

A 2024-2025 közötti időszakra szóló középtávú Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia

1. Összefoglaló

Hazánk elkötelezett a korrupció minden formájának megelőzése és visszaszorítása iránt. Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelet alapján indított kondicionalitási eljárás, valamint a Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv keretében Magyarország vállalta, hogy nemzeti korrupcióellenes stratégiát (a továbbiakban: Stratégia) készít.

A Stratégia egy átfogó, középtávú korrupciómegelőzési dokumentum, amely tartalmaz

- a nemzetközi szervezetektől és hazai érdekelt felektől származó ajánlásokat,
- a kondicionalitási eljárásban és a Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben megfogalmazott egyes vállalásokat,
- a Korrupcióellenes Munkacsoport konszenzusos javaslatait,
- a korábbi stratégiák végrehajtási tapasztalata alapján tovább vitt egyes vívmányokat,
- új, a korábbi stratégiákban még nem azonosított beavatkozási területeket.

A Stratégia célrendszere és beavatkozási területei illeszkednek a Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv keretében Magyarország által vállalt intézkedésekhez, azonban a még végrehajtás alatt lévő, vagy arra váró feladatokat a Stratégia intézkedési terve – az egyértelműségnek és a hatékonyságnak a nyomon követési tevékenység során történő biztosítása és a párhuzamosságok elkerülése érdekében – **nem tartalmazza**, azok a „Magyarország Helyreállítási Ellenállóképességi Terve” értékelésében szerepelnek, melynek nyomon követése az Európai Unió Ügyek Minisztériuma koordinációja mellett történik.

A Stratégia célrendszere egy keretrendszer. Túlmutat a Stratégia intézkedési tervében meghatározott feladatok teljesülésével elérendő konkrét célokon. A célrendszer orientálja az egész társadalmat a követendő magatartásra mind egyéni, mind szervezeti szinten, valamint a Stratégia intézkedési tervén túl jelentkező feladatok végrehajtása során.

Ez a Stratégia – bár formájában és tartalmában épít arra – megkülönböztetendő a 2021-2027 programozási időszakra, valamint a Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv végrehajtása keretében elfogadott, „az Európai Unióból származó forrásokra vonatkozó csalás és korrupció elleni stratégia” szerinti stratégiától, amely kizárólag az uniós támogatások felhasználásának tisztaságát, hatékonyságát, valamint átláthatóságát hivatott elősegíteni. A két stratégia céljait, valamint az azokból fakadó feladatokat összehangolt módon, egymást kiegészítve és szinergiáikat biztosítva kell végrehajtani.

2. Bevezetés

A korrupció jelenléte negatívan befolyásolhatja az adott ország gazdasági teljesítményét, a demokratikus intézmények működését, és az állami szolgáltatásnyújtás igénybevétele során csorbítja a közbizalmat, az állampolgári aktivitást. A korrupció elterjedésének általános oka alapvetően olyan erőforrás megszerzésének lehetősége, mely szűkösen vagy nem megfelelő színvonalon áll rendelkezésre. Ezen túl – nem szolgáltatások esetén – vannak egyéb, emberi tényezői is, mint például pusztán az anyagi haszonszerzés.

A korrupciós jelenségek csökkentésének hatékony kezelését nehezíti az a tény is, hogy a lakosság egy része nincs tisztában a cselekmény súlyával, kriminalizáltságával.

Az Európai Bizottság 2022 júliusában közzétette a korrupció témájában készített tematikus Eurobarométer felmérését, melyben azt kutatta, hogy milyen tapasztalatokkal rendelkeznek a polgárok a korrupcióval kapcsolatban. Az eredmények azt mutatják, hogy a korrupció továbbra is komoly problémát jelent az uniós polgárok számára: a válaszadók 68%-a (Magyarországon pedig a 91%-a) úgy véli, hogy hazájában a mai napig elterjedt jelenség a korrupció. Ami az uniós vállalkozásokat illeti, közöttük uniós szinten 63% (Magyarországon pedig 75%) azoknak a cégeknek az aránya, amelyek szerint a korrupció széles körben elterjedt problémát jelent az országukban. Megállapítható, hogy egyes részeredmények tekintetében pozitív változás állt be.

Az OECD által 2020-ban elindított Közsféra Integritás Indikátor felmérés – az országok érintett tárcái által kijelölt – nemzeti szakértők által kitöltött kérdőívek eredményein alapul. Magyarország stratégiai keretrendszerre vonatkozó eredményeit tekintve megállapítható, hogy sok területen az OECD átlagot elérve, vagy afelett teljesít, sőt két alindikátor tekintetében a legjobb, azaz 100%-os eredményt ért. Az egyik terület a stratégiai keretrendszer lefedettsége, amely egyrészt azt vizsgálja, hogy a nemzeti kormányok által elfogadott integritási stratégia tartalmazza-e az elsődlegesen meghatározott intézkedéseket. Másrészt azt vizsgálta, hogy tartalmaznak-e a korrupcióellenes stratégiák célkitűzéseket a közpénzek kezelésével kapcsolatos integritási kockázatok mérséklésére, beleértve a csalás és a pénzügyi visszaélések csökkentését. A másik terület, amelyben a legjobban teljesítők között van hazánk az a cselekvési tervekben szereplő intézkedések végrehajtási aránya. Az egyetlen alindikátor, amelyben az OECD átlag alatt vagyunk az a kormányközi és társadalmi konzultáció inkluzivitása és átláthatósága.

Az elmúlt években a korrupció jelensége detektálható volt a hatósági engedélyezések, ellenőrzések, a közsféra és az üzleti szektor találkozásánál, a közbeszerzési eljárások alkalmával. Ezen kockázatokat az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) a közsféra tekintetében végzett integritásfelméréseiben¹ is azonosította. De ezen túl azonosítható a pártfinanszírozás átláthatóbbá tétele, a vagyonynyilatkozattételi rendszer felülvizsgálata a jogintézmény hatékonyabbá tétele érdekében, valamint a magas rangú tisztviselők és országgyűlési képviselők integráns magatartásának támogatása.

2.1. A stratégiai keretrendszer

Az elmúlt másfél évtized korrupcióellenes stratégiai keretében elért eredményekkel, 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 és hatásosabb kontrollrendszert építsen ki az európai uniós pénzek felhasználásában, és – az Alaptörvényben meghatározottak 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 büntető- és egyéb jogi feladatokra osztotta, amelyeket további intézkedések egészítettek ki. Ebben az időszakban csatlakozott Magyarország a jelentős nemzetközi antikorrupciós egyezményekhez.

¹ <https://www.asz.hu/elemzesek-archivum>
https://www.asz.hu/dokumentumok/int_koz2017.pdf

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 értékalapú 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 mutatkozik 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 korrupciómentesség szemléletével.

Tovább lépést jelentett a 2020 és 2022 közötti időszakra szóló **Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia (2020-2022)** (a továbbiakban: 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, valamint az e-közigazgatásban rejlő technológiai lehetőségek korrupció elleni küzdelem érdekében való felhasználhatósága. Az e-közigazgatás keretében létrejöttek informatikai fejlesztések, míg az automatizált döntéstámogató rendszer kifejlesztésétől következő lépésként a döntéshozatali folyamat átláthatósága és ellenőrizhetőségének javítása várható.

A Stratégia célrendszere és tartalmi elemei összhangban állnak a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve (a továbbiakban: HET) alapján a **közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedések (2023-2026)** cselekvési tervével; a **Magyarország Konvergencia Programjával 2022-2026**, amely a versenyképes üzleti és adókönyvet, illetve a Kormány beruházásösztönző tevékenységének növelését tűzte ki célul, valamint **Magyarország 2023. évi Nemzeti Reform Programjával**, amely kiemeli az antikorrupciós stratégiát, és a közbeszerzés átláthatóságára, a tisztességes piaci versenyre helyezi a hangsúlyt, továbbá a **Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiával (2012-2024)**, amelynek megállapítása szerint elkerülhetetlen a korrupció elleni fellépés, a normák betartásának biztosítása, a társadalmi-gazdasági kapcsolatokat befolyásoló állami szabályzórendszer stabilitásának megteremtése, a kormányzás kiszámíthatóságának erősítése.

2.2. A 2010-2020 közötti időszak korrupcióellenes tevékenységének eredményei

A 2010-es országgyűlési választásokat követően a Kormány elszámoltatási és a korrupcióellenes kormányzati feladatok összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól döntött. A kormánybiztos feladata a kormányzati átadás-átvétellel, a központi költségvetési szervek és azok intézményei, kizárólag költségvetési szerv tulajdonosi joggyakorlása alatt lévő, a Magyar Állam többségi tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek működésével, gazdálkodásával összefüggésben keletkezett egyoldalú vagy többoldalú jognyilatkozatokkal összefüggésben fellelhető dokumentumok jogi, gazdasági, szakmai szempontú átvilágítására volt. A kormánybiztos beszámolója szerint másfél év alatt 1434 bejelentés érkezett az előző kormányzati ciklushoz köthető korrupciós ügyekben. Ezek alapján 107 esetben készült a nyilvánosság számára részben vagy egészben elérhető vizsgálati jelentés vagy feljelentés; 46 kormánybiztosi feljelentés tárgyában volt folyamatban nyomozás, és további 4 ügyben történt vádemelés, így azok az ügyek bírósági szakba kerültek. Az elindított eljárásokban összesen 47 fő szerepelt gyanúsítottként.

A 2011. április 25-én kihirdetett 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 ÁSZ 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 erősítése is nélkülözhetetlen. A program végrehajtásának támogatására a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel (a továbbiakban: NKE) 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 tartozott 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 Közszerológati Egyetem ezeket beépítette alap- és mesterfokú képzéseibe, továbbá kétféléves integritás tanácsadó szakirányú továbbképzést is indított. Ez a képzéssorozat az elmúlt évtizedek egyik legnagyobb közszológati továbbképzését valósította meg.

A korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 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. 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 bűnfelderítés és bűnmegelőzés, a kifogástalan életvitel ellenőrzés, a megbízhatósági vizsgálaton túl, 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 (2012. évi C. törvény) és az új Polgári Törvénykönyvben (2013. évi V. törvény) is kiemelt értékűként 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 körét, 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 (a továbbiakban: 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 állománya és a kormánytisztviselők vonatkozásában is elkészültek a hivatásetikai kódexek.

Az 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.

2020 januárjában a pénzügyminiszter és a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszerének bevezetéséről rendelkezett a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet megalkotásával. A rendelet hatálya kiterjed a belső kontrollrendszer kialakítására és működtetésére köteles köztulajdonban álló gazdasági társaságokra és a belső kontrollrendszer kialakítását és működtetését a felügyelőbizottságának javaslata alapján vállaló köztulajdonban álló gazdasági társaságokra. A rendelet meghatározza a gazdasági társaság első számú vezetőjének a belső kontrollrendszer kialakításával és működtetésével összefüggő feladatait, rendelkezéseket tartalmaz a

megfelelést támogató szervezeti egységlétrehozására, a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső ellenőrzésére.

A szabályozás megalkotásának célja volt, hogy elősegítse a többségi állami, illetve önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok integráns 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 végrehajtását egy három részből álló módszertani útmutató támogatja: (1) a kontrollkörnyezet kialakításának és az integrált kockázatkezelési folyamatoknak a szervezése, (2) az integritási és korrupciós kockázatok felmérése, illetve az intézkedési terv és az integritásjelentés elkészítése, valamint (3) a szervezeti integritást sértő eseményekre vonatkozó bejelentések fogadásának és kivizsgálásának rendje. A Bkr. alapjain a 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztulajdonban álló gazdasági társaságok esetében is rendelkezik azok belső kontrollrendszerének kialakításáról és működtetéséről.

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 (a továbbiakban NAIH) 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.² 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 a helyi sajátosságaikhoz igazodóan mozdítsák elő önkéntes döntésük alapján vállalt korrupció-megelőzési és integritásirányítási 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 korrupció megelőzési szempontú ellenőrzési terv alapján vizsgálat alá kerül egy-egy

² <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/6/42/a1000/%C3%9ATMUTAT%C3%93.pdf>

kiválasztott olyan ügytípus, amelyben a döntések ellenérdekű fél hiányában jogorvoslással nem érintettek.

A 2015. november 1-jén hatályba lépett, és azóta többször módosított *közbeszerzésekről* szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) számos, a korrupció megelőzésére, valamint az átláthatóság és a verseny növelésére irányuló intézkedést tartalmaz. Ide sorolhatók különösen az összeférhetetlenségi 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.

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 Közsolgáltatás-fejlesztési Stratégia céljai közé tartozott a költséghatékonyság és az elektronikus támogatások fejlesztése, amelyekkel a diszkrecionális jogkör kockázatainak csökkentését mozdították 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 kifejleszteni 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 kifejlesztése, 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 Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) felé. Előnye, hogy helyszíni ellenőrzés nélkül az adóhatóság azonnali információhoz jut az ügyletekről.

2. 3. A Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia (2020-2022) eredményei

A korábbi korrupcióellenes stratégiák fő elemei a szabályalapú beavatkozásokon alapultak és a jogszabályi környezet felülvizsgálatát, egyes jogintézmények újra gondolását irányozták elő. Az NKS-ben már nem jut ilyen hangsúlyos szerephez a jogalkotás, ugyanis a korábban megalkotott anyagi és eljárás jogi kódexekben szereplő rendelkezéseket a végrehajtás tökéletesítésében lehet hatékonyabbá tenni, nem pedig újabb és újabb jogszabályok megalkotásával. Erre tekintettel nagyobb hangsúlyt helyezett a szervezetek, különösen az államigazgatási szervek működésében rejlő korrupciós kockázati tényezők azonosítására, és azok jelentős csökkentésére, az e-közigazgatásban rejlő technológiai lehetőségek korrupció elleni küzdelem érdekében való felhasználhatóságára.

Az NKS a kitűzött céljait a technológialapú, szabályalapú és értékalapú beavatkozási területen keresztül valósította meg.

Az e-közigazgatás és a digitalizáció hatékony eszközei a korrupció csökkentésének, mivel egyértelműen átláthatóbbá teszik a közigazgatási szolgáltatásnyújtást. A fizetések elektronikus útra terelése jelentősen mérsékli a fizikailag történő pénz-átadással járó korrupciós kockázatot is.

Az NVSZ elkészítette, az e-közigazgatási fejlesztések tervezése és megvalósítása során érvényesítendő egységes **korrupciómegelőzési szempontrendszert**, amely segítségével minden e-közigazgatási projekt tekintetében a fejlesztések projektgazdáinak vizsgálniuk és bemutatniuk kell a fejlesztésben vagy a fejlesztés által érintett szolgáltatásban rejlő jelenlegi és távlati korrupciómegelőzési lehetőségeket. A szempontrendszer fókuszál az ügyfél és az ügyintéző közötti szóbeli kapcsolattartás – lehetőség szerinti – visszaszorítására, az ügyfél és az ügyintéző közötti szóbeli kapcsolattartás rögzítésére, a hatósági ügyekben való döntéshozatal – lehetőség szerinti – automatizálására, az eljárás során a magas biztonsági szintű azonosítás alkalmazásának előmozdítására, az informatikai rendszerekhez és szolgáltatásokhoz, különösen a különféle nyilvántartásokhoz való hozzáférés azonosításhoz kötésére és naplózására, az adott fejlesztés korrupciómegelőzési hatásainak a nyilvánosság számára történő kommunikációjára.

Ennek figyelembevételével került fejlesztésre az **Automatikus Közigazgatási Döntéshozatali (AKD)** rendszer, melynek célja egy olyan rendszer létrehozása, amelynek ügyintézési folyamatba építésével egy közigazgatási ügy elindítása és lezárása közötti ügyintézési lépések emberi beavatkozás nélkül történhetnek meg.

A költségvetési szervek dinamikus környezetben végzik munkájukat. Az erőforrásokat takarékosan kell felhasználniuk mindamelllett, hogy tevékenységük egyre nagyobb érdeklődésre tart számot. A Pénzügyminisztérium bevonásával elkészült egy olyan informatikai rendszer koncepciója, mely a belső kontrollrendszer, különösen az integrált kockázatkezelési rendszer megfelelő működéséhez elengedhetetlen, mert a folyamatmodellek egységes kezelését és szervek közötti megosztását támogathatja.

2017-ben államigazgatási szervezeteknek – az integrált kockázatkezelési rendszer koordinációját is ellátó – integritás tanácsadói részéről igény jelentkezett egy olyan, központilag biztosított informatikai szolgáltatásra, amely egyrészt lehetővé teszi a működési folyamatokat ábrázoló folyamatábrák egyszerű elkészítését, másrészt biztosítja, hogy a szervek a folyamatleírásaikat (és folyamatábráikat) megoszthassák egymással.

A koncepció olyan informatikai szolgáltatás kidolgozására tesz javaslatot, amely Magyarország költségvetési szervei számára – ingyenesen – lehetővé teszi, hogy az integrált kockázatkezelési rendszerük működtetése érdekében végzett folyamatmenedzsment tevékenységük keretében

- a vonatkozó előírások követését segítő felületen keresztül strukturált módon dolgozhassák fel működési folyamataikat, létrehozva a folyamatok lépésinek kapcsolatrendszerét leíró relációs adatbázist,
- az ily módon létrejött adatbázisból automatizált módon hozhassák létre folyamataik szöveges, táblázatos és folyamatábrával megjelenített leírásait,
- a folyamatleírásaikat megoszthassák más költségvetési szervekkel, meghatározva, hogy mely szervek férhetnek hozzá a folyamatleírásaikhoz,
- más költségvetési szervek megosztott folyamatleírásainak testre szabásával egyszerűsített módon is elkészíthessék egyes működési folyamataik leírását, továbbá
- a folyamatleírásaikat exportálhassák a kockázatmenedzsment alkalmazásukba.

A szervezetek működésében rejlő korrupciós kockázatok csökkentését támogatja a végrehajtott munkakörelemzés. Minden munkahelyen előfordulhatnak integritási, illetve korrupciós kockázatok. Ez azonban csak a szervezeti integritás sérelmét, illetve a korrupció lehetőségét teremti meg, de nem azonos magával a korrupcióval. A felmérés azoknak a kockázatoknak az azonosítását kívánta előmozdítani, melyeknek a munkavállaló a munkavégzése során ki van téve. A felmérés célja annak meghatározása volt, hogy az államigazgatási munkakörök tekintetében milyen mértékű és típusú integritási, illetve korrupciós kockázatokkal lehet számolni. Az egységes, valamennyi szervezetre alkalmazott módszertan lehetővé tette a kockázatok azonos mérce szerinti, objektivitást közelítő meghatározását. Az NVSZ létrehozott egy online felületet, amelyen a felmérésben részt vevő szervezetek a munkaköreikre/álláshelyeikre vonatkozó kérdőívet kitölthették. A felmérésben 10 belügyi szerv közel 35000 álláshelyét elemezték elsődlegesen a Központi Statisztikai Hivatal, másodlagosan pedig az NKE szakértői. A felmérésben részt vevő szervek részére prezentációk és gyorselemzések készültek, melyek tartalmazzák a szervezetekre vonatkozó eredményeket.

A bűnügyi felderítés adatai és a munkakörelemzések is igazolták a rendvédelmen belül a határrendészeti szolgálati ág korrupciós kitétségét. A témában végrehajtott kutatás, valamint annak eredményeit összegző tanulmány célja nem újabb jogszabályok és szigorító intézkedések megalapozása volt, hanem a bevált társadalomtudományi kutatási módszerek alkalmazásával olyan komplex (technikai, technológiai, humánpolitikai) javaslatcsomag kidolgozása, amely a közúti határátkelőhelyen szolgálatot teljesítő állomány részére teljes körű védelmet nyújt a korrupciós veszélyeztetettséggel szemben. A kutatómunkában részt vettek a Belügyminisztérium, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem, a Debreceni Tudományegyetem, az Országos Rendőr-főkapitányság és a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság munkatársai. A tanulmány két területen dolgozott ki innovatív javaslatokat a korrupciós kockázatok csökkentésére: az intelligens határátkelőhely megvalósítását, illetve humánpolitikai intézkedéseket szorgalmazott.

A szervezeti integritás továbbfejlesztése érdekében a gazdaságfejlesztési miniszter az építési és közlekedési miniszter, a technológiai és ipari miniszter, a pénzügyminiszter és a belügyminiszter bevonásával megvizsgálta az MSZ ISO 37001:2019 Antikorrupciós irányítási rendszerek Szabvány alkalmazásának feltételeit és várható hatásait az egyes köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál, majd – a vizsgálat eredményeitől figyelembe véve – javaslatot tett a Kormány részére a szükséges intézkedések megtételére. A Szabvány bevezetése és az antikorrupciós irányítási rendszer működésének szabvány szerinti független, akkreditált harmadik fél általi tanúsíttatása különösen indokolt lehet a közpénzből finanszírozott jelentős beruházásokat megvalósító építési és közlekedési miniszter tulajdonosi joggyakorlása alatt álló gazdasági társaságnál, illetve azok leányvállalatánál, továbbá a digitalizációs fejlesztésekhez kapcsolódó informatikai cégeknél. Számos, a kormánytól

független gazdálkodó szervezet – önkéntes döntése alapján – már bevezette és működteti az MSZ ISO 37001:2019 szabvány szerinti irányítási rendszert és e szabványnak való megfelelését erre akkreditált, független szervezettel tanúsította. Ezen intézkedések egyben összhangban vannak a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni hazai és nemzetközi fellépéssel.

Ugyancsak a szervezeti integritás erősítése érdekében az Intr. alapján államigazgatási szervek az integritás tanácsadó munkáját segítő integritás referenst divizionális és területi alapon foglalkoztathatnak, akik az adott szervezetben feladatkörüket minden esetben alapmunkakörük mellett látják el. Képzésüket az NKE megszervezte és folyamatosan biztosítja. Az integritási és biztonsági tudatosság fokozása érdekében az állami szerveket az Intr. kötelezi integritásirányítási rendszer működtetésére. Azonban számos más költségvetési szerv is jelezte szándékát, hogy – önkéntes döntése alapján – szeretne integritásirányítási rendszert bevezetni. Támogatásukra szervtípusonként specifikus kézikönyvek és mintaszabályzatok készültek az érintett szervezettípus képviselőinek közreműködésével.

A korrupcióelleni közös nyilatkozatot aláíró szervezetek tudásmegosztása és tapasztalatcseréje is a szervezeti integritás erősítését támogatja. Ennek érdekében az NVSZ munkacsoportot hozott létre 2020. decemberében a Kúria, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a Magyar Nemzeti Bank, az Igazságügyi Minisztérium és a Közbeszerzési Hatóság részvételével. Ezt követően a tapasztalatcserére, munkacsoporti ülések keretében évente került sor különösen a képzések, az integritástudatosság, a biztonságtudatosság, az intézményi kultúra és az intézményi közbeszerzés témakörökben. A munkacsoport tevékenysége alapján, sőt már az előző stratégia hasonló elvekre épülő szervezeti tudásmegosztásaiból fakadó tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a jó gyakorlatok, valamint az integritás fejlesztő tevékenységek tapasztalatainak megosztása, összehangolása hasznos, sőt nélkülözhetetlen eleme a közigazgatási szervek integritásmenedzsmentjének.

Az egységes, transzparens szabályozás megalkotását célul tűzve, a szakmai szervezetek, valamint a társadalom széles körű bevonásával készült el az állami építési beruházások rendjéről szóló 2023. évi LXIX. törvény (Ábtv.). A törvény célja, hogy növelje az állami építési beruházások megvalósításának hatékonyságát az energia hatékonyság elsődlegessége mellett, megfelelő jogi, szakmai és költségvetési garanciákat nyújtson a beruházások szereplői számára ezen jogviszonyok kiszámíthatósága érdekében, továbbá megerősítse és egységesítse az állami építési beruházások megvalósításában közreműködő állami szervezetrendszer. A szabályozás kiemelt célja, hogy Magyarország a sikeres állami építési beruházások területén 2030-ra Európa élmezőnyébe kerüljön. Az Ábtv. újrászabályozza az állami építési beruházások teljes „életciklusát” az előkészítéstől a tervezésen és kivitelezésen át az üzemeltetésig és fenntartásig, különös figyelemmel a költséghatékonyság és az érték-haszon szemlélet elvére.

Általánosságban kijelenthető, hogy az oktatás-képzés és szemléletformálás nélkülözhetetlen eleme a korrupció megelőzését célzó intézkedéscsomagoknak. A közszféra munkatársainak pontosan ismerniük kell szervezeteik integritását biztosító szabályokat, érzékennyé kell válniuk az integritás kérdéskörére, jártasságot kell szerezniük a korrupciós jelenségek azonosításával és elhárításával kapcsolatban, valamint folyamatosan frissíteniük kell a szervek működésének alapjául szolgáló etikai értékekkel, az elvárt magatartásokkal kapcsolatos ismereteiket. Ennek megvalósulását az NVSZ számos képzés megrendezésével segítette elő.

Négy alkalommal szervezett képzést bírák, ügyészek és a rendőrség állománya részére a titkos információgyűjtéssel, illetve a büntetőeljárással összefüggésben a szakmai kompetenciák fejlesztésére és az egységes szemlélet és joggyakorlat kialakítására.

Az OECD Vesztegetés elleni Munkacsoportja által megfogalmazott javaslatok teljesítésére az „**Antikorrupciós képzések kiemelten a nemzetközi vesztegetés tárgyban**” című képzési projekt keretében számos rendezvényt tartott: 100 külgazdasági attasénak külföldi vesztegetés tárgyában; az **ügyészség, bíróság, rendőrség képviselői** (összesen 100 fő) részére a jogi személyek felelősségre vonása témakörben szem előtt tartva a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése tárgykört. A **közsféra (külügyi állomány) részére ismeretbővítés és tudatosság növelés érdekében a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése, valamint a belső kontrollrendszer témakörben is voltak képzések**; ugyancsak a külügyi állomány részére egynapos tréningeket tartottak, alkalmanként 25 fő részvételével a belső kontrollrendszerre, valamint az integrált kockázatkezelésre fókuszálva; az **üzleti élet szereplői részére ismeretbővítés és tudatosság növelés történt a külföldi hivatalos személyek megvesztegetésével kapcsolatban**; a kis- és középvállalkozások részére megrendezett képzés célja olyan alapismeretek átadása, illetve legjobb gyakorlatok bemutatása volt, a compliance rendszerek, az üzleti etika, a külföldi vesztegetés témakörében, amelyek hozzájárulnak az integritási és korrupciós kockázatok elkerüléséhez és az eredményesebb problémamegoldáshoz. Háromnapos képzést rendezett az NVSZ 70 rendőr részére a külföldi köztisztviselők megvesztegetése, jogi személyekre alkalmazandó szankciók és intézkedések, a korrupciós bűncselekmények felderítése és nyomozása során kezelt bünyügyi adatok védelme, a bejelentők védelme, a kis- és középvállalkozások finanszírozásával kapcsolatos kockázatok, technológiai fejlesztések, valamint a korrupció megelőzése a sportban témakörökben.

A nyomozó ügyészek, ügyészek számára a titkos információgyűjtés során alkalmazott eszközök rendvédelmi szervek általi gyakorlatáról a 7 alkalomból álló képzéssorozatunkon 160 ügyész vett részt, a 100 fő rendőr részére tartott konferencia középpontjában pedig az integritás a sportban témaköre állt.

A korrupcióérzékelés mérésének nemzeti sajátosságait figyelembe vevő, a Jó Állam Mutató rendszerébe illeszkedő módszertan a NKE az ÁSZ iránymutatásának figyelembevételével, a Központi Statisztikai Hivatal és a Miniszterelnökség bevonásával készült.³ Újszerűsége abban áll, hogy nem kizárólag a közsférában érzékelt korrupció szintjét méri, mert nem hagyja figyelmen kívül a korrupció megítélése szempontjából releváns területeket, mint a gazdasági szereplőket, a közigazgatásban dolgozókat. A kidolgozott, a Jó Állam Mutató Rendszer keretei közé illeszkedő módszertan⁴ alapján az index nem egyetlen mutatószámba sűriti a korrupció érzékelését, hanem több mérőszámra (lakosság, gazdasági társaságok, közsféra, szakértői interjúk) építve képes komplexebb képet nyújtani a korrupciós jelenségekről. A kidolgozott index elsődleges célja, hogy visszajelzést adjon a jogalkotó, valamint az állampolgárok számára a korrupció megítéléséről a korrupció elleni fellépés szempontjából fontos szereplők vonatkozásában. Alkalmazásával lehetőség nyílik a társadalmat leginkább zavaró problématerületek azonosítására, a korrupciós jellegű cselekmények látenciájának felmérésére és azok tekintetében célzott beavatkozások megvalósítására.

A belső és külső szakértők bevonásával elkészült módszertan több elemből áll, és lakossági, szervezeti és államigazgatási kérdőívet, interjúvázlatokat és fókuszcsoportos kérdéssort, illetve a felhasználást segítő útmutatót tartalmaz. Az elkészült módszertan több körben szakmai egyeztetésre került az ÁSZ, valamint a Központi Statisztikai Hivatal szakértőivel.

Az NVSZ a jövőben megvalósuló képzéseket számos oktatási segédanyag elkészítésével (oktatófilmek, prezentációk, kiadványok, esettár) támogatja. Ilyen a bírák, ügyészek és NVSZ állománya által elkészített **korrupciós bűncselekményi esettár**, mely jellemző bünyügek

³ <https://joallammutatok.uni-nke.hu/dokumentar>

⁴ <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-merhetosege-3/>

bemutatásán keresztül szemlélteti a teljes büntetőeljárást (felderítését, nyomozását és bizonyítását), kitérve az egyes ügyek specialitásaira és a kialakult joggyakorlatra is.

2.4. A korrupcióellenes fellépés alapfogalmai

Átláthatóság: a működés vagy cselekvés más cselekvők számára való, különleges erőfeszítés nélküli lényegi és kiterjedt megismerhetősége oly módon, hogy biztosítani kell a nyilvánosság számára információhoz való hozzáférést, a folyamatok hatékony nyomon követését és a folyamatokhoz való hozzájárulást, kivéve, ha ezek az adatok titkosítottak.

Belső kontrollrendszer: a szervezeti célok megvalósítását és a korrupció mérséklését segítő eszközök összessége, a problémák, hibák és szabálytalanságok megelőzésére, feltárására és az azokra való reagálásra szolgáló politikák, eljárások és gyakorlatok rendszerei. Ez magában foglalja – többek között – az írásos politikákat és eljárásokat, mint például a szabályzatok és magatartási kódexek, de a kockázatértékeléseket, az ellenőrzési tevékenységeket, az információs és kommunikációs rendszereket, valamint a szisztematikus nyomon követést és értékelést is.

Csalás: a Btk. 373. §-a szerinti bűncselekmény, továbbá minden az (EU) 2017/1371 irányelv 3. cikke (2) bekezdése szerinti szabálytalanság.

Elszámoltathatóság: a döntést hozó – kollektív és egyéni – felelősségvállalása a működéséért vagy cselekvéséért.

Fejlesztéspolitikai intézményrendszer: Az európai uniós támogatások lebonyolításában részt vevő és a menedzsment-kontroll rendszert működtető hazai szervezetek összessége.

Forgóajtó-jelenség: az az élethelyzet, amikor közszférában dolgozók a magánszektorban folytatják karrierjüket, ugyanabban az ágazatban, amellyel korábban foglalkoztak vagy üzletemberek a közigazgatásban folytatják a karrierjüket, korábbi ágazatukkal közigazgatási szerepből foglalkozva.

Integritás: Általában szervezeti integritást értünk alatta. A közszféra integritása (közintegritás) a közérdeknek a magánérdekkel szemben való következetes összehangolására és betartására vonatkozó közös etikai értékek, elvek és normák szerinti működés.

Integritásirányítási rendszer: Funkcionális irányítási rendszer, amelynek célja, hogy szisztematikus felülvizsgálja, elemezze, fejlessze és biztosítsa a közigazgatás azon képességét, mellyel kezelni és csökkenteni tudja az integritást sértő eseményeket.

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.

Kockázatkezelési rendszer: A közigazgatáson belüli korrupciós kockázatok felderítésére, értékelésére és mérséklésére szolgáló eljárások és követelmények meghatározott készlete.

Korrupció: a más célra kapott hatalommal való visszaélés magáncélból.

Korrupciómegelőzés: A korrupció rendszerszintű gyengeségeinek felderítését és felszámolását, valamint a korrupcióval kapcsolatos cselekmények visszaszorítását támogató intézkedések rendszerének kidolgozása és végrehajtása.

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

Lobbitevékenység: közhatalmi döntés befolyásolását vagy érdekérvényesítést célzó minden olyan tevékenység vagy magatartás, melyet megbízás alapján jogszerűen folytatnak.

Magas rangú tisztviselő: a köztársasági elnök, az országgyűlési képviselők a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi XXV. törvény 2. §-ában meghatározott kormányzati igazgatási szervek vezetői, a 3. §-ában meghatározott tisztségviselők, köztulajdonban álló gazdasági társaságok vezető tisztségviselői, bírák, ügyészek, a bírósági és ügyészségi irányító szervek tagjai, a korrupciós bűncselekményeket nyomozó, vizsgáló rendőrök.

Összeférhetetlenség: összeférhetetlenség akkor áll fenn, ha a közszférában vagy a köztulajdonú gazdasági társaságnál dolgozó személy feladatainak pártatlan és tárgyilagos ellátása családi vagy érzelmi okok, politikai szimpátiával vagy nemzeti kötődéssel kapcsolatos okok, továbbá gazdasági érdek vagy bármely más közvetlen vagy közvetett személyes érdek miatt sérülhet⁵.

Szabálytalanság: Minden szervezeti integritást sértő esemény, különös tekintettel az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendeletben szereplő eseményekre.

Szakmai felsővezető: a *kormányzati igazgatásról* szóló 2018. évi CXXV törvény 3. § (7) bekezdése szerinti tisztségviselő

Szervezeti kultúra: a szervezetben megjelenő közös értékek, szemlélet, attitűdök, szokások, gyakorlatok, hiedelmek összefüggő rendszere, amelyek alapjaiban határozzák meg a döntéshozatal módját, valamint a személyi állomány belső és a nyilvánossággal szembeni viselkedését és interakcióit.

Tisztviselő: minden olyan személy, aki nemzeti, regionális vagy helyi szinten végrehajtói, közigazgatási vagy bírói tisztséget tölt be, kinevezett vagy választott formában, állandó vagy ideiglenes jelleggel, díjazás ellenében vagy ingyenesen. Mindez független a személy szolgálati idejétől.

Türelmi időszak: olyan minimális időintervallum, amelyek az összeférhetetlenség megelőzése érdekében korlátozzák a volt köztisztviselőket abban, hogy a magánszektorban munkát vállaljanak.

2.5. A korrupcióellenes fellépés alapelvei

A megelőzés fontossága: 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.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/ rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről (europa.eu)

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

Össztársadalmi megközelítés: A korrupciós gyakorlatok megelőzésében központi szerepe van az állami szervezeteknek és főleg azok vezetőinek, azonban a hatásos megelőzéshez, a szemléletfejlesztéshez széles körű társadalmi együttműködés szükséges.

A felelősségvállalás kultúrája: A korrupció elleni közös fellépés legnagyobb akadálya a bárminemű személyes érintettség kétségbe vonása és a felelősség háritása. 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. (lásd az átláthatóság fogalmának meghatározását.)

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

A kondicionalitási eljárásban és a Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben tett kötelezettségvállalásoknak is megfelelően 2022 óta a korrupciómegelőzés területén számos módosítást hajtottunk végre törvényi szinten is, amelyek tovább erősítették 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 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 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.

Ugyancsak a Be. módosítása biztosította az Európai Unió Bíróságához a nemzeti bíróságok által benyújtható előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztésének akadálytalan teljesülését. Az eljárás célja, hogy a tagállamokban az uniós jognak megfelelő ítélkezési gyakorlat alakuljon ki. Ezért, ha egy tagállam bírósága előtt az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak értelmezése, vagy ezzel kapcsolatban valamely kérdés eldöntése szükséges az ítélet meghozatalához, akkor a nemzeti bíróság kérheti az Európai Unió Bíróságát, hogy hozzon döntést a kérdésben. A szabályozás célja volt, hogy egyértelművé tegye, nem hozható olyan döntés, amely felülvizsgálja kérelmet terjesztő határozat jogszerűségét, valamint, hogy a magyar bírácoknak az Európai Unió Bírósága elé történő, előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztés joga nincs korlátozva. A

módosítás előírja továbbá, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről, illetve az arra irányuló indítvány elutasításáról hozott végzés ellen fellebbezésnek nincs helye.

A Be. 2021. január 1-jén hatályba lépett módosítása módosította a mentelmi joggal bíró személyekre vonatkozó eljárásjogi szabályozást. A törvény ezt megelőzően is már kimondta, hogy velük szemben gyanúsítottkénti kihallgatást kényszerintézkedést alkalmazni csak a mentelmi jog felfüggesztését követően lehet, és vádemelésre is csak ezt követően kerülhet sor. Ezen eljárási cselekmények a nyomozás vizsgálati szakaszában alkalmazhatóak. A mentelmi jog érvényre juttatása 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 bűnügyi nyomozások hatékonyságát és időszerűségét javítja.

Ügyészség által kezdeményezett közjogi tisztségviselőkkel szemben indítványozott mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárások/elfogadott 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

Statistikai 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.

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.

Az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványokat, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt, 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 Csaláselleni Hivatala (OLAF). A módosítás értelmében a NAV pénzügyőri támogatást nyújt a helyszíni ellenőrzés vagy vizsgálat lefolytatásához.

Az említett törvény módosított a Kbt.-t is. Egyes projekteknél a Kbt. 5. § szerinti csaknem a teljes közigazgatást – már a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok és az általuk létesített vagy fenntartott jogi személyek kifejezett megjelölésével – közbeszerzési eljárásra kötelezik.

2022-ben módosultak az összeférhetlenségi szabályok is, a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítvány, illetve az általa létesített vagy fenntartott jogi személyek kuratóriumának és felügyelőbizottságának elnökei és tagjai, valamint mindezek foglalkoztatottjai tekintetében. Ennek értelmében 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 Országgyűlés 2022-ben a jogalkotási folyamat átláthatósága és a társadalom szélesebb részvételének előmozdítása érdekében 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 Kormány felelősséggel tartozik azért, hogy a Jet. hatálya alá tartozó jogszabálytervezetek esetében – ha ezek a Magyar Közlönyben kihirdetésre kerülnek – legalább kilencven százalék legyen azon jogszabálytervezetek aránya, amelyeket társadalmi egyeztetésre bocsátanak. Ennek elmaradására csak kellően indokolt esetben kerülhet sor, valamint minden társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezet a hatásvizsgálat összefoglalójával együtt kerül közzétételre. A szabályozás 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 jogszabály-tervezet véleményezésre minimum nyolc napot kell biztosítani. A beérkezett vélemények, javaslatok érdemi mérlegelésére pedig törvénytervezet vagy kormányrendelet-tervezet esetén a Kormány döntését megelőzően, miniszteri rendelet esetén a kiadását megelőzően legalább öt napot biztosítani kell. A szabályok betartását a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) évente ellenőrzi és jogszabálysértés esetén bírság kiszabására köteles, mely nem jelent mentesítést a meghatározott kötelezettségek teljesítése alól, azoknak a bírság kiszabása esetén is eleget kell tenni. Ugyancsak a módosítások értelmében a Központi Statisztikai Hivatal törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet előkészítése során hivatalos statisztikai adatok szolgáltatásával közreműködik az előzetes hatásvizsgálat elvégzésében.

Az átlátható államigazgatás alapvetése, hogy a közadatok, az információk minden érdeklődő és minden érintett számára hozzáférhető legyenek. Csak így biztosítható a civil szereplők, az állampolgárok felé a közbizalom elnyerése. Az Infotv. és *a közérdekű adat iránti igény teljesítéséért megállapítható költségtérítés mértékéről* szóló 301/2016. (IX. 30.) Korm. rendelet többszörös módosításai biztosítják a közadatok térítésmentes rendelkezésre bocsátását, a nyilvános információkhoz való hozzáférést. Kivételes esetekben van csak lehetőség költségtérítés megállapításra, amely munkadíjat nem tartalmazhat. Az adatigénylés veszélyhelyzet idején is ugyanilyen feltételekkel biztosított. 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 bírósági előtti eljárási határidők lerövidültek.

A közérdekű adatokhoz való hozzáférést tovább könnyíti, egyszerűsíti a 2023-tól alkalmazandó Központi Információs Közadat-nyilvántartás rendszere, amely bárki számára hozzáférhető. A költségvetési szervek – a nemzetbiztonsági szolgálatok kivételével – a rendszerbe kéthavonta adatszolgáltatási kötelezettséggel tartoznak, amely adatok a közbeszerzéseikre, a szerződéseikre és az általuk nyújtott támogatásokra irányulnak. A rendszert a Nemzeti Adatvagyon Ügynökség Korlátolt Felelősségű Társaság üzemelteti *a Központi Információs Közadat-nyilvántartás részletszabályairól* szóló 499/2022. (XII. 8.) Korm. rendelet alapján.

Az Európai Unió fontos célkitűzésként jelölte meg a tagállamok részére az uniós jog megsértésével kapcsolatos visszasságok feltárását, az azokkal kapcsolatos fellépést. Ezen jogpolitikai célkitűzés fontos momentuma volt *az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről* szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) megalkotása, amelynek hatálya kiterjed mind a közszféra, mind a magánszektor egyes, meghatározott jogalanyaira. A tagállamoknak ki kell jelölniük olyan nemzeti hatóságot, amely köteles a külső bejelentési csatorna működtetésére, valamint a bejelentések fogadására és nyomon követésére.

Az Irányelv arra ösztönzi a tagállamokat, hogy három lépcsős bejelentési rendszert hozzanak létre:

- az első lépcső az ún. belső bejelentési csatorna, amely a jogsértésnek az adott jogalanyon belül történő bejelentését jelenti,
- a második lépcső az ún. külső bejelentési csatorna, amely során a bejelentő a jogsértést a tagállam által kijelölt, illetékes nemzeti hatósággal közli,
- a harmadik lépcső a jogsértés nyilvánosságra hozatala.

Az Országgyűlés 2023. május 23-i ülésén fogadta el *a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról* szóló 2023. évi XXV. törvényt (a továbbiakban: Panasztörvény) – a fenti Irányelv mentén – amely 2023. július 24-én lépett hatályba.

A Panasztörvény alapján 10 állami szerv [a) az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, b) a Gazdasági Versenyhivatal, c) az Integritás Hatóság, d) a Közbeszerzési Hatóság, e) a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, f) a Magyar Nemzeti Bank, g) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, h) a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, i) az Országos Atomenergia Hivatal és j) a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága] elkülönített visszaélés-bejelentési rendszert hoz létre, ahová bárki visszaélés-bejelentést nyújthat be.

A szintén 2023. július 24-én hatályba lépett, *az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására köteles kormányzati szervek kijelöléséről* szóló 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelet további 11 szervet jelölt ki a visszaélés-bejelentések fogadására, az alábbiak szerint:

- a) Budapest Főváros Kormányhivatala,
- b) az egészségügyi államigazgatási szerv központi szerve,
- c) a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal,
- d) a gyógyszerészeti államigazgatási szerv központi szerve,
- e) az országos hulladékgazdálkodási hatóság,
- f) a Magyar Államkincstár,
- g) az országos környezetvédelmi hatóság,
- h) a közlekedésért felelős miniszter,
- i) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal,
- j) az Országos Rendőr-főkapitányság,
- k) az országos természetvédelmi hatóság.

A fenti (összesen) 21 szerv feladat- és hatásköre lefedi az Irányelvben meghatározott visszaélés bejelentési tárgyköröket.

A Kormány 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. kiterjesztette az NVSZ bűnmegelőző,

bűnfelderítő hatáskörét az egészségügyi szolgálati jogviszonyban állókra, valamint az állami és önkormányzati egészségügyi rendszert működtető irányítási-felügyeleti intézmények dolgozóira is.

A Kormány vagy a Kormány tagjának irányítása vagy felügyelete alatt álló államigazgatási szervek érdekérvényesítőikkel történő kapcsolatát az Intr. szabályozza. Rendelkezései érdekérvényesítőikkel történő kapcsolattartásra vonatkozó szabályai az esetleges kockázatok felismerésén és kezelésén keresztül a szervek integritásirányítási rendszerének erősítését támogatják.

Az Intr. szerint az államigazgatási szerv munkatársa jogszabályban rögzített eljárásban ügyfélnek, panaszosnak, vagy az eljárásban résztvevő más személynek nem minősül, államszervezeten kívüli személlyel (érdekérvényesítő) feladatellátása során, vagy feladatellátásához kapcsolódóan csak felettese előzetes tájékoztatását követően találkozhat.

A tájékoztatásnak ki kell terjedni az érdekérvényesítő és – ha van ilyen – az általa képviselt szervezet nevére, a találkozó céljára, időpontjára és helyére. Amennyiben a tisztviselő a találkozóval kapcsolatban a szervezet integritását veszélyeztető kockázatokra vonatkozó információval rendelkezik, ezt köteles írásban felettese tudomására hozni. A felettes jogosult a tisztviselő érdekérvényesítővel való találkozását megtiltani, vagy harmadik személy jelenlétéhez kötni. A hivatali szervezet vezetője a közigazgatási szerv tisztviselői számára az érdekérvényesítőikkel való találkozást normatív utasításban is megtilthatja, korlátozhatja, vagy harmadik személy jelenlétéhez kötheti.

Ezen szabályok gyakorlati alkalmazását segíti az NVSZ és a Belügyminisztérium által közreadott módszertani útmutató, amely megtalálható a korrupciómegelőzéssel foglalkozó kormányzati portálon⁶.

3.2. A korrupcióellenes fellépés intézményi keretei

A Kormány, illetve a Kormány javaslata alapján az Országgyűlés 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 NVSZ 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 NVSZ a bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatait az állami egészségügyi ellátórendszert érintően 121.000 fő tekintetében 2021. január 1-je óta teljesíti. Az egészségügyi szolgáltatásokhoz, illetve igazolásokhoz való hozzájutás korrupciós kapcsolatot keletkeztethet az egészségügyi dolgozó és a páciens vagy hozzátartozója között. A bűnmegelőzési célú titkos információgyűjtés és az előkészítő eljárások többsége gyógyászati segédeszközökhöz és az orvosok által elkövetett visszaélésekhez köthetők. A korrupció továbbra is főként az orvos-beteg kapcsolatokban jelentkezik különösen a hálapénz adása-elfogadása, vagy valótlan tartalmú igazolások kiállítása tekintetében. Kiemelt bűnügyi kockázatként került azonosításra a jogtalan állami finanszírozás, az egészségügyi intézmények

⁶ <https://korrupciomegelozes.kormany.hu/szakmai-anyagok-es-osszefoglalok2>

gazdálkodása és pályázatai, a vagyon elleni bűncselekmények megvalósulásának lehetősége, valamint a kábítószer jelenléte is.

A kormányzat struktúraváltozása miatt az *egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról* szóló 2022. évi IV. törvény módosította az NVSZ kizárólagos hatásköreit, miszerint a nem a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek kormánytisztviselői és a NAV szolgálati jogviszonyban állók esetében a belső bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatokat, így a megbízható vizsgálatokat is az Alkotmányvédelmi Hivatal (a továbbiakban: AH) látja el. Az NVSZ a feladatait a belügyminiszter által vezetett minisztérium, valamint az általa irányított vagy felügyelt szervezetek személyi állományára, az NKE valamennyi foglalkoztatottjára, az Országgyűlési Őrség hivatásos állományára, köztisztviselőire és munkavállalóira, a területi kormányzati igazgatási szervek foglalkoztatottjára, illetve az egészségügyben foglalkoztatottakra terjed ki.

Az AH az ország politikai, társadalmi és gazdasági biztonságát fenyegető rejtett veszélyek feltárására és elhárítására specializálódott nemzetbiztonsági szolgálatként működik. Az AH is meghatározó részt vállal a korrupcióellenes küzdelemben, nemzetbiztonsági ellenőrzés keretében az ellenőrzött vagyoni- és jövedelmi helyzetét, vagyoni gyarapodásának tendenciáit vizsgálva. A megbízható vizsgálatokat a polgári titkos szolgálatok és a NAV állománya tekintetében folytatja. Az NVSZ és az AH között a szakmai együttműködés, a tapasztalatcsere továbbra is folyamatosan támogatja a jogintézmény érvényesülését.

Az ÁSZ az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve, mely ellenőrzést végezhet minden olyan területen, ahol közpénzt használnak fel, vagy közpénzt kezelnek. Ezért az ÁSZ az állam demokratikus működésének egyik legfontosabb garanciája, amely tevékenységén keresztül hatást gyakorol a közszféra korrupció elleni védetségére. Az ÁSZ az Országgyűlésnek alárendelve működik, s annak beszámolási kötelezettséggel tartozik. Vizsgálatai során ellenőrzi, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Az ellenőrzés alá vont szervek és gazdasági társaságok kötelesek együttműködni az ÁSZ-szal, és a vizsgálat sikeres lefolytatása érdekében biztosítaniuk kell a kellő információkhoz való hozzáférést. A vizsgálatokat követően az ÁSZ nyilvános jelentéseket ad ki, melyek tartalmazzák az ÁSZ megállapításait és javaslatait.

Az ÁSZ is a tagja a 2023. márciusában először ülésezett Deregulációs Kerekasztalnak, amely egy olyan konzultatív fórum, amely a kormányt a jogszabályi deregulációval kapcsolatos döntések előkészítésében segít. Deregulációs Kerekasztal célja az ország versenyképességének növelése, a magyar emberek, vállalkozások mindennapi életének megkönnyítése és egyszerűsítése az ügyintézés megnehezítő vagy lassító szabályok kiszűrésével, a túlszabályozottság csökkentésével és a közigazgatási hatósági és egyéb eljárások, közszolgáltatások tartalmának újra gondolásával, valamint a nemzetközi jó gyakorlatok és megoldások feltárása, és a magyar közigazgatásban való alkalmazhatóságuk vizsgálata.

A Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: KH) az Országgyűlés felügyelete alatt álló autonóm államigazgatási szervként működő, központi költségvetési szerv. A KH alapvető, jogszabályban meghatározott feladata, hogy az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését. További feladata a közbeszerzési eljárások eredményeiként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának ellenőrzése, a hirdetményellenőrzési feladatok ellátása, valamint a törvényességi ellenőrzési jogkör gyakorlása a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások tekintetében.

A KH és az ÁSZ együttműködési megállapodás keretében a szakterületeikhez tartozó jogi kérdésekben való konzultációkkal, közös konferenciákkal, képzések rendezésével és a tudásmegosztás útján segítik egymás munkáját.

A NAIH független, csak a törvénynek alárendelt, feladatkörében nem utasítható autonóm szerv. Feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése, ezzel biztosítva az átlátható kormányzati működést, továbbá a személyes adatok Európai Unión belüli szabad áramlásának előmozdítása. A NAIH mint felügyeleti szerv elsősorban vizsgálati jogosultságokkal rendelkezik. ehhez képest megjelentek 2018 óta hatósági jogkörök már az ún. határterületi, GDPR és az általános közigazgatási rendtartás szerint lefolytatott adatvédelmi hatósági ügyekben, és egyértelmű hatósági jogköröket gyakorol az Infotv. 2022. november 29-től hatályos rendelkezései szerint a 37/C. §-ban a költségvetési szervek számára meghatározott új közzétételi kötelezettség 63/A.§ szerinti ellenőrzés végrehajtására.

A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) a piaci verseny szabadságán és tisztaságán őrködő autonóm államigazgatási szerv, amely az Országgyűlés felügyelete alatt működik. Mind a magyar versenyjogi szabályokat, mind a GVH jogállását, szervezeti és működési kereteit, valamint eljárásainak rendjét törvény határozza meg. A GVH verseny védelme érdekében folytatott tevékenysége alapvetően három pillérrre épül: versenyfelügyeleti munkája során érvényesíti a magyar versenytörvény és a hatáskörébe tartozó más törvényi rendelkezések, valamint az uniós versenyjog szabályait; versenypártolás keretében a rendelkezésére álló eszközökkel igyekszik a verseny érdekében befolyásolni az állami döntéseket; illetve a verseny társadalmi elfogadottsága érdekében az általános versenypolitikai ismeretek terjesztésével, valamint a verseny közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közélet fejlesztésével hozzájárul a versenykultúra és a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztéséhez. A nemzeti versenyhatóság nem csupán fogyasztóvédelmi ügyekben aktív, hanem tevékenysége során a magyar fogyasztókat károsító kartellek felszámolásában is aktív szerepet vállal. A GVH döntései felszámolják a magyar fogyasztókat károsító tisztességtelen piaci magatartásokat és versenykorlátozásokat.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) Magyarország Kormányának 2006 óta a kormányzati ellenőrzési szerve. A központi hivatalként működő központi költségvetési szerv ellátja a kormányzati ellenőrzési szerv törvényben meghatározott feladatait, valamint a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politika érvényesítésével kapcsolatban jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott további feladatokat. A KEHI az ellenőrzési tevékenységét a Kormány által jóváhagyott éves ellenőrzési terv alapján végzi. Kormánydöntés és a miniszterelnök utasítása alapján a KEHI elnöke soron kívüli ellenőrzést rendel el.

Az **Integritás Hatóság** 2022-ben történt létrejöttével megvalósult egy olyan független hatósági kontrollt biztosító szervezet, amely feltárja azokat a körülményeket, amelyek hátrányosan érintik vagy érinthetik az európai uniós pénzügyi támogatások végrehajtását, és fellép azokban az esetekben, amelyekben az Integritás Hatóság véleménye szerint az érintett szervezetek nem tették meg a szükséges lépéseket a csalás, az összeférhetetlenség, a korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanság megelőzésére, kijavítására. A Hatóság integritási kockázatértékelő tevékenységet végez, ajánlásokat tehet, vizsgálati eljárást folytathat.

Az Integritás Hatóság mellett, de attól független módon **Korrupcióellenes Munkacsoport** (a továbbiakban: KEMCS) működik, ami szintén 2022-ben jött létre. Tagjai a témakörben kiemelt felelősséget viselő államigazgatási szervek, valamint nem kormányzati szereplők (paritásos alapon), elnöke pedig az Integritás Hatóság elnöke. A Munkacsoport az Integritás 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 (a továbbiakban: BEII) 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, a *Közös Agrárpolitika és a nemzeti költségvetésből biztosított agrártámogatások végrehajtásának szervezetéről és intézményeiről* szóló 601/2022. (XII.28.) 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 *kormányzati igazgatásról* szóló 2018. évi CXXV. törvény 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 alá⁷. 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

⁷ <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/hungary>

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 integritásérzékelítő tréningek, oktatási anyagok cseréje tekintetében.

Aktívan részt veszünk az **ENSZ Korrupció Elleni Egyezményének (UNCAC)** és az **ENSZ Határokon átvívelő Szervezett Bűnözés elleni Egyezményének (UNTOC)** végrehajtásában. Az Egyezmény célja a korrupció hatékonyabb megelőzésére és felszámolására irányuló intézkedések elősegítése és megerősítése a tagállamok korrupcióellenes jó gyakorlatainak megosztása útján. Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (UNODC) mandátumából eredően segíti a tagállamokat a kábítószer, bűnözés és terrorizmus elleni harcban is. A tagállamok eltökélték, hogy fokozzák a határokon átvívelő bűnözés minden formája elleni harcot, megkettőzik az erőfeszítéseket a globális drogprobléma leküzdése érdekében, valamint közösen lépnek fel a nemzetközi terrorizmus ellen. Az UNCAC egyezmény végrehajtásának keretében Magyarország az elmúlt években értékelőként vett részt Elefántcsontpart, Tádzsikisztán és Bosznia-Hercegovina felülvizsgálatában. Továbbá jelenleg is értékelje Észtországnak, illetve Lengyelországnak. Míg az UNTOC felülvizsgálat margóján hazánk értékeli Svájcot, Szlovákiát és Norvégiát. Magyarország az UNCAC felülvizsgálat második ciklusában kitöltötte és megküldte az általános kérdőívet, amelyet helyszíni látogatás követ⁸.

Magyarország tagja az **OECD Vesztegetés Elleni Munkacsoportjának** is, 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 külföldi vesztegetéses esetek felderítése, a végrehajtás, a vállalati felelősség és a nemzetközi együttműködés. A jelentés szerint Magyarországnak fokoznia kell a vesztegetés elleni fellépést. Noha a hazai szabályozás megfelelő keretet biztosít a külföldi vesztegetés elleni hatékony fellépésnek és prevenciónak, mégis Magyarország törekszik a munkacsoporttal való szoros együttműködésre és megfogalmazott országspecifikus ajánlások végrehajtására, beleértve különösen a külföldi vesztegetés elleni hatékony fellépés megerősítését⁹.

3.3. A korrupciós helyzet értékelése Magyarországon

3.3.1. A nemzetközi szervezetek ajánlásainak tükrében

Az Európai Bizottság, az OECD, a GRECO ellenőrzései és felmérései során a magyar közszféra intézményrendszerének működésében olyan területeket azonosított, ahol a szabályozottság foka és mértéke nem az uniós elveknek megfelelő. Ilyen terület volt különösen a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megszegésének szankciórendszere, a lobbitevékenység, valamint a forgóajtó-jelenség.

A közszféra **vagyonnyilatkozat-tételi rendszerének** közpolitikai célja a társadalom morális értékrendjének megszilárdítása, a közbizalom, továbbá az alapvető jogok és kötelezettségek pártatlan, elfogulatlan érvényesítése, a közélet tisztaságának biztosítása, valamint a korrupció megelőzése. A valóságnak megfelelően és hitelesen kitöltött vagyonyilatkozatok a közszolgálatban állók sajátos jogvédelmi eszközeiként is funkcionálnak, nemcsak az esetleges indokolatlan vagyongyarapodás ellenőrzésének eszközei.

⁸ (<https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/review-mechanism-untoc/country-profile/hungary.html>).

⁹ <https://www.oecd.org/corruption/hungary-oecdanti-briberyconvention.html>

Jelenleg az egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségről szóló 2007. évi XLII. törvény a közszolgálatban álló személyek, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) a politikai felsővezetők és családtagjaik vagyonyilatkozat-tételét és annak megtagadásának következményeit szabályozza. A vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megtagadásának jogkövetkezménye a munkakör, illetve a megbíztatás megszűnése. A Kit. annyiban szigorúbb, hogy a megtagadáson kívül jogkövetkezményt fűz a lényeges adat, tény szándékos vagy valótlan közléséhez is.

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 vagyoni helyzetének átláthatóságát. Ők és a velük közös háztartásban élő hozzátartozóik [a törvény szövege szerint a vagyonyilatkozatot tevő személlyel közös háztartásban élő házastársa, vagy élettársa és gyermeke(i)] kötelesek az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzésével összefüggő egyes, vagyonyilatkozattal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2022. évi XXXI. törvénnyel meghatározott, illetve az Európai Bizottság kérésére egyes törvényeknek a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében szükséges módosításáról szóló 2022. évi LVI. törvénnyel módosított új vagyonyilatkozat-tételi szabályok szerinti bevallási kötelezettséget teljesíteni.

A fent említett törvénymódosítások révén az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény vagyonyilatkozatokra vonatkozó tárgyi hatálya kiterjesztésre került az összes releváns vagyoni eszközre, így mindennemű vagyon-, jövedelem- és gazdasági érdekelttség feltüntetésére. A vagyonyilatkozatokat kinevezéskor, azt követően évente, majd a megbíztatás megszűnéskor kell benyújtani. A jelen szabályozás lehetőséget biztosít a képviselők számára, hogy azokat elektronikus úton vagy papír alapon tölthessék ki, a nyilatkozatok mindenki számára elérhetőek az Országgyűlés honlapján.

Az Integritás Hatóság 2022. március 31-e óta az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény rendelkezései szerint jogosult a törvényben meghatározott személyekre nézve a vagyonyilatkozatok ellenőrzésére, illetve az adott személyre vonatkozó szabályok szerinti vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárást kezdeményezni.

A vagyonyilatkozat-tétel ellenőrzési rendszerének hatékonysága kulcsfontosságú a korrupciós kockázatok csökkentése, illetve az esetleges korrupciós érintettség feltárása szempontjából. Fontos, hogy a nyilatkozatok ténylegesen ne csak a büntetőeljárás megindítása esetén kerüljenek felhasználásra, hanem az indokolatlan vagyongyarapodások kiszűrésére szolgáló normál igazgatási folyamatokra vonatkozó rendelkezések a gyakorlatban is alkalmazhatók legyenek.

A lobbitevékenység a demokratikus működés elfogadott és legitim eszköze, amikor valamely érdekcsoportok befolyásolni kívánják a döntést hozókat. Magyarországon négy évig volt hatályban a lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény és annak végrehajtására kiadott 176/2006. (VIII. 14.) Korm. rendelet. A törvény csak a megbízás alapján, üzletszerűen végzett lobbizást szabályozta; a szakmai, munkáltatói, munkavállalói érdekképviselőket, illetve a nonprofit szervezeteket kizárta az érdekvégyesítés lehetőségéből.

A törvény a „lobbi” kifejezést használta, annak ellenére, hogy a professzionális, üzletszerű lobbizásnak nem volt hagyománya Magyarországon, és a közvélemény a lobbizást a korrupció határterületének tekintette, valamint figyelmen kívül hagyta a magyarországi gyakorlatot is. Az évek alatt a hivatalos nyilvántartásban szereplő lobbisták száma folyamatosan csökkent, a bejelentett lobbitevékenységek száma pedig minden évben töredéke volt a regisztrált lobbisták számának. A törvény adminisztratív

terheket rótt a lobbistákra: regisztrálniuk kellett magukat és az egyes találkozókról jelentésírási kötelezettségük is volt. Ha szabályt szegtek, akkor súlyos pénzbírságot szabtak ki rájuk. Ezért egyre gyakrabban a lobbizás nem hivatalos keretek között zajlott, és az egyeztetésekről nem készült jelentés, vagy az csak általánosságokat tartalmazott. Mivel a lobbista státusz előnnyel nem, csak kötelezettségekkel járt, ezért (regisztrált) számuk, és ebből adódóan az ellenőrzött tevékenységük is folyamatosan csökkent.

A törvény szerinti érdekérvényesítő mechanizmust még a gazdasági szereplők sem tartották megfelelőnek, mert nem tette átláthatóvá a lobbitevékenységet, és az abban meghatározott szigorú szankciók is csak a regisztrált lobbistákra vonatkoztak. Az üzleti szektor álláspontja szerint lobbizás nélkül nem lehetett elérni az üzleti célokat, így a nagy multinacionális cégek szinte kivétel nélkül működtettek házon belül egy-egy – a törvény szerint nem regisztrált – kifejezetten lobbizással foglalkozó irodát.

Teljes társadalmi konszenzus alakult ki 2010-re abban, hogy a lobbitevékenység nem vált ismert és elismert érdekérvényesítő eszközzé.

2010-ben az addigi lobbiszabályozást *a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről* szóló 2010. évi CXXXI. törvény helyezte hatályon kívül, amely – *a jogalkotásról* szóló 2010. évi CXXX. törvényhez kapcsolódva – új érdekérvényesítési mechanizmust vezetett be. Az új törvény szerint a társadalmi egyeztetés fogalmába az általános egyeztetés, vagyis a tervezetek internetes közzététele és a vélemények elektronikus fogadása mellett beletartozik az úgynevezett közvetlen egyeztetés is, mely szerint a jogszabálytervezetet kidolgozó minisztérium személyes módon is egyeztet azokkal az érdekképviselői és más nonprofit szervezetekkel, amelyek korábban stratégiai partnerségi megállapodást kötöttek a minisztériummal, megjelölve, hogy milyen témákban kívánnak részt venni a közvetlen egyeztetésekben. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a stratégiai partnereken kívül mást is bevonhat az érintett tervezet közvetlen egyeztetésébe, illetve kérelemre lehetőséget biztosíthat meghatározott jogszabály véleményezésében való részvételre.

Mivel a Kormány számolt annak a realitásával, hogy egyes szereplők a stratégia partnerséget vállaló szervezeteken kívüli utakon is igyekezhetnek érdeket érvényesíteni, ezért az Intr. előírta az államigazgatási szervek munkatársai számára, hogy az ügyfélnek panaszosnak vagy az eljárásban résztvevő más személynek nem minősülő, államszervezeten kívüli személlyel (vagyis érdekérvényesítővel) csak felettesük előzetes tájékoztatását követően találkozhatnak. Ennek a szabályozásnak a szemléleti kiindulópontja az volt, hogy az addig esetleg szabályozatlanul megvalósuló érdekérvényesítést ne a jogi fogalmakkal nehezen megragadható érdekérvényesítő, hanem a vele érintkező tisztviselő oldaláról vonja szabályozás alá.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetésével¹⁰ Magyarország vállalta, hogy az összeférhetetlenség megelőzésére törekszik „azáltal, hogy megfelelő és ésszerű időtartamra korlátozza a volt köztisztviselők szakmai tevékenységét vagy a köztisztviselők magánszektorban történő alkalmazását lemondásuk vagy nyugdíjazásuk után, ha az ilyen tevékenységek illetve a foglalkoztatás közvetlenül az említett köztisztviselők által hivatali idejük alatt betöltött vagy felügyelt funkcióhoz kapcsolódik” 12. cikk 2. bekezdés e) alpont.

A Kit. 117. §-a rendelkezik az újralkalmazási és elhelyezkedési korlátokról. A törvény értelmében a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyának megszűnését követő két évig nem tanúsíthat olyan magatartást, amellyel a korábban őt foglalkoztató kormányzati igazgatási szerv jogos

¹⁰ A 2005. évi CXXXIV. törvény

érdekét sértené vagy veszélyeztetné. A Kormány felhatalmazást kapott, hogy rendeletében meghatározhatja azon ágazatokat, amelyekben a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonya megszűnését követően a kormányzati munkája során megszerzett szakmai tudását nem hasznosíthatja.

A fent leírt forgóajtó-jelenség önmagában egy speciális összeférhetlenségi helyzetet jelenthet, de nem minden esetben húzódik mögötte korrupciós szándék. Pozitív hozadéka is lehet egy ilyen „átjárásnak”, amikor a foglalkoztatott a korábbi munkakörnyezetének működési mechanizmusait, szervezeti kultúrájának sajátosságait beépíti az új munkájába, mely ösztönzőleg hathat a közvetlen munkaterületére is: növelheti a szervezeti egység hatékonyságát, teljesítményét.

Azonban a magánszféra és közszféra közötti ilyen átjárás az esetek többségében magában hordozhatja a visszaélések lehetőségét, illetve bizonyos esetekben kifejezetten tisztességtelen, illetve jogosulatlan verseny előny megszerzéséért történik.

A forgóajtó-jelenség két irányú. A magánszektorból érkező, az állami szektorban vezető beosztású munkatárs esetében korrupciós kockázatot jelent, ha olyan döntéseket hoz, mellyel „helyzetbe hozza”, előnybe részesíti a volt munkahelyét, vagy magát a szektort. Ez a ritkábban előforduló eset. Fordított helyzetben, vezető beosztásúként az államigazgatásban vagy a közigazgatásban olyan döntéseket készít elő, illetve hoz, vagy befolyásol, ami jogtalan előnyt biztosít egy gazdasági szereplőnek, aki a közeli jövőben viszonzásul, egy jobban jövedelmező /vezető/ beosztást kínál a számára különösen akkor, ha a munkaköre a lobbitevékenységet is lefedi.

3.3.2. A hazai adatok elemzése

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

Szerv	Nemzeti Adó- és Vámhivatal	Rendőrség	Ügyészség	Összes nyomozó hatóság
	Korrupciós bűncselekmények összesen (régí és új Btk.)	Korrupciós bűncselekmények összesen (régí és új Btk.)	Korrupciós bűncselekmények (Btk. XXVII. Fejezet)	Korrupciós bűncselekmények összesen (régí és új Btk.)
Év	Regisztrált bűncselekmények száma	Regisztrált bűncselekmények száma	Regisztrált bűncselekmények száma	Regisztrált bűncselekmények száma
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 ¹¹	2019. év		2020. év		2021. év		2022. év		4 év átlaga %- ban
	Összesen		Összesen		Összesen		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		Összesen		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 ¹²	2019. év		2020. év		2021. év		2022. év		
	Összesen		Összesen		Összesen		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		Összesen		Összesen		Összesen		
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 ügytípusban 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. között) a feljelentések elutasításának aránya 6.2% volt az összes bűncselekményre vetítve, míg a korrupciós bűncselekmények esetében ez az arány 5.1%. A nyomozások megszüntetésének 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 megszüntetésének 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%.

¹¹ Bizonyos bűncselekmények vagy bizonyos kategóriák esetében az ügyészség nyomoz, egyébként a rendőrség. Lásd Be. 30. §-át. A táblázat az összes nyomozó hatóság által vizsgált ügyekre vonatkozik (valamennyi bűncselekmény esetében). A második csak a korrupciós ügyeket tartalmazza, az összes illetékes nyomozó hatóság által folytatott nyomozás szerint

¹² Kizárólag ügyészség hatáskörbe tartozó ügyek

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 a két és félszeresére emelkedett.

Az NVSZ korrupciómegelőzési tevékenysége keretében 3740 db előadást/tréninget tartott a védett állományának, illetve az NVSZ-szel együttműködő egyéb szervek részére az NKS időszaka alatt. 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.

A korrupció fogalma gyakran társul a közpénzek kevésbé hatékony felhasználásához, illetve a verseny hiányához. Az OECD megállapítása szerint a közbeszerzések országoktól függetlenül a korrupciós kockázatokkal leginkább érintett kormányzati aktusok közé tartoznak. Ezt erősítette meg az ÁSZ 10 éven keresztül, évente – a közszféra 15 intézménycsoportjára vonatkozóan – végzett integritás felmérése is, ahol a szervezetek működésében rejlő integritási kockázatokat azonosította és értékelte. A közbeszerzések sajátossága, hogy ezen a területen a közszféra nem a szolgáltatások nyújtójaként, hanem a magánszféra által nyújtható szolgáltatások megrendelőjeként jelenik meg.

A közbeszerzési verseny erősségét számos jellegzetesség mellett jól mutatja az ajánlattevők száma. Kevés számú ajánlattevő esetén még lehet ugyan szabályos a közbeszerzés, de kockázatot mutat, ha olyan kiírás születik, amely egy versengő piacon csak kevés vagy egy ajánlat benyújtását eredményezi. A körülmények ezekben az esetekben már nem a legkedvezőbbek arra, hogy az ajánlatkérő számos ajánlat megismerése alapján mérlegeljen. A kisszámú ajánlattevővel lefolytatott eljárások esetében a korrupciós befolyás is könnyebben érvényesülhet, mert adott esetben kevesebb ellenérdekelt fél lesz, amely az ajánlatot megtámadja. A kevés számú ajánlattevő továbbá növelheti az ajánlattevők összejátszásának valószínűségét is.¹³

További kockázatként jelentkezhethet a későbbi nyertes ajánlattevőre kiírt feltételek, vagy egyéb befolyásolások annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárásban való résztvételtől tartózkodjon a gazdasági szereplő, vagy az ajánlattevők játszanak össze a közbeszerzés elnyerése érdekében (kartellezés) vagy maga a hirdetmény nélküli tárgyalás, amikor nem kerül sor a felhívás nyilvános közzétételére. Ez az eljárásfajta sok esetben nem biztosít versenyt, hiszen az eljárás egyetlen lehetséges ajánlattevő részvételével történik.

¹³ Elemzés a közszféra integritási helyzetéről 2017. A hazai integritás helyzete a köz- és a magánszektor érintkezési felületén (ÁSZ)

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

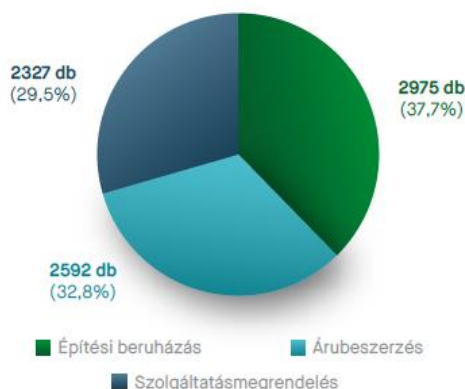
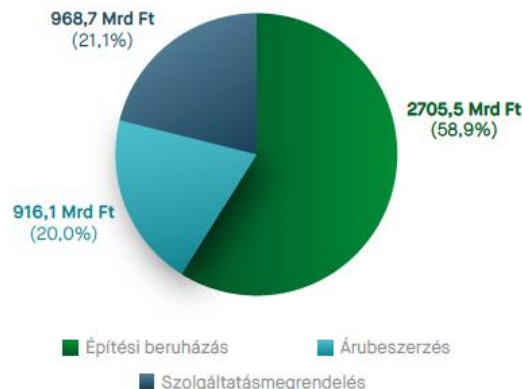
A közbeszerzés magas korrupciós kockázatának köszönhetően az NKS végrehajtási időszaka alatt is számos intézkedés történt a közbeszerzési eljárás keretrendszerének megerősítése érdekében. Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban: EKR) bevezetése biztosította az eljárási cselekmények dokumentált és ellenőrizhető megvalósítását a közbeszerzési törvény pedig a közbeszerzésekkel összefüggő adatok széleskörű nyilvános közzétételét is előírja. Az EKR fejlesztésével az átláthatóság növelése érdekében megvalósult a közbeszerzési eljárások eredményéről szóló tájékoztató hirdetmények adatainak strukturált keresését és gépi feldolgozását lehetővé tevő EKR funkció kialakítása.

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 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 egyrészt csökkent a kiírások indokolatlan versenykorlátozó jellege, másrészt hasznos segítség lehet az eljárás becsült értékének alaposabb felméréséhez is. A konzultációra/kommunikációra az EKR nyújt felületet. Lényegesen szigorodtak a hirdetmény nélkül 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.

Az ellenőrző mechanizmusok ellenére is előfordul, hogy egy közbeszerzési eljárás kapcsán jogsértés gyanúja merül fel. Ilyen esetben a gyors és hatékony fellépésre a Közbeszerzési Döntőbizottság működése biztosít lehetőséget. 2022-ben összesen 534 jogorvoslati eljárás indult a Döntőbizottság előtt, mely eljárásait kiemelkedően gyors határidővel, átlagosan 29 nap alatt folytatja le, Európában is egyedülállóan korszerű módon elektronikus tárgyalás útján. Az elmúlt évekhez képest tovább csökkent a Döntőbizottság döntései ellen benyújtott keresetek aránya, ezzel együtt a Döntőbizottság pernyertességi aránya évek óta kimagasló, hiszen az rendre meghaladja a 90%-ot.¹⁴

¹⁴ A Közbeszerzési Hatóság 2022. évi beszámolója a közbeszerzésről az Országgyűlés részére

A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SZÁMA (DB)
FŐBB BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT 2022-BENA KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK ÉRTÉKE (MRD FT)
FŐBB BESZERZÉSI TÁRGYAK SZERINT 2022-BEN

2022-ben a korábbi évekhez hasonlóan továbbra is az **építési beruházás bizonyult a legjelentősebb kategóriának a beszerzések tárgyát tekintve**, ugyanis a közbeszerzési eljárások 37,7%-át, értékének pedig 58,9%-át tették ki. Az eljárások számának kb. egyharmadát (32,8%-át), érték szerint pedig ötödét (20%) az árubeszerzések alkották, míg a közbeszerzések további 29,5%-át, érték szerint pedig szintén kb. az ötödét (21,1%-át) a szolgáltatásmegrendelések jelentették, hasonlóan, mint a 2021. évben. Az **építési beruházásokhoz kapcsolódó közbeszerzések a korábbi növekvő tendenciához képest 2022-ben már stagnálást mutattak az előző évhez viszonyítva**, mind az eljárások számát, mind pedig az értékét tekintve¹⁵.

A Kormány elkötelezettségét igazolja a *közbeszerzések hatékonyságának javítása érdekében szükséges intézkedésekről* szóló 1027/2021. (II. 5.) Korm. határozat alapján a hazai közbeszerzések átláthatóságának és hatékonyságának folyamatos javítása érdekében tett intézkedései, különösen a mikro-, kis- és közepes vállalkozások közbeszerzésekben való részvételének elősegítésére, a közbeszerzésekhez kapcsolódó adminisztratív terhek további csökkentésére, a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelésére, és ezáltal a kedvezőbb árak kialakulásának ösztönzésére irányuló intézkedések. Ennek keretében került elfogadásra többek között Magyarország zöld közbeszerzési stratégiája (2022-2027) is.

Az egyajánlatos eljárások számának visszaszorítása a kondicionalitási eljárásra tekintettel különös hangsúlyt kapott 2022-ben. A közbeszerzési piacon lévő versenyhelyzet tekintetében a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alacsony száma mellett az egyajánlatos eljárások csökkenő számaránya volt megfigyelhető.

Az uniós alapokból, csakúgy, mint a nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások számának csökkentése ugyancsak az átláthatóságot és a tisztességes piaci verseny megvalósítását mozdítja elő. Ezt támogatja a *egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről* szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet is, amely meghatározza az előzetes piaci konzultáció alkalmazásának eseteit az egyajánlatos közbeszerzési eljárások során, valamint azon szervezetek részére, akik egy év alatt legalább 5, az uniós értékhatárt elérő becsült értékű közbeszerzést folytattak le, és az egyajánlatos közbeszerzéseik aránya a 20 %-ot meghaladta, előírja a következő év márciusáig az egyajánlatos közbeszerzések csökkentésére intézkedési terv megalkotását. A közbeszerzésekért felelős miniszter pedig minden évben kiad olyan jó gyakorlatokat, melyek a szervezeteknek segítséget nyújtanak az ilyen közbeszerzések elkerülésére.

¹⁵ A Közbeszerzési Hatóság 2022. évi beszámolója a közbeszerzésről az Országgyűlés részére

A Közbeszerzési Hatóság 2022. áprilisában – a Kormány által megfogalmazott célokkal, valamint a vonatkozó kormányrendelettel összhangban – közleményben hívta fel a közbeszerzési piac résztvevőinek figyelmét az egyajánlatos eljárások jelentős csökkentésének fontosságára, és bejelentette, hogy a közbeszerzések hatékonyságának további javítása érdekében, kiemelt figyelmet fordít, illetve erőteljesebb kontrollt alkalmaz az egyajánlatos közbeszerzések ellenőrzésére. A Hatóság emellett – a hivatkozott közleményében, valamint az általa végzett hirdetményellenőrzési tevékenység során is – javasolja az ajánlatkérőknek, hogy a közbeszerzési eljárást megindító felhívásban írják elő a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pontja szerinti eredménytelenségi esetkör alkalmazását, és amennyiben pusztán egyetlen ajánlat [vagy több szakaszból álló eljárás részvételi szakaszában pusztán egyetlen részvételi jelentkezés] érkezik a felhívásukra, nyilvánítsák eredménytelenné az eljárást.

A Kbt. 2022. októberi módosítása a 2014/24/EU irányelv 24. cikkével összhangban újraszabályozta a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó összeférhetlenségi rendelkezéseket. A vonatkozó cikk az ajánlatkérők kötelezettségeit fogalmazza meg az összeférhetlenségi helyzetek megelőzésére, feltárására és orvoslására.

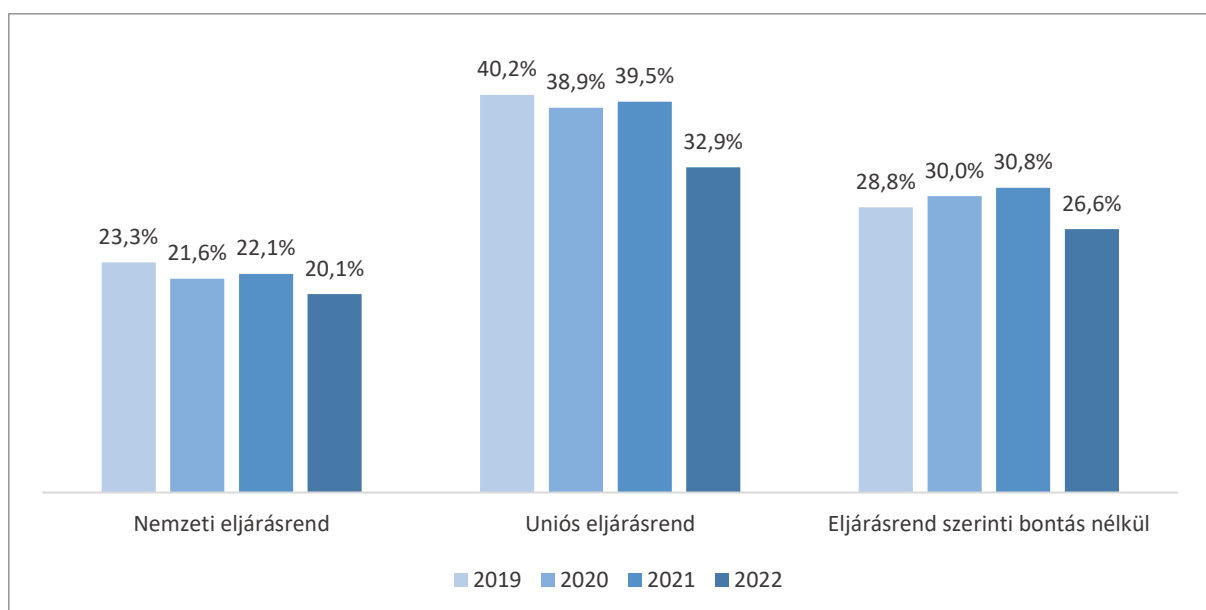
A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács 2023. május 25-én útmutatót fogadott el az összeférhetlenséggel kapcsolatban, amely gyakorlati segítséget nyújt egyaránt az ajánlatkérőknek és az ajánlattevőknek is az ilyen helyzetek kezelésére, valamint támogatja a Kbt. módosult összeférhetlenségi szabályainak gyakorlati alkalmazását.

A Magyar Kormány a közbeszerzések hatékonyságát és költséghatékonyságát értékelő teljesítménymérési keretrendszer kidolgozásáról szóló 1425/2022. (IX. 5.) Korm. határozatában döntött a közbeszerzési rendszerre vonatkozó teljesítménymérési keretrendszer kidolgozásáról. A keretrendszer a közbeszerzési rendszer működési- és költséghatékonyságára, az eljárások jogi megfelelőségére és átláthatóságára, illetve a közbeszerzések stratégiai felhasználására vonatkozó indikátorok és az azokhoz kapcsolódó elemzés útján ad képet a közbeszerzések haza helyzetéről. A keretrendszer három típusú adatforrásból táplálkozik: az EKR adataiból, kérdőíves adatgyűjtésen alapuló információkból és más közigazgatási szervek (elsősorban a Közbeszerzési Döntőbizottság) által szolgáltatott adatokból. A keretrendszer alapján a közbeszerzésekért felelős miniszter –egy hét fős munkacsoport részvételével – évente készíti el az elemző-értékelő jelentését.

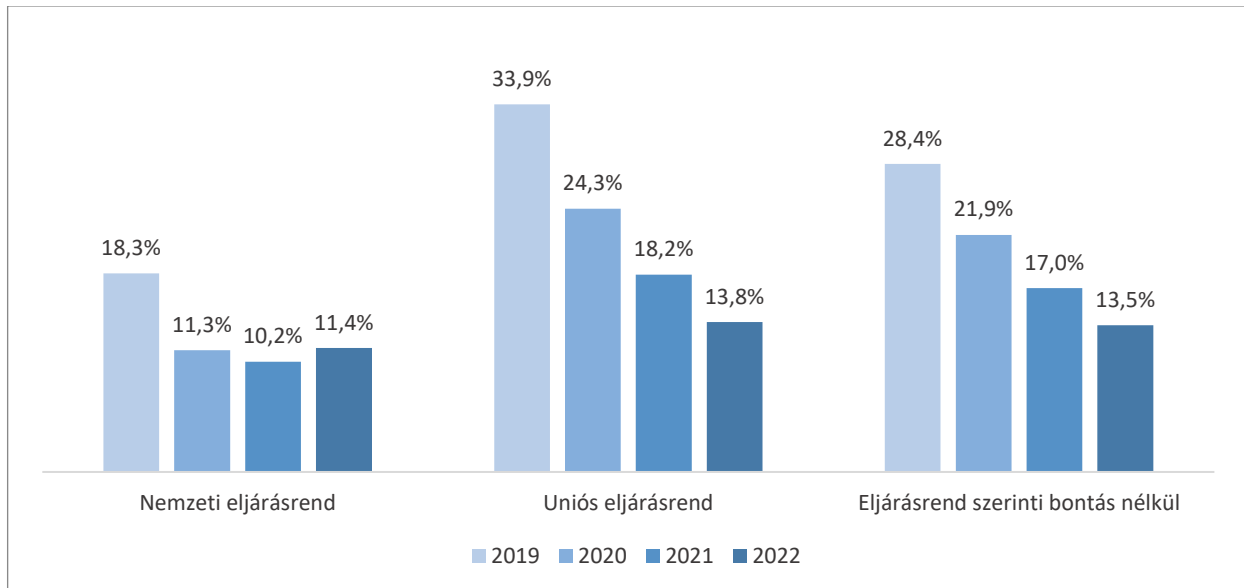
A stratégia időszaka alatt a közbeszerzési rendszerbe újonnan beépített kontrollok biztosítják, hogy az uniós alapokból vagy a nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások aránya 15% alá csökkenjen, és az eredmény fenntartható is maradjon, ezzel előmozdítva a tisztességes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

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 tartósa 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.

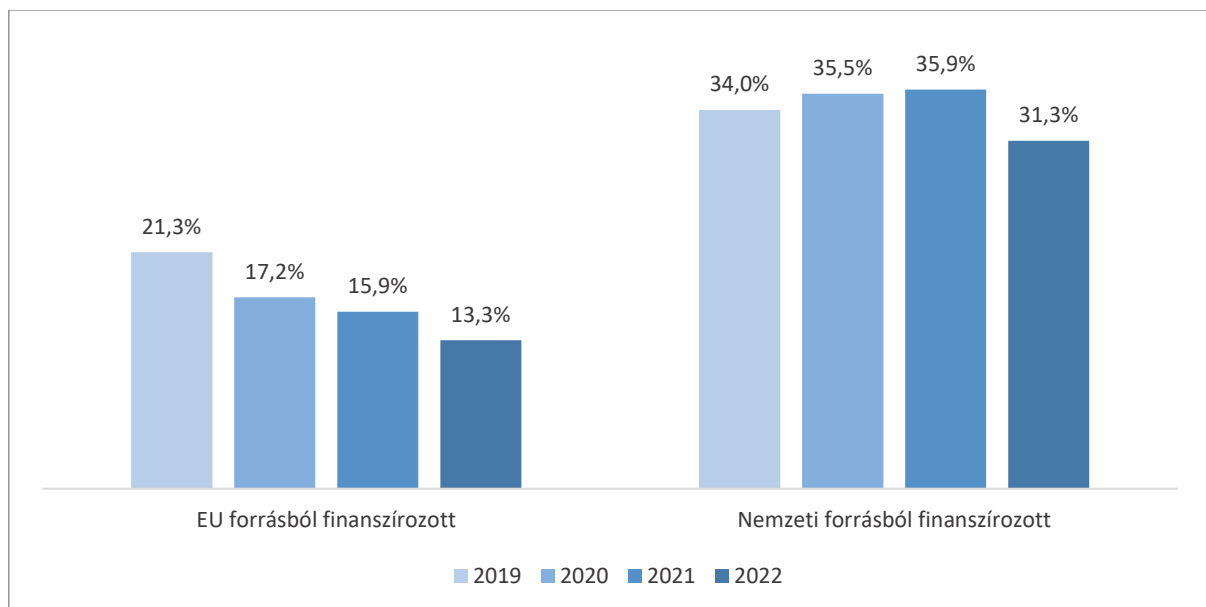
*Egyajánlatos közbeszerzések arányának alakulása **darabszám** tekintetében, **eljárásrendek** szerinti bontásban (Miniszterelnökség adatai alapján)*



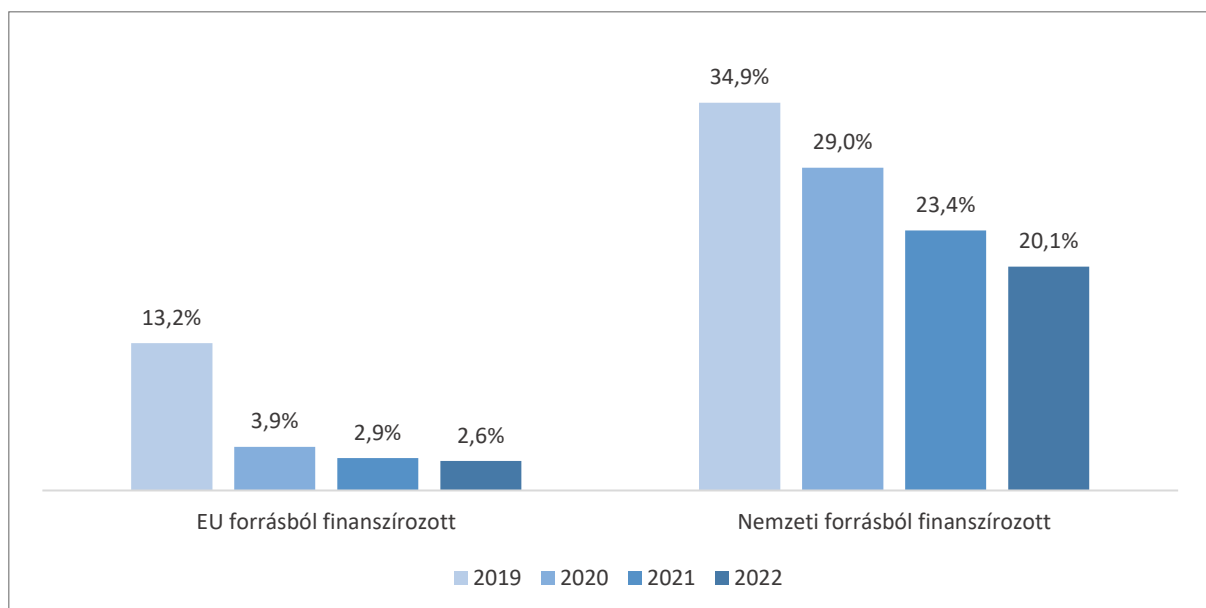
*Egyajánlatos közbeszerzések arányának alakulása **érték** tekintetében, **eljárásrendek** szerinti bontásban*



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



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



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 *egyed 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.

3.4. Továbblépési lehetőség

Magyarország az elmúlt bő évtizedben számos korrupció elleni intézkedést tett. Ezek mindeddig egyenként, illetve felsorolásszerűen kerültek bemutatásra, ami nem segítette azok átfogó értelmezését. Ahhoz, hogy az elkövetkező időszak korrupcióellenes erőfeszítései összehangoltabb és egységükben jobban megragadható képet adjanak célszerű – ennek minden nehézsége ellenére – egységes mutatószámba sűríteni a Stratégia legfőbb törekvéseit.

Mivel jelen Stratégia időtávja – sajátságos okok miatt – szokatlanul rövid, ennek az időszaknak a végére szükséges központi mutatószámot és ambíciózus, de reális jövőképet meghatározunk: A Stratégia végrehajtási időszak végére Magyarország korrupció elleni keretrendszere képessé válik az állami működés integritásával kapcsolatban felmerült problémák döntő többségének rövidtávon történő megoldására.

Az ezt a jövőképet mérhetővé tevő központi mutatószám a korrupcióval kapcsolatos szakpolitikai problémajelzésekre vonatkozó megoldási arány: a KEMCS konszenzusos vagy többségi szavazással meghatározott és Magyarország Kormánya által is elfogadott 2025. évi ajánlásainak 70%-a az adott év (2025) végéig végrehajtásra kerül.

Ahhoz, hogy Magyarország korrupció elleni keretrendszere képessé váljon erre, a korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos tudatosság és felelősségvállalás egész társadalmat átfogó megerősítése szükséges, mivel a korrupcióval kapcsolatos problémák úgynevezett kollektív cselekvési problémának minősülnek, és megoldásuk számos kormányzati, gazdasági, illetve társadalmi szereplő tudatos és tevéleges együttműködését igényli. A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos tudatosság és felelősségvállalás egész társadalmat átfogó megerősítésének központi célkitűzése számos, a következő fejezetben részletezett részcélon keresztül közelíthető meg.

A célrendszerben foglalt célkitűzések elérését a Stratégia intézkedési tervében foglalt intézkedések szolgálják. A célkitűzések elérését támogató intézkedések egy részét Magyarország a Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének jóváhagyása keretében – a kormányzás és közigazgatás témakörben – vállalta az Európai Bizottság felé.

Az intézkedések az – áttekinthetőség érdekében – beavatkozási területekbe kerültek csoportosításra. Az intézkedések közötti összefüggések komplex rendszert alkotnak, az egyes beavatkozási területek határai ezért nem élesek, így a lehatárolás nem nélkülöz minden önkényességet, arra is tekintettel, hogy a beavatkozási területek túlzott szétaprózódását is érdemes elkerülni.

A beavatkozási területek között a kormányzattól független két klasszikus hatalmi ágat érintők mellett megjelennek a közszférát, illetve és annak társadalmi, gazdasági környezetét érintő beavatkozások is.

Jelentőségük, aktualitásuk, valamint az ezekkel kapcsolatos nemzetközi elvárások miatt külön beavatkozási területekként jelennek meg az átláthatóság, a közbeszerzési és gazdasági verseny tisztasága és a külföldi vesztegetés elleni fellépés témakörei.

Az egyes, az intézkedési tervben foglalt, a Stratégia célkitűzéseire, valamint beavatkozási területeihez való illeszkedését a Stratégia függelékét képező Monitorig Támogató Mátrix mutatja be. Ez az eszköz a „6.2. A Stratégia nyomon követése, értékelése, felülvizsgálata és kommunikációja” cím alatt kifejtett módon tartalmazza az egyes intézkedések mutatószámait, a Monitoring Bizottság és a nyilvánosság intézkedésenkénti bontású rendszeres tájékoztatását, valamint a Stratégia záró értékelését.

4. Célrendszer

A Stratégia általános célja: a közigazgatás átláthatóságával, integritásával és elszámoltathatóságával kapcsolatos rendszerszintű kockázatok és gyengeségek kezelése a korrupció megelőzése és visszaszorítása érdekében.

A korrupció visszaszorítása tekintetében – nagyon különböző mértékben, de – a társadalom minden tagjának/elemének 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.

Célok:

- Az aktuális kihívásokat kezelő etikai és magatartási követelmények rögzítése és gyakorlatba ültetése, ideértve a legfelső szintű tisztségekkel felruházott személyek korrupciós kockázatainak kezelését is
- Az integritással kapcsolatos ismeretek és tudatosság rendszerszintű és hatékony növelése
- A közérdekű bejelentések megtételéhez és megfelelő kezeléséhez szükséges kompetenciák fejlesztése
- Az integritási kockázatok rendszerszintű elemzése és kezelése
- Az összeférhetlenségi és érdekérvényesítési helyzetek hatékony kezelése
- A közérdekű információkhoz való hozzáférés javítása
- A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos gazdasági tudatosság és felelősségvállalás erősítése
- A tisztességes piaci verseny és a piaci szereplőkkel szembeni tisztességes eljárás fokozása
- A korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos nemzetközi tudatosság, ismeretbővítés és felelősségvállalás erősítése
- Szankciórendszer kidolgozása a vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség megszegésére
- A politikai pártok, szervezetek átlátható működése

5. Beavatkozási területek

5.1. Átláthatóság – A végrehajtó hatalmi ág választott és kinevezett tisztségviselők vagyonyilatkozat-tételi rendszerének, az információszabadság, valamint a pártfinanszírozás jogszabályi kereteinek erősítése

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. Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi tervének keretében módosításra került az Infotv., mely rendelkezéseivel megkönnyíti az igénylők számára a közadatokhoz való hozzáférését. Azonban az érdemi nyilvánosság biztosítása még további intézkedéseket kíván.

A NAIH megrendelésére készült 2022. novemberében az „Összefoglaló jelentés döntéshozók részére” című kutatás a KÖFOP-2.2.6-VEKOP-18-2019-00001 azonosító számú „Az információszabadság hazai gyakorlatának feltérképezése és hatékonyságának növelése” című kiemelt projekt keretében. Az információszabadság hazai érvényesülése ellentmondásos képet mutat. Míg a magyar szabályozási rendszer nemzetközi viszonylatban megfelelőnek – egyes esetekben kiemelkedőnek – mondható, és a felügyeleti és jogorvoslati szervek is megfelelően látják el szerepüket, addig a kutatások – különösen a közigazgatáson kívüli, de közfeladatot ellátó és/vagy közpénzt használó szervezetek esetében, illetve az önkormányzati szektor vonatkozásában (lásd próba-adatigénylések adatai) – rendkívül nagy mértékű hiányosságokat tártak fel az adatkezelői oldalon, a kötelezettségek teljesítését érintő folyamatokat illetően¹⁶. A kutatások eredményei egyértelműen megerősítették azt az előzetes feltételezést, hogy a proaktív közzététel az egyik leghangúlyosabb eszköz az információszabadság érvényesülése kapcsán. A proaktív közzététel garanciákkal történő megerősítése ezért az egyik legfontosabb cél, mivel hatványozottan tudja emelni az információszabadság hatékonyságát a jövőben. A kutatások feltártak olyan, a jogi szabályozásra visszavezethető problémákat, melyek jogalkotással, jogszabály-módosítással orvosolhatók¹⁷.

Az országgyűlési képviselők és a politikai felsővezetők vagyonyilatkozataira nézve a kondicionalitási eljárásban és az RRP-ben létrehozni vállalt, elektronikus, kereshető adatbázis létrehozását követően, ezen adatbázistól függetlenül célszerű volna a teljes közszférában elektronikus úton kitölteni és kezelni a többi nyilvános, valamint a nem nyilvános vagyonyilatkozatokat is. Ezzel mentesíteni lehetne a munkáltatókat a fizikai tárolás nehézségeitől, és megkönnyíteni az esetlegesen szükségszerű összehasonlítás és ellenőrzés feladatát.

Ez az intézmény úgy tudja kifejteni 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, valamint az elektronikus vagyonyilatkozat kitöltő rendszert is.

¹⁶ https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Osszefoglalo_jelentes_donteshozok_reszere.pdf

¹⁷ https://infoszab.hu/sites/default/files/2022-12/Osszefoglalo_jelentes_donteshozok_reszere.pdf (in Hungarian) and https://infoszab.hu/sites/default/files/2023-03/NAIH_Comprehensive%20Study_FIN.pdf (in particular: 6.2. RESULTS OF RESEARCH 4: HORIZONTAL PROPOSALS FOR A MORE EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF FREEDOM OF INFORMATION) (in English)

Különösen fontos a köztisztviselők (pl. kamarák) működése tekintetében is a tudatos szervezeti integritás erősítése és a transzparencia biztosítása, az átlátható működés, a közbizalom erősítése. 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.

Az országgyűlési választási kampánnyal kapcsolatban felmerülő visszaélések indokolják a pártok finanszírozásának felülvizsgálatát. A 2022. évi országgyűlési választásokat követően derült fény arra, hogy egy, a működését nem egész másfél hónappal a referendum előtt (2022. február 24-én) megkezdő, külföldön alapított szervezet – állítása szerint magánadományokból összegyűjtött – több mint 3 milliárd forinttal támogatott olyan honi vállalkozásokat, illetve egy politikai szervezetet, melyek több szálon is a választásokon induló egyes pártokhoz kötődtek.

Az átutalt támogatások eredete, az adományozók személyazonossága, állampolgársága nem volt tisztázott, holott a *pártok működéséről és gazdálkodásáról* szóló 1989. évi XXXIII. törvény rendelkezései szerint Magyarországon bejegyzett párt más államtól, külföldi szervezettől vagy nem magyar állampolgár természetes személytől működéséhez hozzájárulást nem fogadhat el. 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.

Mindezek alapján a NAV költségvetési csalás, míg a Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda pénzmosás és sikkasztás bűncselekmények gyanúja miatt indított eljárást.

5.2. Törvényhozási integritás – a közsféra integritására vonatkozó útmutatás és tudatosítás a jogalkotási ág választott és magas szintű kinevezett köztisztviselői körében

A teljes közigazgatással szemben, de különösen a magas rangú tisztviselőkkel 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 szolgálniuk, egyben segítséget kell nyújtaniuk etikai dilemmahelyzetekben, amely csak úgy érhető el, ha a megfogalmazott elvárások jól részletezettek, rendszerezettek, és 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, valamint az érdekérvényesítővel való kapcsolattartásra is. A magatartási kódexek útmutatást nyújtanak továbbá bármilyen felkínált előny vagy juttatás visszautasítása érdekében követhető 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, a tisztségük sajátosságait, és az azok közötti különbségeket figyelembe vevő módon. 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.

A magatartási kódexek elkészíthetők az egymással közeli kapcsolatban álló, illetve hasonló, de egymástól mégis elkülöníthető tisztségtípusok tekintetében külön kódexben is, azonban a túlzott elaprózódás elkerülése, és az azonos elvek képviselése érdekében célszerű a tisztségek széles körére kiterjedő, egységes magatartási kódexet létrehozni, amelyen belül szükséges megjeleníteni az egyes tisztségtípusokkal szembeni indokoltan eltérő követelményeket.

A magatartási kódexek gyakorlati érvényesítéséhez etikai bizottságok létrehozás szükséges. Az etikai bizottságok tagjai kiválasztásának demokratikus szempontból legitimnek kell lennie. Ezt a kormánytisztviselők tekintetében jelenleg a Magyar Kormánytisztviselők Kar, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai tekintetében a Magyar Rendvédelmi Kar biztosítja. Mindkét testület központi szervét demokratikus választással hozzák létre azok, akik az adott magatartási kódex hatálya alá tartoznak, a központi szerv pedig szintén demokratikus szavazással választja a ki az etikai ügyekben eljáró etikai bizottságok tagjait.

A legfelső szintű vezető tisztségekkel felruházott személyek, tanácsadók és az országgyűlési képviselők, valamint az Országgyűlés Hivatala dolgozói magatartási kódexének tekintetében az Országgyűlés az a szerv, amely demokratikus legitimitációval létrehozhatja a magatartási kódex érvényesítéséről gondoskodó etikai bizottságot. Az etikai bizottságok tevékenységének hatékonyságát nagyban előmozdíthatja, ha működésük az eddiginél nagyobb nyilvánosságot kap, és az etikai ügyek legalább anonimizálva a nyilvánosság számára is megismerhetővé válnak.

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 kódexre és a magatartási szabályokra vonatkozóan.

A Be. 2022. évi módosítása egy új eljárásjogi biztosítékot nyújthat az európai uniós költségvetési források és a közpénzek védelme érdekében fellépő jogalanyok számára azzal, hogy a felülbírálati indítvány, illetve a vádindítvány benyújtásával büntetőigény érvényesítőjeként lépjenek fel, és bíróság eljárását kezdeményezzenek. A 2023. január 1-je óta bevezetett vádkorrekciós eljárás hatékonysága, valamint a magyar állampolgárokkal való megismertetése az alapja annak, hogy a közpénzek felhasználása, valamint a közhatalom gyakorlása fokozott védelemben részesüljön. Ezért lényeges a jogintézmény működésének elsődleges tapasztalatait összegyűjteni és elemezni, hogy az esetlegesen szükséges jogszabály módosításokat mielőbb végre lehessen hajtani.

5.3. Igazságügyi és rendészeti integritás – a közszféra integritására vonatkozó útmutatás és ismeretterjesztés a bírák, ügyészek és rendőrök körében

A bírák független, pártatlan működését megerősítette az *egyes igazságügyi tárgyú törvényeknek a magyar helyreállítási és ellenállóképességi tervhez kapcsolódó módosításáról* szóló 2023. évi X. törvény, amely az OBT önállóan gazdálkodó központi költségvetési szervvé alakította át. Növelte az OBT függetlenségét azzal is, hogy nagyobb hatáskört rendelt alkotmányos jogainak gyakorlására a bíróságok központi igazgatása tekintetében. Bővítette az indokolással ellátott kötelező erejű

véleményalkotás körét, illetve lehetővé tette a jogszabálmódosításra történő javaslattételt is. Az OBT függetlenségét segíti továbbá az a rendelkezés is, hogy az OBT elnökét és elnökhelyettesét az OBT tagjai maguk közül választják 3 évre. A bírói álláshelyekre, tisztségekre pályázók kinevezésének és előléptetésének kapcsán is nőtt az OBT szerepe. *A bírói álláspályázatok elbírálásnak részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról* szóló 7/2011. (III. 4.) KIM rendelet rendelkezései biztosítják, hogy a bírósági álláshelyekre a legalkalmasabb, legrátermettebb személyek kerüljenek. Az elbírálás szempontjainak (pl: joggyakorlat ideje, a tudományos fokozatok, vizsgaeredmények, publikációk) pontozásos értékelése erősíti az objektív döntéshozatalt. A pontrendszer alapján készített pályázati rangsorban jobban kellene érvényesülnie a tapasztalatnak, az adott területen szerzett szakmai gyakorlatnak, szemben az elméleti ismeretekkel, publikálással és a tudományos tevékenységekkel.

A fenti törvény a Kúria függetlenségét is tovább erősítette. Elnökét az Országgyűlés választja azon legalább 5 éves bírói szolgálati viszonytal rendelkező bírák közül, akik legalább 2 éves kúriai bírói tapasztalattal rendelkeznek, valamint – a Kúria elnöke tisztségének betöltéséhez szükséges – függetlenséggel, feddhetetlenséggel, pártatlansággal és integritással bírnak. A Kúria elnöke nem választható újra.

A Kúria ügyelosztása objektív feltételek szerinti módszerrel, elektronikus úton automatizáltan, előre meghatározott algoritmus útján, emberi beavatkozás nélkül történik. A Kúrián az ügyek automatikus elosztására és annak ügyfelek általi ellenőrizhetőségére vonatkozó követelményeket tovább erősítette *a bírósági ügyvitel szabályairól* szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet módosításáról szóló 18/2023. (XII. 7.) IM rendelet elfogadása.

Ha az OBH elnöke a bírót a Kúriára kívánja kirendelni, az OBT egyetértését megelőzően be kell kérnie a Kúria Bírói Tanácsa, valamint a Kúriának a kirendelendő bíró ügyszakának megfelelő ügyszakú kollégiuma egyetértését, és a kirendelésre a bírói tanács és a kollégium, valamint az OBT egyetértésével kerülhet sor.

A bírák összeférhetlenségi kérdését *a bírák jogállásáról és javadalmazásáról* szóló törvény 2011. évi CLXII. törvény szabályozza. A törvény egyértelműen rendelkezik arról, hogy a bírák a tisztségük mellett milyen tevékenységet végezhetnek és melyek tilalmazottak a számukra. A jogszabály csak tudományos, oktatói, edzői, versenybírói, játékvezetői, művészi, szerzői jogi védelemben részesülő, lektori és szerkesztői, műszaki alkotómunkát, valamint nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyt enged. A bíró köteles a bírói szolgálati viszonya szerinti munkaidejét nem érintő munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetesen bejelenteni. A munkáltatói jogkör gyakorlója a jogviszony létesítését megtiltja, ha az a bíró bírói szolgálati viszonya alapján betöltött munkakörével a törvény rendelkezései szerint összeférhetetlen.

A bíróság szervezeti integritásának, illetve a bírák egyéni integritásának erősítését az integritási szabályzatról szóló 6/2016. (V. 31.) OBH utasítás támogatja. A szabályzat rendelkezik többek között az ajándék elfogadásának tilalmáról, az összeférhetlenségi esetekről, a külső kapcsolattartók fogadásának rendjéről, az integritássértő események kezeléséről, valamint az integritásfelelős feladatairól. A szabályzat szerint a bírák és az igazságügyi alkalmazottak egyáltalán nem fogadhatnak el ajándékot, kivéve a konferenciákon, rendezvényeken a szóróajándékot, illetve a szokásos vendéglátást. A bírák etikai kódexe és az utasítás tartalmi elemei azonban nem minden esetben feleltethetők meg, melyet az etikai kódex felülvizsgálatával célszerű feloldani.

A bíróságokon működő integritás felelősök minden esetben segítséget nyújtanak az esetlegesen felmerülő olyan dilemmahelyzetekben, amelyek veszélyeztethetik az egyéni vagy a szervezeti integritást, különösen az összeférhetetlenség vagy ajándék elfogadása kérdésében.

Az alapvető jogok és kötelességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése céljából a bíró három évente vagyonynyilatkozatot tesz. A vagyonynyilatkozat és a korábbi vagyonynyilatkozat összevetését a bíróság elnöke maga hajtja végre. Ha a vagyongyarapodásra a bírónak a szolgálati viszonyából vagy a munkáltató által ismert más törvényes forrásból származó jövedelme nem ad magyarázatot, a bíróság elnöke az OBT-nél ellenőrzési eljárást kezdeményez. Az ellenőrzési eljárást az OBT vagy az általa kijelölt tagja folytatja le. Az ellenőrzési eljárás során az OBT, illetve a kijelölt tagja a bírót, a bíróval közös háztartásban élő hozzátartozó más személyeket is meghallgat. Az ellenőrzés során az OBT, illetve kijelölt tagja szakértőt rendelhet ki, más szervektől, személyektől adatokat szerezhet be.

A bírói függetlenséget támogatja az a rendelkezés is, hogy a bírák fegyelmi és az ezzel összefüggő kártérítési és az összeférhetetlenségi eljárásában a szolgálati bíróság jár el. A szolgálati bíróság elnökét és tagjait a Kúria, az ítélőtáblák, valamint a törvényszékek illetékességi területén működő bírák közül az OBT nevezi ki. A szolgálati bíróság tagjaira a Kúria teljes ülése, illetve az ítélőtábla és a törvényszék összbírói értekezlete tesz javaslatot.

A bírósági hivatalokat és kapcsolódó tisztségeket betöltő személyek magas korrupciós kockázatot betöltő munkakörbe tartoznak, így esetükben az etikai kódex rendszeres felülvizsgálata, valamint azzal összefüggésben az etikai, integritás és korrupciómegelőzés témájú képzéseken való részvétel nem mellőzhető feladat. Az újonnan csatlakozó bírósági alkalmazottak számára jelenleg is szervez az OBH etikai és awareness képzéseket, ám azok aktualizálása, a közigazgatás egyéb résztvevőinél működtetett képzésekkel való összevetése a bíróságok esetében is indokolt lehet. Kiemelt figyelmet kell fordítani a vezetők, különös tekintettel a felső vezetők ilyen irányú képzésére is.

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 szinten.

Az ügyészség az igazságszolgáltatás közreműködőjeként a Be-ben meghatározott feltételek szerint érvényesíti az állam büntetőigényét, felügyeli és végzi az előkészítő eljárást, irányítja, felügyeli, illetve végzi a nyomozást, képviseli a közvédat 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 fontos, hogy a hivatásával szemben támasztott etikai elvárások teljesítéséhez rendszeres és gyakorlati segítséget kapjon. De nem csak a követendő magatartásban, hanem a szakmai feladatainak magas szinten való elvégzésében is támogatni kell az ügyészséget. Az informatikai fejlesztések – különösen a minősített adatok kezelésére – jelentősen segítik a szakszerű munkavégzést. Az ügyészség által kezelt nyilvántartásokhoz és adattárakhoz való hozzáférésben és az informális kapcsolattartásban rejlő kockázatok kiküszöbölésére pedig olyan mechanizmusok kidolgozása indokolt, amelyek a konkrét, az ügyész által esetlegesen elkövethető korrupciós cselekmények beazonosításában, felderítésében támogatják a szervezetet.

Magyarország Alaptörvénye szerint a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. Széles

körü feladatait kizárólag magas szintű erkölcsi elvárásoknak megfelelő hivatásos állományú rendőrökkel lehet végrehajtani, ezért az NKS keretében az etikai követelmények rendszerét az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlására az Európai Rendőretikai Kódexben meghatározott elvekkel összhangban célszerű újra gondolni, hogy az elvárt magatartási normák, valamint a kötelezettségszegésnek minősülő cselekmények pontosabb körül határolása segítse a rendőrség állományát a dilemmahelyzetekben.

A szakmai képzések és az igazságszolgáltatás, illetve a bűnüldözés szerveivel való szoros együttműködés is a hatékony feladatellátást segíti elő. Még az NKP, majd az NKS végrehajtási időszaka alatt megvalósult antikorrupciós képzéssorozat segítette a rendőrség-ügyészség-bíróság tagjainak a gyakorlati tapasztalatok megosztásában, a közös gondolkodásban. A többszemponú feladatmegoldások magas színvonalúvá és nagyon hasznossá tették a képzést, melyek továbbvitele indokolt. Különösen azért, hogy mindhárom szervezet munkatársai az esetleges jogszabályváltozásokat egyformán értelmezzék és alkalmazzák. A képzések fókuszában továbbra is a korrupciós ügyek felderítése, nyomozása során alkalmazott titkos információgyűjtő eszközök és egyéb nyomozati cselekmények elvégzése és az így szerzett bizonyítékok értékelése és felhasználása áll.

A korrupcióelleni közös nyilatkozatot aláíró szervezetek tudásmegosztása és tapasztalatcseréje különösen az oktatás-képzés területén volt jelentős az elmúlt években. A szervezeteknek lehetőségük volt egymásnak bemutatni a képzéseiken túl a szervezeti integritásuk erősítése érdekében tett erőfeszítéseiket, szervezeti kultúrájukat, jó gyakorlataikat. A munkacsoport tagjai ezzel nemcsak elköteleződésüket fejezték ki a korrupciómegelőzés iránt, hanem egymás támogatását is célul tűzték ki. A munkacsoporthoz önkéntes alapon csatlakozó újabb szervezetek számára is lehetőség nyílik – a közös nyilatkozat aláírásával vagy anélkül is – hogy aktívan részt vegyenek a munkacsoport munkájában, hogy javaslataikkal, támogatásukkal tovább erősítsék és mélyítsék az együttműködést, a közös elköteleződést.

5.4. A közsféra szerveinek integritása

A költségvetési szervek tevékenysége fokozott érdeklődésre tart számot, mivel a társadalom egyre tudatosabban figyeli a közsféra 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 tettenérhetősége is.

A belső kontrollrendszer a szervezeti célkitűzések megvalósítását biztosítja, 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, valamint 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.

A különböző nemzetközi kutatások és statisztikai elemzések alapján általában véve az e-közigazgatás és a digitalizáció hatékony eszközei a korrupciós kockázatok csökkentésének, mivel egyértelműen átláthatóbbá teszik a közigazgatási szolgáltatásnyújtást.

A digitális ügyintézési rendszerekhez, nyilvántartásokhoz való hozzáférés naplózása 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 közszolgálatban, a közigazgatási folyamatok átláthatóságának és a közszolgáltatások színvonalának javításán keresztül. A projekt támogatja a kormányzati antikorrupciós, bürokráciacsökkentő, ügyfélorientált stratégiai elvárások teljesítését. 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, vagyis a deklarált célja az átlátható, és a közélet tisztaságát garantáló, automatizált és a rugalmas humánerőforrás gazdálkodást lehetővé tevő mesterséges intelligencián alapuló informatikai eszközök, és folyamatok fejlesztése volt.

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

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 (pl. ügyfélmeghallgatási jegyzőkönyv automatizálása, általános adóigazolási kérelem, IFA bevallás, talajterhelési díj bevallás) kialakítására tett vállalást, amelyek a közigazgatási működés lehető legszélesebb spektrumát fedik le, ezzel egy alap eszközkészlet létrehozását teszi lehetővé. A pilot 2023-ban történő éles üzemből történő elindulását követően, a tapasztalatok alapján gondoskodni szükséges az AKD rendszer továbbfejlesztéséről, és a közigazgatási ügyek szélesebb körében történő mielőbbi bevezetéséről, melyhez a szükséges erőforrásokat biztosítani kell.

Azonban a szervezetek tevékenysége során nem lehet minden folyamatot elektronikus útra terelni és minden döntéshozatalnál a mesterséges intelligenciát igénybe venni. Ezért a szervezeteknek más eszközöket is igénybe kell venni a korrupciós kockázataik csökkentésére. Az NKS keretében a

Belügyminisztérium 10 szerve végezte el a munkaköreik feltérképezését, azok korrupciós kockázatainak elemzését, mely segítette a szervezetet a kockázatok azonosításán túl a korrupciós kockázatok megelőzését, csökkentését, kezelését hivatott intézkedések meghozatalában. Indokolt lehet további államigazgatási szervek tekintetében elvégezni a felmérést. 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 ÁSZ az ellenőrzéseiben már a korrupció megelőzését szolgáló kontrollpontok beépítését, a folyamatok, kockázatok azonosításának valós érvényesülését és hatékonyságát is vizsgálja a szabályozottság, mint elsődleges keret meglétén túl. Azon ellenőrzések tekintetében, ahol ez értelmezhető ellenőrzési programjaiba beépíti a korrupciós kockázatok csökkentése érdekében meghatározott vizsgálati szempontokat, és kiemelten kezeli azokat az ellenőrzések végrehajtása során. A kiemelt korrupciós kockázattal járó fókuszterületeket fokozott figyelemmel vizsgálja. Ezen szempontok érvényesítésével a jövőben is végzi a különböző intézménycsoportok ellenőrzését.

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 intézményrendszerben 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 BEII innovatív, tudásmenedzsment eszközökkel kíván segítséget nyújtani a fejlesztéspolitikai döntések meghozatalában érintett vezetők számára a feladatkörükhöz szükséges integritási tudáselemek portfólióból. A felsővezetők munkáját támogató, segítő specializált módszertan és gyakorlat kidolgozása szükséges, amely illeszkedik a munkaterheléséhez és célzottan az irányítási szakterülethez.

A rendszer akkor eredményes, ha azt a politikai vezetők, felsővezetők 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 integritás tanácsadóknak – a szervezeti integritás fejlesztése iránti elköteleződésük révén jelentős szerepük van a szervezeti kultúra kialakításában, a hatékony belső kommunikációban, valamint az integrált kockázatkezelési tevékenység költséghatékony működtetésében.

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. A szervezetek átlátható, befolyásmentes működés fenntartásának egyik biztosítója az érdekérvényesítővel való kapcsolattartás rendjének meghatározása és betartása.

A lobbitorvény hatályon kívül helyezésével a 2011. évtől a lobbitevékenység szabályozatlanul maradt. 2013-ban hatályba lépett Intr. is csupán a tisztviselő oldalról közelíti meg a szabályozás tárgyát; nem

számol a professzionális, az érdekérvényesítést üzletszerűen végző lobbistákkal, és nem használja a lobbista kifejezést sem. Az elmúlt évtized tapasztalatai ugyanakkor rámutattak arra, hogy a jogalkalmazás megerősítése szükséges az államszervezetten belüli, illetve azon kívüli szemléletformáláson, illetve a meglévő szabályozás érvényesülését nehezítő esetleges gyenge pontjainak azonosításán és korrekcióján keresztül.

Az NVSZ még 2016-ban a Belügyminisztériummal közösen egy módszertani útmutató készített az Intr. alapján az államigazgatási szervek számára „*Az érdekérvényesítővel való kapcsolattartás szabályainak alkalmazásához*” címmel. Az útmutató javasolja, hogy az érdekérvényesítővel történő kapcsolattartást a hivatali szervezet vezetője által meghatározott belső eljárásrendben szabályozni. Tekintettel arra, hogy az Intr. hatálya alá tartozó szervek kötelesek az integritási és korrupciós kockázatokra vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására eljárásrendet kialakítani, az érdekérvényesítővel történő kapcsolattartásra vonatkozó szabályokat többségükben külön eljárásrend létrehozása nélkül – e már meglévő belső szabályzatba építették be. Az elmúlt időszak európai uniós és a haza jogi keretrendszer változására tekintettel is indokolt időszakonként a módszertani útmutató felülvizsgálata, és a kiterjesztés lehetőségének újra gondolása a közigazgatási intézményrendszer decentralizált részére is.

Az állami szektor és az üzleti szektor közötti kapcsolat nem csak az érdekérvényesítés során rejt magában elméleti korrupciós kockázatot, hanem a kockázat jelen van a magán és a közszféra közötti átjárás esetében is. Ezért mindkét szektor érdeke, hogy Magyarországon csökkenjen a szektorok közötti visszaélés lehetőségét magában hordozó átjárás, védve ezzel az üzleti titkot és a közszolgálatba vetett közbizalmat, védve ezzel az üzleti titkot és a közszolgálatba vetett közbizalmat. Ehhez szükséges a meglévő szabályozások felülvizsgálata a közszolgálati tisztviselői jogviszony megszűnése utáni elhelyezkedési tilalmak tekintetében, melynek pontos tartalmáról a közszolgálati tisztviselő és munkáltatója külön is megállapodhatnak.

Mivel a forgóajtó-jelenség főként az állami szektorban dolgozó vezetőket érintheti, ezért a jogi és az etikai szabályozásnak ki kell terjednie az állami vezetőkre, az országgyűlési, európai parlamenti és önkormányzati képviselőkre és a polgármesterekre is.

Ezzel párhuzamosan és az eljárásrendekkel összhangban fontos, hogy az etikai kódexek is rendelkezzenek az érdekérvényesítővel való kapcsolattartás és az összeférhetlenségi esetek elkerülésének gyakorlati alkalmazási lehetőségeiről. Ezért a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexét, valamint az önkormányzati gyakorlatokat is felül kell vizsgálni a lobbistákkal való kapcsolattartás és az összeférhetlenségi esetek elkerülésére, és a vonatkozó szabályok gyakorlati alkalmazása tekintetében.

A közérdekű bejelentések révén számos olyan jogszabálysértés és visszaélés jutott a hatóságok tudomására, 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.

Az integritásirányítási rendszer hatékony működtetése szempontjából kulcsfontosságú a felsővezetői elköteleződés, valamint a meglévő szakmai ismeretek folyamatos fejlesztése. A felsővezetők nagyon nehezen érhetők 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 gazdaság szereplők kormányzati pénzügyi támogatással végzett tevékenysége a kormányzat hivatalos felügyeletén túl a társadalom számára is mind fontosabb kérdés. A társadalom egyre érzékenyebb a közpénzek felhasználásának céljára, módjára és mértékére, felhasználásuk eredményességére, illetve a gazdasági szereplők látható, érzékelhető korrupciómegelőző, a korrupciót kizáró szándékára, illetve intézkedéseire. A Stratégia elért eredményeit érdemes volna kiterjeszteni azon gazdasági társaságokra, melyeket a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 7/J. § felsorol.

A korrupciómegelőzés speciális, de hatékony eszköze a megbízhatósági vizsgálat jogintézménye is, mely a jogintézmény fennállásának 12 éve alatt hatékony korrupciómegelőzési eszközévé vált a NVSZ-nek és – az egyes törvényeknek a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2022. évi II. törvényhez kapcsolódó módosításáról szóló 2022. évi IV. törvény hatályba lépése óta – az Alkotmányvédelmi Hivatalnak is. A megbízhatósági vizsgálat során olyan, a valóságban is előforduló mesterséges élethelyzetek kerülnek kialakításra, amelyekben tesztelik, hogy az eljárás alá vont személy eleget tesz-e hivatali kötelezettségének. A statisztikai adatok is azt mutatják, hogy e jogintézménynek van relevanciája, mert az elmúlt öt év átlagát tekintve évente 11 személlyel szemben került sor feljelentés megtételére. Szükségesnek mutatkozik, hogy az NVSZ az NKP és NKS vívmányaira támaszkodva (pl. munkakörelemzés, bűnügyi adatok elemzése) és a rendelkezésre álló kockázatkezelési eszközök, módszerek és adatok segítségével felülvizsgálja a jogintézmény kiterjesztésének szükségszerűségét esetlegesen más munkakörökre, beosztásokra.

A 2020-2022 közötti időszakra szóló középtávú NKS keretei között a KÖFOP-2.2.3-VEKOP-16-2016-00001 „Kapacitásfejlesztés és szemléletformálás a korrupciós esetek nagyobb arányú felderítése, illetve megelőzése érdekében” című projekt keretében kidolgozott a Korrupcióérzékelés mérésének nemzeti sajátosságokat figyelembe vevő, a Jó Állam Mutató rendszeréhez igazodó módszertannal – a Transparency International Korrupció Érzékelési Indexéhez hasonló módon, de annál szélesebb körben és részletesebben – felmérhető a lakosság, a vállalati szféra, üzleti szektor, valamint az államigazgatás érzékelése a korrupcióra, a korrupció jelenségeire, szintjeire vonatkozóan. A rendszeres, kétévenként ismétlődő felmérések lehetővé tennék a korrupció ellen tett kormányzati és társadalmi intézkedések figyelemmel kísérését, a korrupcióellenes stratégia végrehajtásának nyomon követését. Ez jelentősen hozzájárulhat a közbizalom erősödéséhez és a korrupcióellenes stratégia, illetve egyéb korrupció elleni kormányzati intézkedések társadalmi elfogadásához és támogatottságához.

A Jó Állam Mutató felmérést tovább gondolva érdemes lehet az OECD ajánlásával együtt egy kombinált – észlelési és tapasztalati – megközelítésű kutatás elvégzése. A korrupció érzékelésére az OECD egy speciális – Brazíliában már végrehajtott – felmérést ajánlott, mely segítségével a Kormány tovább bővítheti a korrupciós cselekmények és etikátlan magatartások előfordulására, gyakoriságára vonatkozó ismereteit, további kockázatokat azonosíthat, hogy aztán még hatékonyabb beavatkozásokat irányozhasson elő.

5.5. A közbeszerzési és gazdasági verseny tisztaságát növelő intézkedések

A stratégiai célok megvalósítását támogatja az újonnan létrejött KEMCS tevékenysége. A KEMCS 2023. március 13-án elfogadott első, 2022. évre vonatkozó jelentése mélyrehatóan foglalkozik a közbeszerzéseket érintően a korrupciós kockázatok és korrupciós gyakorlatok kockázatainak és tendenciáinak elemzésével, illetve számos javaslatot fogalmaz meg a korrupcióellenes keretrendszer megerősítése érdekében. A KEMCS közbeszerzési al munkacsoportjának 2023. évi munkatervében szereplő feladat a közbeszerzési eljárásokat érintő korrupciós kockázatok („red flag”-ek) teljes körű és részletes feltárása, amelyekre a Munkacsoport megoldási javaslatokat is készül kidolgozni.

Szintén a közbeszerzési piacon, a közpénzzel történő visszaélések elleni fellépést támogató, hatékony ellenőrzési eszköz a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzési tevékenysége, mely során az ajánlatkérő részajánlattétel biztosításával összefüggő indokolási kötelezettségét, valamint a konkrét gyártmányjelzések, túlspecifikált alkalmassági követelmények és értékelési szempontok előírását vizsgálja. A Közbeszerzési Hatóság továbbá elvégzi a jogszabály alapján kötelező, illetve az ajánlatkérő ezirányú kérelmével érintett hirdetmények formai és tartalmi ellenőrzését is. Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelő és az adott hirdetményen belül koherens tartalommal, az előírt határidők betartása mellett kerüljenek közzétételre. A fokozott ellenőrzés révén a Közbeszerzési Hatóság mélyítene az ellenőrzési tevékenységét, amelynek fő szempontjairól egy közlemény kerül kiadásra, a közbeszerzésekben az ajánlatkérők segítése és önkéntes jogkövető magatartásuk kialakítása érdekében.

A korrupcióellenes keretrendszer további erősítését 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. A kondicionalitási eljárásban és Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervében tett vállalásoknak megfelelően született *a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023-2026) szóló cselekvési tervről* szóló 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat is, mely számos intézkedés végrehajtását vállalta, melyek elősegítik a közbeszerzések átláthatóságát, kiszámíthatóságát és növelik a versenyt többek között az elektronikus közbeszerzésben rejlő lehetőségek szélesebb kiaknázásával¹⁸. Az intézkedések végrehajtásának állására vonatkozó beszámolókat a Kormány évente közzéteszi. A Korm. határozat pontjai ugyan jelen Stratégia jogi és intézményi keretei között, annak célrendszerével összhangban kerülnek megvalósításra, azonban a duplikálás elkerülése érdekében mégsem képezik a Stratégia intézkedési tervének részét.

A Stratégia tervezésével párhuzamosan már megkezdődött a fenti Korm. határozat végrehajtása, mely során megvalósult az OECD-vel való szorosabb együttműködés a közbeszerzési piacon a verseny növelése érdekében. A nemzetközi szervezet a szakértelmével, tapasztalatával, kutatásaival segíti az uniós alapokból vagy a nemzeti költségvetésből finanszírozott egyajánlatos közbeszerzési eljárások arányának 15% alá csökkentését. Vállalta, hogy javaslatokat fogalmaz meg a verseny növelését célzó cselekvési terv 2024. évi felülvizsgálatához, valamint – a cselekvési terv egyik alapját adó – teljesítménymérési keretrendszer fejlesztéséhez.

A közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben, az előzetes piaci konzultáció során, a kötelezően közzéteendő adatok köre bővül az értékelési és alkalmassági szempontokkal, és az EKR fejlesztésével lehetőség nyílik arra, hogy a felhasználó ezeket és valamennyi feltöltött dokumentumot megismerje, számára elérhetővé váljon. A rendszer értesítési funkciójának fejlesztése biztosítja, hogy a gazdasági szereplő automatikus e-mailt kapjon a számára releváns és megjelenő hirdetményekről, így nem kell folyamatosan az EKR oldalait nyomon követnie. A fejlesztés biztosítani fogja, hogy a közbeszerzési dokumentumokat letölthesse anonim módon minden felhasználó anélkül, hogy ezzel jelezné az ajánlatkérő felé a közbeszerzési eljárásban az érdeklődését.

¹⁸ A Cselekvési Terv keretében számos feladat végrehajtása folyamatban van, vagy már teljesült: pl. a Közbeszerzési Tanács 2023 májusában új útmutatót tett közzé az összeférhetetlenségről, figyelemmel arra, hogy a Kbt. 2022 őszi módosítása jelentős mértékben változtatta meg a közbeszerzési törvény összeférhetlenségi rendelkezéseit az uniós jogi keretnek, valamint az európai bizottsági elvárásoknak való maradéktalan megfelelés céljából. Jelenleg a KH és a Gazdasági Versenyhivatal közös munkájában készül *A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás*, mely a közbeszerzési eljárások ajánlatkérőit segíti egyrészt a közbeszerzési kartellek, másrészt a tisztességes piaci versenyt akadályozó vagy torzító piaci magatartások felismerésében az általuk lefolytatásra kerülő közbeszerzési eljárások során.

A jogorvoslati díjak felülvizsgálata az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról rendelkező 2023. évi CXVII. törvény 14. § (2) bekezdésében foglaltak alapján megtörtént.

A verseny fokozása érdekében a mikro-, kis- és középvállalkozásokat is be kell vonni a közbeszerzési eljárásokba. Részükre támogatási program indult, amely biztosítja a közbeszerzési eljárásokban való részvételük költségeinek kompenzálását, valamint további intézkedésként egy kkv-knak szóló ingyenes képzési rendszer is elérhetővé válik.

A közbeszerzési rendszer összetettsége, a vonatkozó szabályok ismeretének hiánya, valamint az EKR rendszer használatának rutintalansága számos gazdasági szereplőt tarthat vissza, hogy a közbeszerzési eljárások alanya legyen. Ez különösen a kis- és középvállalkozókra, a KKV-ra igaz, akiknek nem gazdaságos egy ilyen speciális ismereteket igénylő szakember állandó alkalmazása. Ezért a közbeszerzési verseny támogatásának egyik fontos feladata a KKV-k ösztönzése. Az ingyenesen elérhető képzések a mikrovállalkozásoknak is nyújtanak ismereteket az EKR használatára, a közbeszerzési szerződések teljesítése során felmerülő sajátosságokra, az ajánlattétel kérdéseire, a jogorvoslatra.

A Miniszterelnökség 2022 márciusában közzétette – az *egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről* szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet 6. § alapján – az egyajánlatos közbeszerzések elkerülését segítő módszerekről és gyakorlatokról szóló útmutatót, melyet évente a szervezetek által készített intézkedési tervek alapján felülvizsgálják és szükség esetén módosítanak. A Közbeszerzési Hatóság Kbt.-ben rögzített megelőző tevékenységével összefüggésben, a Hatóság keretében működő Tanács módszertani útmutatót készített a Kbt. és végrehajtási rendeleteiben meghatározott összeférhetetlenségi szabályok alkalmazásának megkönnyítésére; a Gazdasági Versenyhivatallal együttműködésben pedig a kartellmegállapodások felismerésére és megelőzésére kapcsolatos irányutatást állít össze.

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. 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, az adószabályok kínálta alternatívák közötti választás adófizetők számára való megkönnyítése és az ösztönzők szándékolatlan és indokolatlan torzításainak csökkentése révén.

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 NAV jóval szélesebb eszköztárral rendelkezik, mint az adóellenőrzés, hiszen itt már a Be.-ben 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 nemzeti és az európai uniós forrásból nyújtott támogatások pénzügyi érdekeinek védelmére az európai uniós forrásból és a nemzeti költségvetésből nyújtott támogatások jogszabályi kereteit az uniós jogszabályok, valamint az államháztartási jogszabályok, így különösen az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, valamint az annak felhatalmazására kiadott kormányrendeletek biztosítják. A hazai (költségvetési) támogatások rendelkezésre bocsátásakor különböző jogállású és feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek, szervezetek vehetnek részt (kezelő szervek, lebonyolító szervek).

Ezen szervezetek (akár a támogató nevében és képviselőjében) érdemben járnak el, vagy csak a támogató adminisztratív munkáját segítő (lebonyolító) szervként működnek közre, a támogatási rendszert bonyolíthatják, a támogatások rendelkezésre bocsátását, a támogatásokkal való elszámolást többszintűvé tehetik, és ezzel csökkenthetik az állami források átláthatóságát.

Erre tekintettel vizsgálandó, hogy ezen többszintű „intézményrendszer” miképp tehető hatékonyabbá, átláthatóbbá.

A hazai forrásból nyújtott költségvetési támogatások rendszere – a fejezeti-támogatói tagozódás miatt – eltér az európai uniós forrásból nyújtott támogatások rendszerétől. A központi költségvetésből nyújtott költségvetési támogatások körében elviekben nincs lehetőség arra, hogy különböző fejezetek azonos céllal, azonos kedvezményezettek részére nyújtsanak (azonos jogcímmel) költségvetési támogatást, azonban a kormányzati struktúraváltások miatt célszerű lehet a megítélt támogatások esetleges halmozódásának vizsgálata is. Eltérő jogcímek szerinti támogatások esetében is felmerülhet azonban – az azonos kedvezményezettek körében – az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 107. cikk (1) bekezdése szerinti támogatás vagy csekély összegű támogatásként való minősítés. Ennek megfelelően a Támogatásokat Vizsgáló Iroda részére történő bejelentési kötelezettség szélesítése is indokolt lehet.

Magyarország versenyképességét jelentős mértékben befolyásolja a hazai nagyvállalatok hatékonysága, e vállalatoknál kialakított és működtetett irányítási rendszerek színvonala. Az IMB nemzetközi kutatásai¹⁹ azt támasztják alá, hogy a Magyarország a nemzetközi beruházások szempontjából a vizsgált országok élmezőnyében található, ugyanakkor az üzleti hatékonyságot vizsgálva a menedzsment gyakorlatok, valamint az attitűdök és értékek vonatkozásában a lehetőségeihez képest alul teljesít. E területeken jelentős előrelépést hozhat – az államigazgatásban, valamint a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában már bevezetett – belső kontrollrendszer, illetve az ehhez kapcsolódó megfelelési (compliance) rendszer kötelező, minimális követelményeinek előírása. E rendszerek nem csak szabályozottabbá és hatékonyabbá teszik a hazai nagyvállalatok működését, de a beszállítói láncolatok révén pozitív hatást gyakorolnak a

¹⁹<https://imd.cld.bz/IMD-World-Competitiveness-Booklet-2022/76/> 76. oldal

nemzetgazdaság egészére, hozzájárulnak a korrupciós gyakorlatok visszaszorításához és javítják az üzleti etikát.

5.6. Társadalmi integritás – tudatosság növelése a lakosság, de főként a felnövekvő nemzedék körében

A korrupció nem a társadalomtól függetlenül létező jelenség, ezért a korrupció megelőzésében a társadalom minden tagjára egyén és szervezeti 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. Az NVSZ először a NKP keretei között a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanáccsal együttműködve – osztrák mintára – egynapos szemléletformáló „iskolai szakmai nap” módszertant dolgozott ki 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 képzésekkel párhuzamosan szükséges egy módszertani útmutató kidolgozása is, mely támogatná a tanárokat az iskolákban végzendő szemléletformálásra, az értékelvű magatartás közvetítésében.

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 megtörtéző élethelyzeteken keresztül, könnyed hangvételen mutatták be az integritás sértő helyzeteket/bűncselekményeket és azok következményeit.

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

A végzett hallgatók, a pályakezdő fiatalok 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.

Az NKE-n – A „Versenyképes közszolgálat 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 mentorálási 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 ismeretanyagoknak. 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 „felnéz” 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 – a rossz szokásokon túl – az egészségügye torzító jelenségként hatott. Ennek teljes mértékű felszámolásához a jogi, rendészeti módszerek önmagukban nem elegendőek. A probléma ösztársadalmi léptékű, így a megoldásban társadalmi összefogás és lakossági szemléletformálás szükséges. A vesztegetés jelensége Kelet- és Közép Európában leggyakrabban az egészségügyi szolgáltatások nyújtása során fordul elő. Magyarországon – a bérek jelentős emelésével és a szigorú szankcionáló rendelkezések ellenére – még mindig jelen van a hálapénz intézménye. Nehezen tud a lakosság a több évtizedes szokásával szakítani, mert attól reméli, hogy így jut magasabb színvonalú ellátáshoz az egészségi állapotától függetlenül.

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.

Mivel a bűncselekmények elkövetésében az idősotthonok 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 többlettuttatást. 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 összeférhetetlenséget keletkeztet *az egészségügyi szolgálati jogviszonyról* szóló 2020. évi C. törvény alapján, ezáltal a munkáltatónak van joga fellépni ennek megszüntetésére.

5.7. A külföldi vesztegetés elleni fellépés – kapacitások és kompetenciák fejlesztése a lakosság körében és a magánszektorban a külföldi vesztegetés kockázatainak mérséklése érdekében

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) bekezdés 13. pont a) alpontját 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 külföldi 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, javaslatait. 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, képviselője, 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 hírnevet. 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 külföldi 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 közsféra és a gazdasági szereplők tekintetében is indokolt. Az NKS végrehajtási időszakában az NVSZ a Belső Biztonsági Alapból már megvalósított egy széles körű képzési programot „Antikorrupciós képzések kiemelten a külföldi 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 (NAV 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 vagyontisztára 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 főként 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. A Monitoring Támogató Mátrix (a továbbiakban: MTM) támogatja az intézkedési terv pontjainak monitorozását azzal, hogy tartalmazza a feladatokhoz rendelt célértékeket és teljesülésükkkel az elérendő célokat is; az Indikatív költségterv pedig a megvalósításukhoz szükséges pénzügyi feltételeket rögzíti.

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 és kommunikációja

A Stratégia és intézkedési terve nyomon követésére Monitoring Bizottság (a továbbiakban: MB) alakul, amelynek elnöke a belügyminiszter által kijelölt szakmai felsővezető. A monitoring bizottságba az összes olyan miniszter, legalább szakmai vezetői szintű tagot delegál, aki az intézkedés első helyi felelőseként jelenik meg a Stratégia intézkedési tervében. Az MB további tagjai az Integritás Hatóság elnöke, a Közbeszerzési Hatóság elnöke, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság főigazgatója, a Magyar Kormánytisztviselői Kar elnöke és a Korrupcióellenes Munkacsoport – nem kormányzati szereplőket képviselő tagjai által megválasztott – alelnöke. Az MB titkárságának feladatát – mint a korrupcióellenes kormányzati tevékenység összehangolásában közreműködő szerv – az NVSZ látja el.

A monitoring tevékenység alapját – a stratégiai függelékét képező – MTM képezi. Az MTM a Stratégiával együtt közzétételre kerül a www.korrupciomegelozes.kormany.hu oldalon. Az MTM negyedéves bontásban tartalmazza az egyes intézkedések előrehaladására vonatkozó információk, illetve a vonatkozó mutatószám értékére vonatkozó, a monitoring folyamat során kitöltendő részeket. Az MB szükség esetén további oszlopokkal egészítheti ki az MTM-et.

Az egyes feladatokról való beszámolásért felelős szervek minden negyedév végéig – az NVSZ útján, az MTM vonatkozó részek kitöltésével – tájékoztatja az MB-t a feladat előrehaladásáról. Az MB az adott negyedévet követő egy hónapon belül ülést tart, amelyen megvizsgálja és értékeli az előrehaladásról szóló beszámolókat, és ezzel kapcsolatban jelentést tesz a Belügyminisztérium felé. A jelentés felterjesztésével egyidejűleg az MTM-nek az előrehaladási beszámolókkal frissített változata közzétételre kerül a www.korrupciomegelozes.kormany.hu honlapon. A belügyminiszter szükség esetén a Stratégia végrehajtása érdekében az indokolt beavatkozásokra javaslatot tesz a Kormány felé.

Az Európai Unióból származó forrásokra vonatkozó csalás és korrupció elleni stratégia (a továbbiakban: csalás elleni stratégia) nyomon követését ellátó közigazgatási és területfejlesztési miniszter az MB ülései előtt írásbeli tájékoztatást ad az MB tagjainak a csalás elleni stratégia cselekvési terve végrehajtásának állásáról.

Az MB belügyminiszter felé történő jelentéstétel részeként – szükség szerint, de félévente legalább egyszer – javaslatot tesz a Stratégia végrehajtására vonatkozó sajtóközlemény kiadására.

A Korrupcióellenes Munkacsoport évente kifejti álláspontját a stratégia végrehajtásáról 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 említett törvény 52. § (1) bekezdése alapján megvitatja, és ennek keretében – szükség szerint – dönt a Stratégia, illetve annak egyes intézkedései felülvizsgálatáról.

A belügyminiszter a végrehajtás időtávját követően gondoskodik a Stratégia hatásosságának független, professzionális, külső értékelő szervezet általi értékelésének elkészítéséről, hogy az értékelés eredményei hozzájáruljanak a jövőbeni korrupcióellenes politika kialakításához.

A Mátrix „6.2. A Stratégia nyomon követése, értékelése, felülvizsgálata és kommunikációja” cím alatt kifejtett módon tartalmazza az egyes intézkedések mutatószámait, a Monitoring Bizottság és a nyilvánosság intézkedésenkénti bontású rendszeres tájékoztatását, valamint a Stratégia záró értékelését.