csak korlátozottan biztosított.

⁴⁰ A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának a megelőzéséről szóló 2017. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXI. törvény 40/A. §.

⁴¹ Erre szolgál példával a Szíjj Lászlóhoz köthető bizalmi vagyonkezelő cég, amely 2022-ben osztalékelsőbbbségi részvényeket vásárolt a korábban Rencsár Kálmán kizárólagos érdekeltségébe tartozó Soltút Zrt.-ben, elnyerve a kifizetett osztalékok 70 százalékát. Lásd Jandó Zoltán (G7): *Így lesz az állami tenderekből milliárdos luxusjacht* (<https://tinyurl.com/2cn92rzh>)

⁴² Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 111. § (9) bekezdés.

VII./ Információszabadság, avagy a közhatalom és a közpénzek átláthatósága

Az elmúlt évek jogszabálymódosításainak hatására sajnálatos módon bővült azon indokok köre, amelyekre hivatkozva megtagadható vagy korlátozható a közérdekű adatokhoz való hozzáférés. Emiatt sérül az állampolgárok arra vonatkozó alapvető joga, hogy értesüljenek arról, hogy miként gazdálkodnak az állami szervek a nemzeti vagyonnal, mire költik az adóbevételeket, valamint hogyan hoznak meg a társadalom széles rétegeit érintő döntéseket. Az adatkezelők hivatkozhatnak például jövőben meghozandó döntések védelmére, a beszállítóik üzleti titkaira, valamint a szerzői jogok elsőbbségére is, ha meg akarják tagadni a hozzájuk intézett kérdésekre adandó választ, miközben az adatigénylő évente kizárólag egyszer teheti fel ugyanazt a kérdést.

A kormány a feltételeességi eljárás hatására nemcsak visszavont egyes korlátozásokat, de néhány, a nyilvánosság erősítését szolgáló új rendelkezést is életbe léptetett. A pozitívumok között említhetjük azt, hogy a közhatalmi szervek nem köthetik az adatigénylések teljesítését korlátlanul magas összegű díj előzetes megfizetéséhez, és már több mint egy éve nem dönthetnek úgy, hogy 15 nap helyett 45 napon belül reagálnak a hozzájuk intézett információkérésekre. Az is üdvözlendő újdonság, hogy a bíróságok a korábbiaknál sokkal gyorsabban kötelesek elbírálni a megtagadott adatigénylések miatt indított pereket.⁴³

Az új peres szabályok valóban lerövidítették a közérdekű adatok kiadása iránt indított pereket, az információhoz való hozzáférés felgyorsulása pozitív változás. A gyorsított eljárás azonban számos hátrányos következménnyel járhat az adatigénylőkre nézve. Az új szabályok szerint az adatkezelő szerv akár az első tárgyalásig halaszthatja védekezése előadását. Ha az alperes kihasználja ezt a lehetőséget, akkor az adatigénylőnek a tárgyaláson kell rögtönöznie, ami komoly felkészülést vár el az adatigénylőtől. Kétséges, hogy ez ügyvéd nélkül megoldható-e az adatigénylő számára, márpedig az ügyvédi képviselőt növeli a joghoz való hozzáférés költségeit. Mindamellet az eljárási határidők rövideje a bíróságok számára is kihívást jelenthet, hiszen egy-egy ügyben akár több száz oldalas dokumentumokat kell 15 napon belül átvizsgálniuk. Az eljárás szünetelésének még a felek közös kérelmére sincs helye, ami csökkenti a lehetőségét, hogy a felek egyezséget kössenek és az adatigénylő esetleg gyorsabban jusson az adatokhoz. Az, hogy az üzleti titok jogosultja beavatkozóként bekapcsolódhat az eljárásba, növeli az adatigénylő terheit és peresítés esetén tetemes terhet jelent a perköltségekben is, ami eltántoríthatja az adatigénylőket a pereskedéstől.⁴⁴

Az EU által kikényszerített jogszabálymódosítások azonban nem változtatták meg a hatalom nyilvánossággal szemben táplált elutasító reflexeit, és számos, régóta megoldásra váró jogi problémát is megválaszolatlanul hagytak. Jellemző, hogy a közfeladatot ellátó szervezetek egyre gyakrabban az adatigénylő személyes megjelenéséhez kötik a kért adatok megismerhetőségét. A másolat- és felvételt készítés lehetősége nélkül felajánlott betekintés egyértelműen rosszhiszemű, egyben törvénytörő gyakorlatot képez.

2023. decemberében ráadásul újabb féltucat nyilvánosságkorlátozó törvényi rendelkezés lépett életbe. Az úgynevezett salátatörvényekbe csomagolt módosító szabályok társadalmi egyeztetésére nem került sor. Az új előírások alapján a hatóságok 2024 január 1-jétől nem kötelesek egyebek mellett arra, hogy olyan információkérést teljesítsenek, amely nem a közvetlenül általuk, hanem a nekik alárendelt szervezetek által birtokolt adatok megismerésére irányul, holott az eddigi gyakorlat szerint ilyen esetben össze kellett gyűjtsék a kért adatokat.⁴⁵ Az állami vállalatok pedig többek között arra nyertek felhatalmazást, hogy tíz éven át titokban tartsák a külföldi beruházásaik adatait.⁴⁶ Mindezekon túl a kormány az eddig tíz év helyett húsz évre zárhatja el az úgynevezett 2000-es határozatokat, amelyekben például a költségvetési

⁴³ Lásd az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek a 2022. évi XXXVIII. törvénnyel, a 2022. évi XL. törvénnyel, a 2022. évi XLIV. törvénnyel, valamint a 2022. évi LVI törvénnyel megállapított rendelkezéseit.

⁴⁴ K-Blog: „a K-Monitor információszabadság jelentése a feltételeességi eljárás keretében elfogadott jogszabály-módosításokról” (<https://tinyurl.com/2r98x2uw>)

⁴⁵ Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 30. § (2a) bekezdés.

⁴⁶ A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 3/A §.

pénzek átcsoportosításáról, vagy a minisztériumok és más alárendelt szervek feladatairól dönt.⁴⁷

Továbbá az is jellemző, hogy az adott állami szerv akár 30 nap után is csak annyit közöl, hogy nem ő a kiadni kért adat kezelője. Ez különösen a minisztériumok esetében okoz problémát, a tárcák ugyanis folyamatosan átalakulnak, illetve megszűnnek, és ezért az adatok jelentős részénél egyszerűen nem állapítható meg, hogy ki a tényleges adatkezelő. Ez a gyakorlat rengeteg felesleges megkeresést eredményez, miközben a keresett információhoz végül sehonnan nem lehet hozzájutni. Ez a gyakorlat azért is kifejezetten elítélendő, mert a közfeladatot ellátó szervek mindeközben a gyakorlatban nem hajtják végre az Európa Tanács közérdekű adatot tartalmazó iratokhoz való hozzáférésről szóló Egyezményéből („Tromsø Egyezmény”) fakadó azon kötelezettségüket, hogy adjanak felvilágosítást a tényleges adatkezelő személyéről abban az esetben, ha a kiadni kért adat nincs a birtokukban.⁴⁸

Szintén a feltételelességi mechanizmus részeként hozta létre a kormány a Központi Információs Közadat-nyilvántartást. Egyes közfeladatot ellátó szervezetek a szerződéseikre vonatkozó bizonyos adatok közzétételének a kötelezettségét 2023-tól a közadatnyilvántartásba történő feltöltéssel is teljesíthetik. Ugyanakkor számos közpénzt használó szervezet, így például a köztulajdonban álló (vagyis állami vagy önkormányzati) cégek, az önkormányzatok, valamint a közfeladatot ellátó, közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok, továbbá például a jegybank nem kötelesek a közadatnyilvántartás használatára. Bár a jogszabály előírja, hogy az adatokat olvasható és kereshető formátumban kell feltölteni, a szerződéses információkat nem könnyű megtalálni a nyilvántartásban. A keresőmotorral alapvetően csak az adatokat feltöltő intézményekre lehet rákeresni, a szerződéseket kötő cégekre nem. Ennek következtében az adatbázis nem nyújt jelentős többletet ahhoz képest, hogy az adatgazdák az adatokat a saját online elérhetőségükön teszik közzé. Szintén problémát jelent, hogy a különböző szervek csak kéthavonta töltik fel az adatokat, külön-külön dokumentumokban. A feltöltött fájlok pedig csak külön-külön és captcha-k kitöltése után tölthetők le, együttesen nem. Az adatok töredezettsége miatt a szerződésekre vonatkozó információk nehezen összehasonlíthatók. Azzal, hogy az adatkezelők úgy is dönthetnek, hogy saját honlapjukon nem teszik közzé a nyilvántartásba feltöltött adatokat, és nem is kell a nyilvántartásra utalniuk honlapjukon, a közzététel még töredezettebbé válik, megnehezítve a polgárok információhoz való hozzáférését.⁴⁹

A közadat-nyilvántartásba történő adatfeltöltés elmulasztása esetén a Nemzeti adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) 50 millió forintig terjedő bírságot szabhat ki. Azok a közpénzből gazdálkodó szervezetek, amelyek nem kötelesek a közadatnyilvántartásra, jellemzően a saját honlapjukon kell közzétegyék a szerződéseikre vonatkozó adatokat. Ha azonban elmulasztják a közzétételi kötelezettségüket, nem fenyegeti őket bírság. A közadatnyilvántartás további fogyatékosai közé tartozik az is, hogy a törvényi elvárások ellenére az adatok kereshetősége és gépi olvashatósága erősen korlátozott mértékben teljesül. A NAIH tájékoztatása szerint a 2023. április 21-éig megindított átláthatósági hatósági eljárásokban 57 határozat született, ezek közül három határozat tartalmaz közzétételre kötelezést, amelyeknek a kötelezettek határidőben eleget tettek.

Az átláthatóság további szűkítését eredményezte a tényleges tulajdonosi nyilvántartás hozzáférhetőségének jelentős szűkítése. Az Európai Unió Bíróságának C-37/20 és C-601/20 számú döntésire alapított jogszabálmódosítás következtében a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által vezetett tényleges tulajdonosi nyilvántartás addig bárki számára megismerhető adataihoz 2024-től harmadik felek számára nem lehet hozzáférni.⁵⁰ A jogos érdek fogalmát a jogszabály szűken értelmezi és írásbeli igazolást követel meg.⁵¹

⁴⁷ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 7/A. §.

⁴⁸ CETS No. 205. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság 2022. év február hónap 28. napján kelt „az igényelt közérdekű adatot ténylegesen kezelő szervezetre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségről” elnevezésű ajánlása is felszólít a kötelezettség teljesítésére (<https://tinyurl.com/pw4ah9k9>).

⁴⁹ Lásd a K-Monitor 44. számú lábjegyzetben hivatkozott blogposztját.

⁵⁰ A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának a megelőzéséről szóló 2017. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2023. évi CXI. törvény 40/A. §.

⁵¹ A pénzügyi és egyéb szolgáltatók azonosítási feladatához kapcsolódó adatszolgáltatási háttér megteremtéséről és működtetéséről szóló 2021. évi XLIII. törvény 8. § (6) bekezdés.

VIII./ A korrupcióval szembeni büntetőjogi eszközökkel összefüggő tapasztalatok

A korrupciós ügyeket érintő büntetőeljárások körében az elmúlt időszak legfontosabb változása a pótmagánvád lehetőségének a kiterjesztése volt. Az elvi lehetőség adott arra, hogy bármely magánszemély és a közhatalmi körön kívül tevékenykedő bármely szervezet, tehát gazdasági társaságok vagy civil szervezetek a bírósághoz forduljanak akkor, ha az ügyészség nem emel vádat a közvagyonot károsító vagy korrupciós bűncselekmény miatt. A szabályozás súlyos eljárási hiányosságai miatt azonban ezzel a lehetőséggel a gyakorlatban igen nehéz élni. A határidők rövidegésén és az adatokhoz való hozzáférés szükségességén túl a legnagyobb akadály az, hogy az ilyen bűnügyek felderítése és a bizonyítékok összegyűjtése rendkívül erőforrás igényes és komoly szakértelmet igényel. Ezt a meglehetősen magas küszöböt az újfajta eljárás megindítására jogosultak zöme nem képes átlépni. Ugyan az államhatalmi szervek közül egyedülként az Integritás Hatóság terjeszthet elő felülbírálati indítványt, vádat azonban nem nyújthat be. A fentiek okán összességében annak ellenére sem remélhető az új eljárási formától áttörés a korrupció elleni küzdelemben, hogy a közelmúltban az Integritás Hatóság által jegyzett több felülbírálati indítvány is eredményesnek bizonyult és a bíróság döntése nyomán az érintett ügyekben megindult a büntetőeljárás.

A szabályozás legsúlyosabb fogyatékosága mindazonáltal az, hogy felülbírálati indítványt kizárólag olyan ügyben lehet előterjeszteni, amelyben 2022. december 31-ét követően utasították el a feljelentés, illetve szüntették meg a nyomozást. Az időbeli hatályára vonatkozó, a büntetőeljárás rendszerében előzmény nélküli megoldás nagy mértékben és indokolatlanul szűkíti az új eljárás alkalmazhatóságát, nem mellesleg teljes érintetlenséget biztosítva mindazokban az ügyekben, amelyeket a hatóságok, okkal vagy anélkül, a jelzett dátumnál hamarabb lezártak. Másrészt ez a rendelkezés egyértelműen sérti a Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben a magyar kormány által vállalt kötelezettséget. A vonatkozó, 169. számú mérföldkőben szó sincsen arról, hogy a régebben lezárt, de el nem évült ügyekben ne lehetne felülbírálati indítványt előterjeszteni vagy pótmagánvádat benyújtani.

Egyelőre a gyakorlati tapasztalatok sem igazolják a korrupciós pótmagánvád eljárás működőképességét, le kell szögezzük azonban, hogy a jogszabályi rendelkezések életbeléptetésétől eltelt alig egy év túlzottan rövid idő ahhoz, hogy messzemenő következtetéseket vonjunk le. 2023. novemberéig 170 felülbírálati indítvánnyal támadható határozat született, ezek többsége kisebb jelentőségű, utcai korrupciós ügyeket illetően a hatóságok munkájával kapcsolatban vélelmezett hivatali visszaélésre vonatkozott.⁵² A Korrupcióellenes Munkacsoport által az Országos Bírósági Hivataltól kapott tájékoztatásból tudható, hogy ugyanezen az időtávon 22 felülbírálati indítványt terjesztettek elő, és ezek közül a bíróság 17 ügyben döntött, 15 indítványra nézve elutasítóan.⁵³ Az Integritás Hatóság által ebben az időszakban előterjesztett öt felülbírálati indítványból kettő volt sikeres.

Mindezeket túl változatlanul fennállnak az ügyészség működését és szervezetét érintő azon strukturális problémák, amelyek a legfőbb ügyész és általában a vezető állású ügyészek jóformán ellensúlyok nélkül kifejtendő befolyásából fakadnak. A büntetőeljárás törvény nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a vezető beosztással rendelkező ügyészek beleavatkozzanak az alárendelt ügyészek munkájába és befolyásolják konkrét bűnügyek kivizsgálását.

Az is nyugtalanító fejleménynek számít, hogy a kormányzati dolgozók, valamint a nemzetbiztonsági szempontból kiemelt jelentőségű szervezetek dolgozói által elkövetett korrupciós bűncselekmények felderítése a rendőrségtől átkerült az Alkotmányvédelmi Hivatal hatáskörébe.⁵⁴ Ezt azért tekintjük problémának, mert a nemzetbiztonsági szolgálatként működő Alkotmányvédelmi Hivatal nem köteles feljelentést tenni az általa észlelt vagy más módon a látókörébe kerülő bűncselekmények miatt, és emiatt csökken az esélye annak, hogy a korrupció feltételezett elkövetőjével szemben a büntetőeljárás megindul.⁵⁵ Ráadásul a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 787. § (3) bekezdésének f) pontja szerint pótmagánvádlói fellépésnek, a 817/B. § (2) bekezdésének d) pontja szerint pedig felülbírálati indítvány

⁵² K-Monitor: "Antikorrupciós büntetőeljárás reform: a szabályok léteznek, a gyakorlat azonban változatlan." (<https://tinyurl.com/2s3eubb8>)

⁵³ Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2023. év október hónap 30. napján kelt 2023.OBH.XXLI.33/6. számú levele.

⁵⁴ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 5. § hb) és hd) alpontjai.

⁵⁵ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 44. § (2a) bekezdés.

benyújtásának nincs helye, ha az ügyészség a feljelentést azért utasítja el vagy az eljárást azért szünteti meg, mert a terhelt olyan mértékben együttműködik, hogy az együttműködéshez fűződő nemzetbiztonsági (vagy bűnüldözési) érdek jelentősebb a terhelt felelősségre vonásához fűződő érdeknél. Ebből következően az ilyen (egyébként kétségtelenül diszkrecionális jogkörben meghozott) határozat megtámadására semmilyen jogorvoslati lehetőség nincs.

Az ügyészség változatlanul vitatja a korrupció súlyos formáinak, valamint a magas szintű korrupciónak a korrupciós bűncselekményeken belül történő elkülöníthetőségét. Ebből kiindulva vitatja, illetve tagadja annak a gyakran elhangzó kritikának a megalapozottságát, miszerint a bűnüldöző hatóságok nem tesznek hathatós intézkedéseket a korrupció ezen formáinak a visszaszorítása érdekében. Az ügyészség ezt az állítást azzal a formális logikai érveléssel támasztja alá, hogy a büntetőtörvények nem határozzák meg a magas szintű korrupció fogalmát, márpedig meghatározatlan bűnügyi jelenségek ellen nem irányulhat az ügyészség bűnüldöző tevékenysége és ezért ezen tevékenység hatékonysága sem ítéhető meg.⁵⁶ A Korrupcióellenes Munkacsoport 2023-ban kiadott jelentése is mindössze annak megvizsgálását irányozza elő, hogy a „köznyelvben elterjedt, ún. „magas szintű korrupció” fogalmának meghatározása mennyiben szükséges.⁵⁷ Figyelemre méltó, hogy a KEMCS civil oldali tagjainak a javaslatára megfogalmazott célkitűzés nem a magas szintű korrupció definiálására, hanem pusztán e definíció megalkotásának a szükségességét megállapító vizsgálatra irányul.

A kiemelkedő súlyú, közérdeklődésre számot tartó korrupciós ügyekben a bírósági eljárás elhúzódásának szélsőséges eseteivel találkozni, ami azt jelzi, hogy a bíróságok igazgatását érintő korábbi reformok ellenére az igazságszolgáltatás továbbra sem tud minden esetben megbirkózni a komplex bűnügyekben történő időszerű ítélelhozatal követelményével. Tanácsos lenne feltárni ennek rendszerszintű, illetve az egyes esetekben az ügyek átosztásához kapcsolódó konkrét okait feltárni, és tisztázni, hogy sor kerül-e a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 69. §-ának c) pontja szerint a bírói tevékenység soron kívüli értékelésének elrendelésére. Fontos lenne vizsgálni, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnökének milyen lehetőségei vannak a büntetőeljárások jelentős elhúzódásának elkerülése érdekében, mint például a Quaestor-ügyben, valamint a Simonka György egykori parlamenti képviselő ellen zajló eljárásban is. Az ügyészség a Quaestor-ügyben 2016 év elején emelt vádat bünszervezetben elkövetett sikkasztás és csalás miatt, ám 8 év alatt sem született meg az első fokú ítélet.⁵⁸ Ebben az ügyben két ízben is bíróváltás következett be, és az eljárást mindkétszer előlről kellett kezdeni, vagyis az eljárás immár harmadjára indult újra a bíróságon.⁵⁹ A Simonka György ellen bünszervezetben elkövetett költségvetési csalás miatt emelt vád 2019-ben került a bíróság elé és közel öt év sem volt elegendő az ügy érdemi elbírálásához.⁶⁰ Az elhúzódás oka ebben az esetben is az ítélelőbíró személyének kétszeri megváltozása volt, amiért is a teljes eljárást összesen háromszor kellett újraindítani, amely így 2024. februárjában újakezdődött.⁶¹ Az eljárások elhúzódása egyrészt azért kifejezetten aggasztó, mert a tisztességes eljárás követelményét sértő módon bizonytalanságban tartja a terheltet. Másrészt a sok évtizede töretlen bírói gyakorlat a tárgyalás elhúzódását a büntetés kiszabása során nagy nyomatókkal figyelembe veendő enyhítő tényezőnek tekinti, feltéve, hogy az elhúzódás nem a terhelt rosszhiszemű védekezésének, hanem a hatóságok mulasztásának a következménye. A kötelező enyhítés a jelzett ügyekben ezért aránytalanul enyhe büntetést eredményezhet. Érdemes lenne feltárni az ügyek elhúzódásának rendszerszintű, illetve az egyes esetekben az ügyek átosztásához kapcsolódó konkrét okait, és tisztázni, hogy sor kerül-e a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 69. §-ának c) pontja szerint a bírói tevékenység soron kívüli értékelésének elrendelésére. Fontos lenne vizsgálni, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnökének milyen lehetőségei vannak a büntetőeljárások jelentős elhúzódásának elkerülése érdekében.

⁵⁶ A legfőbb ügyész országgyűlési beszámolója az ügyészség 2022. évi tevékenységéről (B/5010).

⁵⁷ A Korrupcióellenes Munkacsoport 2022. évre vonatkozó jelentése (<https://tinyurl.com/4eu6uejr>)

⁵⁸ Az ügyészség sajtóközleménye: „Vádemelés a Quaestor-ügyben” (<https://tinyurl.com/369dv7en>)

⁵⁹ Hírklakk: „Harmadszor indult újra a Quaestor-per” (<https://tinyurl.com/3hbafz89>)

⁶⁰ Az ügyészség sajtóközleménye: „Vádemelés az országgyűlési képviselő és társai elleni büntetőeljárásban” (<https://tinyurl.com/yj8y3m3r>)

⁶¹ Bod Tamás: „Másodjára is teljesen előlről kell kezdeni a Simonka-pert, jön a harmadik felvonás” (<https://tinyurl.com/22cz74ap>)

IX./ A vagyonyilatkozatok rendszeréről, sokadjára

A vagyonyilatkozati rendszert illetően nem történt érdemi előrelépés. A parlamenti képviselők és a közjogi vezetők kivételével a vagyonbevallásokat továbbra is csak a nyilatkozatot tevő személy hivatali felettesei ismerhetik meg, és a valódi ellenőrzés is teljességgel hiányzik. A vagyonyilatkozatok valósággal való összevetésére tulajdonképpen sosem kerül sor, a valódi szankciók hiánya miatt pedig azokat sem fenyegetik súlyos következmények, akik hiányos nyilatkozatot készítenek: elegendő a kiegészítés vagy pontosítás, szankciót sosem alkalmaznak. Emiatt a bevallások nem teszik lehetővé a törvényes bevétellel arányban nem álló gazdagodás nyomon követését, sem a hibásan kitöltött vagyonyilatkozatok büntetését.

A kormány 2022-ben megígérte a vagyonyilatkozati rendszer megújítását, az áttörés azonban olyannyira elmaradt, hogy az eredmény a kiindulól helyzetenél is rosszabb lett. A sokadik, ma is hatályos átalakítás következtében a nyilatkozatot tevőnek nem kell feltüntetnie az általa kizárólagosan használt lakóingatlant, és a jövedelmeket is csak tág érték kategóriák szerint kell megjelölni. A parlamenti képviselőknek a részükre nyújtott juttatásokról, illetve a gazdasági érdekeltségeik által elnyert támogatásokról sem kell nyilatkozniuk, továbbá nem jelenik meg a hozzátartozóik neve sem a vagyonyilatkozati űrlapokon. Az oda-vissza módosításokat követően véglegessé vált vagyonyilatkozati formanyomtatványnak az is a hiányosságai közé tartozik, hogy továbbra sem terjed ki olyan fontos vagyonelemekre, amilyen például a magántőkealapokba és a bizalmi vagyonelemekbe történő befektetések, a külföldön elhelyezett vagyonelemek, valamint az adómentes bevételek köre.

A gyakorlatban az a rendelkezés sem működőképes, amely az Országgyűlés Hivatalát arra kötelezi, hogy a vagyonyilatkozatokat ne csak kézzel kitöltve, illetve a képviselő által leadott formában, hanem gépileg kereshető adatbázisként is nyilvánosságra hozza.⁶² A gépileg kereshető vagyonyilatkozatok ugyanis ömlesztett formában, valamennyi parlamenti képviselőre nézve egyetlen, közös .pdf dokumentumban érhetőek el az országgyűlés honlapján.⁶³

Noha a törvény szerint az Integritás Hatóság jogosult a vezető államhatalmi tisztségviselők vagyonyilatkozatát ellenőrizni, a részletszabályok egy év alatt sem készültek el, ezért nem meglepő, hogy eddig egyetlen vagyonyilatkozati vizsgálat sem indult.⁶⁴ Az Integritás Hatóság vagyonyilatkozatokra vonatkozó jelentésében⁶⁵ foglalt ajánlások ugyanakkor érdemi reformot jelenthetnének a vagyonyilatkozati rendszer jelenlegi formájával szemben.⁶⁶ Az NKS alapján ezen a területen is előrelépés várható, mivel a kormány előírta a büntetőjogi fenyegetettség kiterjesztését. Arról azonban szó sincsen, hogy a kormány bevezetné a vagyonyilatkozatok tényleges és komolyan vehető ellenőrzését és kiterjesztené a vagyonyilatkozatok tartalmát az Integritás Hatóság által javasolt területeken.

⁶² Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 94. § (2) bekezdés.

⁶³ A kereshető vagyonyilatkozatok az Országgyűlés honlapján itt érhetőek el: <https://tinyurl.com/ydd34r8y>.

⁶⁴ Az európai uniós költségvetési források felhasználásának az ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 5. § (6)-(7) bekezdését.

⁶⁵ Integritás Hatóság: *Vagyonyilatkozatokról szóló eseti jelentés 2023* (<http://tinyurl.com/3w9m68v8>).

⁶⁶ Transparency International Magyarország: *Vagyonyilatkozati minimum* (<http://tinyurl.com/yc86jcan>).

X./ A párt- és kampányfinanszírozás buktatói

A politikafinanszírozás, vagyis a politikai pártok működésének és kampányainak a pénzügyi háttere Magyarországon a korrupció egyik legfőbb eredőjének tekinthető. A politikafinanszírozást jellemző átláthatatlanság és korrupció felszámolása érdekében egyetlen politikai erő sem tett hathatós intézkedéseket a rendszerváltoztatás óta. A kampánykorrupció természete az évek során jelentősen átalakult. A 2010. évi országgyűlési választásokkal bezárólag az volt a jellemző, hogy a pártok a törvényben megengedett összegnél többet költöttek. A 2010-es civil kampánymonitor megállapításai szerint például a Fidesz és az MSZP egyaránt mintegy háromszorosan lépték túl a törvényes kampánylimitet.⁶⁷ 2014-ben új szabályok léptek életbe és ez alapján átalakult a korrupciós gyakorlat. Megmaradt a jelentősen megnövelt költségi plafon sokszoros túllépése, igaz, megváltozott a túlköltés szerkezete. A munkamegosztás jegyében a Civil Összefogás Fórum (CÖF), valamint a 2022-es választások alkalmával már kiterjedt cégháló is milliárdos értékben hozzájárul a kormánypártok kampányaihoz.⁶⁸ Új elemként megjelentek a közpénzmilliárdokat lenyúló kamupártok, és a folytonos kormánypropaganda is sokmilliárd forint közpénzt emészt fel. A kampányköltségek és a pártpénzek ellenőrzésére hivatott szervek, elsőrendűen az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és az államkincstár mindeközben félrenéznek, ha a kormánypártok érdekeit előmozdító szabálytalanságok ellen kellene fellépni.

A 2022-es parlamenti választási kampány során a Márki-Zay Pétert miniszterelnöknek jelölő ellenzéki pártok külföldi eredetű pénzeket használtak fel a velük együttműködő Mindenki Magyarországa Mozgalom közreműködésével. Az ÁSZ emiatt félmilliárd forintot meghaladó összegű fizetési kötelezettséggel sújtotta az ellenzéki összefogás pártjait.⁶⁹ Az ÁSZ indokai szerint a fizetési kötelezettséggel szankcionált ellenzéki pártok, a formai értelemben civil egyesületként működő Mindenki Magyarországa Mozgalom közbeiktatásával külföldről származó pénzeket költöttek a választási kampányukra, amit a pártok működését és gazdálkodását szabályozó törvény tilt.⁷⁰ Ugyanakkor az ÁSZ a kormánypártok által hasonló célból, tehát a kampányköltségi limit megkerülése érdekében alkalmazott CÖF ténykedését nem vizsgálta. A CÖF nem költ külföldi eredetű pénzeket a kormányoldalt támogató kampányaira, legalábbis erre irányuló adat eddig nem került nyilvánosságra. A ténykedésével, vagyis a kormányzati kampányok kiszervezésében való közreműködésével kapcsolatban felmerülő törvényt sértést ugyanakkor az ÁSZ, az erre irányuló kérelmek és felhívások ellenére évek óta figyelmen kívül hagyja.⁷¹ Olyannyira, hogy az ÁSZ elnöke szerint a CÖF és a Fidesz között nem észlelhető összehangolt együttműködés.⁷²

Az ellenzék hatpárti összefogásához kapcsolódó kampányfinanszírozási visszásságokat nemcsak az ÁSZ, hanem a nyomozó hatóság is vizsgálja. A Mindenki Magyarországa

⁶⁷ Transparency International Magyarország: *2010. évi választások*. (<https://tinyurl.com/9kvy2b4e>). A „Képmutatás 2010” projektben a TI-Magyarországon kívül részt vett a Freedom House és az Eötvös Károly Intézet is.

⁶⁸ Lásd ehhez különösen az alábbi forrásokat:

- TI-Magyarország: *Kampánykod. Kampányfinanszírozási tanulságok és javaslatok*. (<https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/02/Kampanykod.pdf>).
- TI-Magyarország: *Milliárdokba kerül a magyaroknak ez a hungarikum* (https://transparency.hu/wp-content/uploads/2020/12/kamupartok_elszamolasa_tanulmany_2020.pdf).
- K-Monitor – Political Capital – Transparency International Magyarország: *Választási kampány 2022: törvényt sérthetett a Fidesz, nyolcszoros túlerőben a kormányoldal plakátkampánya az ellenzékkel szemben - Civil szervezetek gyorsjelentése a választási plakátkampány 2022. márciusi költségeiről* (<https://tinyurl.com/4n6vmydt>).
- EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala: *Magyarország, országgyűlési választás és népszavazás 2022. április 3.*, ODIHR Választási Megfigyelési Misszió Végleges jelentés, Varsó, 2022. július 29. (<https://www.osce.org/files/f/documents/8/0/523892.pdf>)

⁶⁹ Lásd az ÁSZ 23025 számú részjelentését (<https://www.asz.hu/dokumentumok/23025.pdf>) és az ÁSZ elnökének EL-3712-568/2023. számú levelét (https://www.asz.hu/files/ASZ_level_Gazdasagi_Bizottsag_203_03_16.pdf).

⁷⁰ A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 4. §

⁷¹ Lásd például az ÁSZ FT-0009/2014. számú, a Transparency International Magyarországnak írt levelét, valamint a Transparency International Magyarország ezzel összefüggő közleményét: *Az ÁSZ a jogszabályok szerint fogja vizsgálni a kampányköltségeket – ettől féltünk*, 2014. augusztus 1. (<https://tinyurl.com/32ej3hsz>) továbbá legutóbb a Transparency International Magyarország nyílt levelét (<https://tinyurl.com/34mvnps5>) és az ÁSZ erre adott, AJF-0670-002/223. számú válaszelevelét (<https://tinyurl.com/255kjdnx>).

⁷² Csurgó Dénes: *„ÁSZ: A CÖF és a Megafon azt mondták, hogy ők nem működtek együtt a Fidesszel”* (<https://tinyurl.com/3xr9snnz>)

Mozgalomhoz hasonlóan civil szerveződésként működő 99 Mozgalom számláit vezető OTP ugyanis feljelentést tett, mert úgy gondolja, hogy a szervezet erre vonatkozó nyilatkozatával ellentétben a banknál elhelyezett pénzüsszegeket nem gyűjthette össze adománygyűjtő ládáiban.⁷³

⁷³ Magyar Nemzet: „Az OTP feljelentette Karácsony mozgalmát” (<https://tinyurl.com/3eb4vb6k>)

XI./ A közérdekű bejelentők védelme

Közel két éves késéssel ültette át a parlament a 2023 nyarától alkalmazandó új bejelentővédelmi törvény elfogadásával az Európai Unió bejelentővédelmi irányelvét.⁷⁴ Magyarország egyike volt annak a nyolc uniós tagállamnak, amelyik elmulasztotta az irányelv átültetésére irányadó 2021. évvégi határidőt, ezért az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított a magyar kormánnyal szemben.⁷⁵ Az aktuális, egyébként az elmúlt 15 évben immár a harmadik bejelentővédelmi törvény számos elemében nem képes a közérdekű bejelentők részére valódi védelmet nyújtani, amint arra civil szervezetek közös állásfoglalásban hívták fel a figyelmet.⁷⁶

Az új bejelentővédelmi törvény annyiban mindenképpen határozott előrelépést jelent a korábbi megoldásokhoz képest, hogy ezúttal vannak kézzelfogható védelmi rendelkezések, továbbá kijelölték a szabályok végrehajtásáért felelős szerveket is. Fontos és pozitív fejlemény, hogy az állami szerveken és a nagyobb önkormányzatokon, valamint a különféle hatóságokon kívül minden komolyabb méretű gazdasági társaság is köteles lesz fogadni és érdemben kivizsgálni a visszaélésekre vonatkozó jelzéseket. Az új követelményeket azonban lépcsőzetesen kezdik alkalmazni, az önkormányzati szektorban például csak 2025-től kell megfelelni a törvényi előírásoknak.

Közérdekű bejelentést alapvetően a hatóságok és a cégek dolgozói, valamint beszállítók tehetnek, akik elsősorban a közbeszerzésekkel, környezetvédelemmel, valamint az európai uniós támogatásokkal összefüggő visszaélésekre hívhatják fel a figyelmet. A törvény értelmében összesen 21 állami szervnél bármely állampolgár tehet bejelentést (tehát nemcsak az adott szervek dolgozói), szintén uniós jogsértések ügyében.⁷⁷

A legfontosabb újítás az, hogyha a bejelentő bajba kerül, például elveszíti a munkáját, vagy ellene indul eljárás azért, mert védett adatokat fűrkészett ki a bejelentés megtétele érdekében, akkor nem neki kell igazolnia, hogy a bejelentése miatt érte őt hátrány. Ellenkezőleg, a bizonyítási teher megfordul, így a bejelentőt elbocsátó vagy vele szemben más hátrányos intézkedést elrendelő (korábbi) munkaadónak kell igazolnia, hogy nem a bejelentés miatt mondott fel vagy alkalmazott retorziót. Az is üdvözlendő, hogy a titoksértések egyes fajtáinál nem indulhat eljárás a bejelentővel szemben.

Sajnos a pozitívumoknál sokkal hosszabb a negatívumok listája. Első helyen kell említeni azt, hogy a törvény külön rendelkezéseket vezet be az európai uniós visszaélésekkel összefüggő bejelentésekre, miközben változatlanul átemeli a hazai jogot sértő magatartásokra vonatkozó bejelentéseket szabályozó, tíz évvel ezelőtt kialakított törvényi előírásokat. A védelmi rezsím megkettőzése miatt a bejelentők a gyakorlatban nem tudják eldönteni, hogy a magasabb szintű garanciákat jelentő európai uniós, vagy az érdemi védelmet nem nyújtó hazai szabályok alá tartoznak. A bejelentők továbbra sem számíthatnak érdemleges támogatásra, a meglehetősen vérszegény védelmi rendelkezések pedig nem vonatkoznak arra az esetre, ha az állam által titokká minősített adatot fed fel a bejelentő. Továbbá az igazán érzékeny ügyekkel foglalkozó állami dolgozók – például bírók, ügyészek, rendőrök, adóhatósági nyomozók – sem számíthatnak védelemre.

Az is a szabályozás súlyos hiányosságai közé tartozik, hogy az új bejelentővédelmi törvény nem írja elő a bejelentések kötelező kivizsgálását, sőt, egyáltalán nem rendelkezik a hatékony eljáráshoz szükséges szabályokról. Ennél is nagyobb gondot okoz azonban az, hogy a törvény, amúgy az Európai Unió irányelvének konkrét rendelkezéseit megsértve, nem védi meg azokat a bejelentőket, akik a sajtóhoz fordulnak. A törvény értelmében a sajtó útján megtett nyilvános bejelentés esetén a bejelentő a médiaszabályozás szerinti forrásvédelem nyújtotta garanciákra számíthat. Csakhogy a forrásvédelmi rendelkezéseket a bejelentő nem veheti igénybe, azok ugyanis kizárólag az újságíróra vonatkoznak. Az irányelv ugyanakkor egyértelműen úgy

⁷⁴ A panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény az Európai Unió 2019/1937/EU számú irányelvét ülteti át.

⁷⁵ A visszaélést bejelentő személyek védelméről lásd az Európai Bizottság 2023. február 15-i közleményét: (<https://tinyurl.com/5ck2z5jd>).

⁷⁶ K-Monitor – Társaság a Szabadságjogokért – Transparency International Magyarország: *Új bejelentővédelmi törvényjavaslat: a kormány a minimumot súrolja. Alulról.* 2023. március 17. (<https://tinyurl.com/3ktkvxz9>).

⁷⁷ Erről, a bejelentővédelmi törvény mellett, részben az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására köteles kormányzati szervek kijelöléséről szóló 225/2023. (VI. 8.) kormányrendelet rendelkezik.

rendelkezik, hogy a sajtó útján nyilvánosságra hozott közérdekű bejelentésekre is ki kell terjedjen a védelem. Mivel a bejelentővédelmi törvényben foglalt rendelkezés nyilvánvalóan ellentétes az irányelvi előírással, az ügyben civil szervezetek kötelezettségszegési eljárást kezdeményeztek.⁷⁸

A törvényi tilalom ellenére hátrányos intézkedés áldozatául eső közérdekű bejelentőknek nyújtott állami segítségre vonatkozó megoldások kifejezetten szűkkeblűek. Az állam ugyan jogi segítséget nyújt és akár ügyvédet is biztosít, ám a jogi képviselő díját abban az esetben téríti meg, ha a bejelentő havi jövedelme nem haladja meg a nettó 42.750 forintot.

A bejelentővédelmi törvényt összességében a szabályozási minimalizmus jellemzi, hiszen egyetlen területen sem hoz létre az irányelv által előírt alapkövetelményeket meghaladó megoldásokat. A törvény végrehajtása sem garantált, hiszen a kormány az erre eleve nem felkészült munkavédelmi hatóságokra bizza az előírások alkalmazásának a nyomon követését. Szabálytalanság esetén azonban nem teszi lehetővé sem bírság kiszabását, sem a szabálytalansággal érintett szervezet tevékenységének a korlátozását.

Több hatóság is működtet a bejelentések fogadására szolgáló megoldást. A kormány évekkel ezelőtt létrehozta az anti-lop.hu honlapot, amelyen keresztül névtelenül lehet az európai uniós támogatásokat érintő csalásokat, visszaéléseket bejelenteni. Az anti-lop.hu oldalon 2023-ban 25 bejelentést regisztráltak, ezek közül három ügyben folyik hivatalos eljárás, további tíz esetben pedig megszüntették az eljárást. A fennmaradó 12 bejelentés sorsa ismeretlen. Amennyiben az EU-s forrásokkal összefüggő szabálytalanság összeférhetetlenségnek minősül, az ügyet a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság on-line is elérhető anonim bejelentőfelületén is elő lehet terjeszteni. Az ehhez az új hatósághoz érkezett bejelentésekről és azok kezeléséről azonban semmilyen információ nem érhető el.

A Közbeszerzési Hatóság külön anonim chat szolgáltatást üzemeltet a közbeszerzési szabálytalanságokra vonatkozó jelzések fogadására, továbbá hivatalos úton, a bejelentő személyazonosságának a feltüntetésével is lehet bejelentést tenni. A legfrissebb beszámoló szerint a Közbeszerzési Hatósághoz 2022-ben 89 bejelentés érkezett, ezek közül 28 esetben a hatóság elnöke hivatalból kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárását. Az anonim chat applikáción keresztül összesen 19 bejelentés érkezett 2022-ben. A Közbeszerzési Hatósághoz érkező bejelentések jelentős része nem bennfentes információ, hanem oknyomozó újságírók vagy állampolgárok által összegyűjtött, bárki számára hozzáférhető adatokon alapult.⁷⁹

A Gazdasági Versenyhivatalhoz 94 közérdekű bejelentés érkezett, ezek közül 39 esetben indított hivatalból versenyfelügyeleti eljárást. A GVH semmilyen adatot nem tesz közzé az anonim kartell chat alkalmazás működéséről és hatékonyságáról. Ugyanakkor a GVH volt az egyetlen olyan állami szerv, amely a törvényi előírásoknak megfelelően széleskörben reklámozta az általa 2023. július 1-je óta üzemeltetett biztonságos bejelentői megoldást.⁸⁰

⁷⁸ Lásd a K-Monitor és a Transparency International Magyarország 2023. év december hónap 21. napján kelt, az Európai Bizottságnak címzett közös levelét. (<https://tinyurl.com/3yvvfkh7>)

⁷⁹ Lásd a Közbeszerzési Hatóság 2023. év október hónap 9. napján kelt közleményét. (<https://tinyurl.com/ytxvfhky>)

⁸⁰ Lásd az Integritás Hatóság közleményét. (<https://tinyurl.com/m5buptvn>)