

**A 2020-2022. közötti időszakra szóló középtávú
Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia**

1. Összefoglaló.....	3
2. Helyzetelemzés	4
2.1. Alapvető kihívások.....	4
2.2. Hazai előzmények	4
2.3. Az NKP és a Stratégia viszonya.....	7
2.4. Nemzetközi és európai uniós kitekintés	7
3. Célrendszer	9
3.1. Általános cél	9
3.2. Stratégiai célok.....	9
3.2.1. A korrupcióellenes tevékenység szakszerűségének további fokozása.....	9
3.2.2. Az integritási tudatosság további erősítése	9
3.2.3. Az ügyintézési folyamatokban rejlő kockázatok további mérséklése	9
4. Beavatkozási területek	9
4.1. Technológiaalapú beavatkozási terület	10
4.2. Szabályalapú beavatkozási terület.....	12
4.2.1. A korrupciós bűncselekmények felderítése és nyomozása hatékonyságának fokozása	12
4.2.2. Az integráns állami működést támogató jogszabályi környezet monitoringja	13
4.2.2.1. Korrupciós bűncselekmények kockázatainak központi elemzése	13
4.2.2.2. Közpénzből finanszírozott nagy értékű beruházások	14
4.3. Értékalapú beavatkozási terület	15
4.3.1. Belső kontrollok kialakítása és működtetése a korrupció kockázatainak csökkentésére	15
4.3.2. A szervezeti integritás továbbfejlesztése minőségfejlesztéssel	17
4.3.3. Integritási és biztonsági tudatosság fokozása a közszférában.....	17
5. A beavatkozások megvalósításának feltételei	20
6. Megvalósítás és nyomon követés	20

1. Összefoglaló

A Kormány elkötelezett a korrupció elleni küzdelemben, és saját hatáskörében 2010 után átfogó korrupcióellenes intézkedéseket és Nemzeti Korrupcióellenes Programot indított, amelynek köszönhetően az antikorrupciós tevékenység egyre szélesebb és szilárdabb. 2010 óta sokkal felelősebb, fegyelmezettebb és átláthatóbb az állam működése, a közpénzek, uniós források felhasználása, átláthatóbbak a közbeszerzések. Mindez abban is látható, hogy 2010 óta Magyarország pénzügyileg és gazdaságilag is megerősödött. Jelentősen nőtt a pénzügyi stabilitás, szilárd a költségvetés, minden évben teljesül a hiánycél, folyamatosan csökken az államadósság, az uniós átlag fölött teljesít a magyar gazdaság, jelentősen nőtt a nemzeti vagyon.

Az elmúlt években Magyarországon átfogó korrupcióellenes intézkedések történtek, például szigorúbb a korrupciós bűncselekmények büntethetősége. Minden állami szerv megerősítette korrupció ellenes tevékenységét (nyomozóhatóságok, Állami Számvevőszék, Közbeszerzési Hatóság, Kormány, stb.), kifehéredett a magyar gazdaság, átláthatóbbak és jogszerűbbek a közbeszerzések, a pártfinanszírozás, az uniós pénzek felhasználása, az állami vállalatok működése, a vagyonkezelés, kiszélesedett a vagyonyilatkozati tételre kötelezettek száma, törvény született a külföldről finanszírozott civil szervezetek átláthatóságának növelésére is.

A korrupcióellenes intézkedések ezután is folytatódnak a közszférában és az egész államigazgatásban. A Kormány továbbra is kész minden támogatást megadni a korrupció ellenes tevékenységhez a rendőrségnek, az ügyészségnek, a bíróságoknak. A Kormány bírói és ügyészi béremelést is indított. Az elmúlt időszakban felmerült bírói korrupciós gyanús esetek (például a Szeviép-ügy) miatt különösen fontos a bíróságok korrupciómentesítése, mert a független és pártatlan igazságszolgáltatás minden magyar állampolgárt megillet. A bíróságok átláthatóbb működését egyébként a GRECO (Korrupció Elleni Államok Csoportja) is javasolta. A Kormány emellett az állami szervek korrupcióellenes együttműködésének kiszélesítését szeretné. A Kormány konkrét tervezett intézkedései között szerepel, hogy szorgalmazza az Országos Bírói Hivatal és a legfőbb ügyészség antikorrupciós közös képzéseinek megtartását a bírák, ügyészek és a rendőrség állománya részére.

A Kormány most a 2022-ig szóló korrupcióellenes stratégiai célokat határozza meg, a 2020-2022 Nemzeti Korrupcióellenes Stratégia (a továbbiakban: Stratégia) elfogadásával. A Stratégia a Kormány szakpolitikai stratégiája, amely a korábbi időszakra szóló Nemzeti Korrupcióellenes Program (a továbbiakban: NKP) vívmányaira és tapasztalataira építkezve meghatározza a korrupció megelőzését, valamint a jelenség elleni fellépést szolgáló intézkedések irányait, kereteit.

A Stratégia központi célja olyan feltételek kialakítása, amelyek elősegítik a korrupciós helyzetek időben történő felismerését, kezelését, és ezzel támogatják a közigazgatás és a társadalom valamennyi szereplőjét abban, hogy az ilyen típusú veszélyeket meg tudják előzni, felismerjék, illetve kezeljék azokat. A Stratégia egyben rávilágít minden olyan lehetőségre és eszközre, amelyek igénybe vétele a korrupció ártalmainak törvényes kezelésére szolgál.

A Stratégia a kitűzött céljait a következő három beavatkozási területen keresztül valósítja meg:

1. technológialapú,
 2. szabályalapú és
 3. értékalapú
- beavatkozási terület.

A Stratégiában nevesített beavatkozások megvalósítását szolgáló konkrét intézkedéseket és azok felelőseit, ütemezését külön intézkedési terv rögzíti, amely egyben biztosítja az intézkedések végrehajtásának nyomon követését is az abban meghatározott beszámolási és jelentéstételi rendben.

A Stratégia hatálya kiterjed a közszféra, az állami tulajdonú vállalatok és a versenyszféra, illetve a társadalom egészére. A 2015-2018-as program részükre fogalmazott meg eltérő célokat, valamint számukra tesz javaslatot a 2020-2022-es stratégia is.

2. Helyzetelemzés

2.1. Alapvető kihívások

A korrupció, mint társadalmi és gazdasági jelenség kezelése komplex megközelítést igényel. A korrupció elleni fellépés magában foglalja az azt lehetővé tevő okok és körülmények feltárását, azokról a társadalom minél szélesebb körének tájékoztatását (figyelemfelhívás), ezzel a potenciális korrupciós bűnalkalmak csökkentését. Ugyanígy része a fellépésnek a korrupciós bűncselekmények nyílt és leplezett eszközökkel való megelőzése, megszakítása, felderítése, továbbá az elkövetők felelősségre vonása a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) alapján.

A korrupciós jelenségek megelőzése és felderítése nagy jelentőséggel bír Magyarország versenyképessége és nemzetközi megítélése szempontjából, ezen túl hosszú távú pozitív hatása van a gazdaságra és a társadalomra. A korrupciós cselekményeket lehetővé tevő okok és körülmények folyamatos változása megköveteli az azokra adott válaszok felülvizsgálatát.

2.2. Hazai előzmények

Hazánkban az első, kifejezetten korrupcióellenes Korm. határozat 2001-ben született, amely a korrupció elleni küzdelem fő eszközének a szabályalapú beavatkozást tekintette: a végrehajtandó intézkedéseket büntetőjogi és egyéb jogi feladatokra osztotta, amelyeket további intézkedések egészítettek ki.¹ Ezen időszakban csatlakozott Magyarország a jelentős nemzetközi antikorrupciós egyezményekhez².

A korrupció elleni küzdelem következő fontos lépése az a közös nyilatkozat volt, amelyet az összehangolt fellépés érdekében 2011. november 18-án a közigazgatási és igazságügyi miniszter, az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész írt alá. A nyilatkozat ugyan jogi kötelező erővel nem bír, csupán „erkölcsi kötelezettségvállalásnak” tekinthető, de abban elkötelezték magukat az aláírók amellyel, hogy az igazságszolgáltatási szervek függetlenségének tiszteletben tartása mellett összehangolt lépéseket tesznek a korrupció megelőzéséért, konzultálnak és együttműködési hálózatot igyekeznek kialakítani. 2014 decemberében a 2011-es közös nyilatkozatban részes szervezetek vezetői kiegészítő nyilatkozatban rögzítették a belügyminiszter, majd az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és a Közbeszerzési Hatóság elnökének

¹ 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról

² a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló OECD egyezmény, az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye, a Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezmény, az ENSZ Korrupció elleni Egyezmény

csatlakozását is.

A korrupció elleni fellépés szervezetrendszer kapcsán kiemelendő, hogy a Nemzeti Együttműködés Programjában megfogalmazott kormányzati prioritást³ követve 2014. év végén változtak a kormányzati korrupcióellenes tevékenység szervezeti keretei is. A Kormány a korrupcióellenes tevékenységének koordinálását a belügyminiszter hatáskörébe, ezen belül Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ) feladatkörébe utalta. Az NVSZ amellett, hogy 2014 óta végzi a korrupcióellenes tevékenységgel kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolását, a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve. Feladat- és hatásköre az Rtv., valamint a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet alapján kiterjed a bűnfelderítésre és bűnmegelőzésre, a kifogástalan életvitel ellenőrzésre, a megbízhatósági vizsgálatra, a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatokra, valamint a vezetői beosztásba kinevezést és a rendfokozatban történő soron kívüli előléptetést megelőző előzetes véleményalkotásra.

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

Az igazságszolgáltatási reform keretében alkotott új kódexekben, így az új Büntető Törvénykönyvben és az új Polgári Törvénykönyvben is kiemelt értékeként jelenik meg a korrupció megelőzése és az állami vagyonnal való felelős gazdálkodás követelménye.

A Be. a jogalkalmazás során tapasztalható ágazati szinten szétszórt szabályozásokat orvosolta, ugyanis régóta igény volt a leplezett eszközök előírásainak átalakítása. 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. Ilyen például a vesztegetés, a befolyás vásárlása és a befolyással üzérkedés meghatározott esetei.

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

A Kormány 2012-ben elfogadta a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programját⁴, amely

³ „Egy társadalom életében a legfontosabb közös érték az a rend, amely megadja a hétköznapi biztonságát, a boldogulás alapfeltételét.” Nemzeti Együttműködés Programja 2. pont
<http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf>

⁴ 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról

jelentős lépés volt, 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 is: a korrupció megelőzése és az integritás erősítése is.

Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: Intr.) a kormányzat 2013 februárjában integritásirányítási rendszert vezetett be. Az egyén és a szervezet integritása szoros kölcsönhatásban van egymással: ha az egyén nem azonosul a szervezet értékrendjével, elvárásaival, akkor a szervezet működésének hatékonysága is csorbul. A szervezeti integritás erősítése a korrupció megelőzése mellett a jó kormányzást és a hatékony közszolgálatot is segíti.

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 vonatkozó bejelentések fogadására és kivizsgálására vonatkozó általános eljárásrendet.

2012-ben a Kormány Zöld Könyvet készített az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről, amely útmutatóul szolgált ahhoz, hogy a 2012-ben létrejött közszolgálati hivatásrendi köztisztviselők, illetve a költségvetési szervek saját szervezetükre szabva elkészíthessék saját hivatásrendi, valamint szervezeti etikai kódexüket. Ennek megfelelően 2013-ban valamennyi jogállási törvény hatálya alá tartozó személyi állomány vonatkozásában elkészültek a hivatásetikai kódexek.

Az első állami antikorrupciós stratégiai dokumentum az NKP volt, amely 2015. május 27-én került közzétételre. Az NKP rögzítette a korrupcióellenes cselekvés főbb elveit, célkitűzéseit, a módszertani alapokat és új beavatkozási területeket tárt fel, amelyeken új alapokon nyugvó célokat és feladatokat azonosított a korrupciós kockázatok csökkentése, az egyéni és a szervezeti integritás erősítése érdekében.

Az NKP túlmutatott a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programján azzal, hogy a közszolgálaton túl az üzleti élet szereplői és a lakosság körében is célul tűzte a szemléletformálást, a korrupcióval szembeni ellenálló képesség növelését. A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015-2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat, valamint a Nemzeti Korrupcióellenes Programmal összefüggő intézkedések 2017-2018. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1239/2017. (IV. 28.) Korm. határozat tartalmazzák a további szükséges intézkedéseket.

Az NKP végrehajtása során az intézkedési formák széles skáláját sikerült alkalmazni az értékalapú módszerektől a szigorúan vett szabályalapú folyamatokig. Az NKP novumaként

kiemelendő, hogy a társadalom széles körét szólította meg az alkalmazott módszereket, eszközöket a csoportok sajátosságaihoz igazítva. Az NKP végrehajtása során szerzett tapasztalatok azt igazolták, hogy az államigazgatási szervek részéről igény van arra, hogy a munkatársaik szemléletformáló képzéseken vegyenek részt, megismerjék az egyéni és szervezeti integritás fejlesztésében rejlő lehetőségeket, illetve arra is, hogy az integrált kockázatkezelést olyan munkatársaik működtessék, akik azonosulni tudnak a korrupció mentesség szemléletével.

A jövőben tovább kell népszerűsíteni a már kiadott módszertani útmutatókat⁵, szemléletformáló tréningeket, a szakmai képzéseket, de olyan területek felé is szükséges nyitni, amelyek eddig az NKP-ban nem kaptak helyet, ilyen a technológiai alapú vívmányok korrupció elleni küzdelemben való széles körű felhasználása.

2.3. Az NKP és a Stratégia viszonya

A Kormány zéró toleranciát hirdetett a korrupcióval szemben, minden rendelkezésre álló eszközt fel kell használni arra, hogy a korrupciós kockázatok tovább csökkenjenek Magyarországon, illetve a korrupciós bűncselekmények látenciája is mind alacsonyabb legyen. A korábbi korrupcióellenes stratégiák fő elemei a szabályalapú beavatkozásokon alapultak és a jogszabályi környezet felülvizsgálatát, egyes jogintézmények újragondolását irányozták elő. Figyelemmel az elmúlt évek jogalkotására, a Stratégiában már nem jut ilyen hangsúlyos szerephez a jogalkotás, ugyanis a közelmúltban megalkotott anyagi jogi és eljárási jogi kódexekben biztosított eszközök hatékonysága a jogalkotás során felhasznált információk alapján megfelelő. Ezt csak hosszabb időtáv empirikus tapasztalatai alapján lesz majd indokolt felülvizsgálni. Erre tekintettel a Stratégia nagyobb hangsúlyt helyez 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 NKP-ben megfogalmazott célok, a cselekvési tervekben meghatározott, és az azokkal összefüggésben vállalt egyéb feladatok teremtették meg az alapot ahhoz, hogy Magyarországon a korrupció megelőzése megerősödjön.

A korrupció megelőzése területén a legfontosabb, hogy a már elért eredmények fennmaradjanak, megőrzésre kerüljenek, újabb eszközök és módszerek bevonásával tovább folytatódjon a korrupcióval szembeni ellenálló képesség erősítése, az egyéni és szervezeti integritás fejlesztése.

A Stratégia ezért a szilárd jogszabályi környezetből kiindulva a korrupcióellenes fellépés értékalapú eszközeire (egyéni és szervezeti integritás erősítése, szemléletformálás, tudatosság), valamint a technológiai fejlődésnek a közigazgatás elektronizálása által nyújtott lehetőségeire helyezi a hangsúlyt.

2.4. Nemzetközi és európai uniós kitekintés

Az ENSZ Korrupció Elleni Egyezménye

Az ENSZ Korrupció Elleni Egyezményének (a továbbiakban: UNCAC) célja a korrupció hatékonyabb megelőzésére és felszámolására irányuló intézkedések elősegítése és megerősítése. A Belügyminisztérium és az NVSZ szakértői résztvételét biztosított az UNCAC végrehajtását ellenőrző felügyeleti mechanizmus első és második ciklusához. Az NVSZ részt

⁵ Az integritásfejlesztést támogató módszertani útmutatók az alábbi hivatkozás alatt érhetőek el:
<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/szakmai-anyagok-es-osszefoglalok2>

vesz az UNCAC Megelőzési Munkacsoport tevékenységében, amelynek során lehetősége nyílt arra, hogy a 186 tagállam korrupcióellenes gyakorlatát megismerje, illetve saját tapasztalataival gazdagítsa a nemzetközi szervezetet és a tagállamokat.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: OECD) 1997-ben fogadta el a megvesztegetés elleni egyezményt⁶ a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelem érdekében. A Vesztegetés Elleni Munkacsoportjában a Belügyminisztérium szakértői részvétellel biztosítja hazánk képviseletét, az NVSZ 2014 óta vesz részt az OECD Közsféra Vezető Integritás Tisztségviselők Munkacsoport munkájában.

Pozitívan értékelte az OECD hazánkkal kapcsolatban a szervezeti integrációt és a járási hivatali rendszer, valamint a kormányablak-hálózat létrehozását, további teendőként javasolta az infokommunikációs technológiákban rejlő lehetőségek és az e-közigazgatási technikák még hatékonyabb kiaknázását. Jelen Stratégia ezt kiemelt területként kezeli a korrupció elleni küzdelem területén.

Az OECD Közsféra Integritására vonatkozó ajánlásának célja, hogy „minta” integritás stratégiát nyújtson az egyes tagállamoknak, amely elszigetelt intézkedések helyett átfogó, kockázatalapú és az egész társadalmon átívelő integritás kultúra megteremtését célzó megközelítést alkalmaz.

Az OECD „Education for Integrity” című kiadványa két helyen is hivatkozik Magyarországra, mint jó tagállami példára, mivel a közoktatás keretei között hangsúlyt kíván fektetni a korrupcióelleni ismeretek oktatására.

Az Európai Unió Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózata, Európai Partnerek a Korrupció Ellenés Kapcsolattartói Hálózat

Az Európai Unió Korrupcióellenes Kapcsolattartói Hálózatának, valamint az Európai Partnerek a Korrupció Ellen (a továbbiakban: EPAC)⁷ munkájában történő aktív szerepvállalásával az NVSZ hozzájárult a kockázatkezelési metodika kialakításához. Az integritási kockázatok kezeléséről készített EPAC útmutató célja, hogy mintát adjon az antikorrupciós szervezetek számára a kockázatelemzési tevékenység fejlesztéséhez.

2016-ban a Kormány több jogszabályt is módosított⁸ az integritásirányítás és a belső kontroll

⁶ OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions

⁷ Az Európai Partnerek a Korrupció Ellen (European Partners Against Corruption, EPAC) egy független, informális szakmai hálózat. Tagjai az Európa Tanács országai, azon belül a 27 EU tagállam összesen több, mint 60 antikorrupciós szervezete és rendőrségi felügyeleti testülete. 2001 óta működik, fő célja szakmai tapasztalatsere-fórum biztosítása a tagszervezetek szakértői számára határokon átnyúló közös stratégiák kidolgozására és a szakmai színvonal fejlesztésére. Ennek fő fóruma az éves szakmai konferencia és közgyűlés, mely minden évben ajánlásokat fogad el a következő év stratégiai irányai, feladatai meghatározására. Az Európai Kontaktpont Hálózat a Korrupció Ellen (European Contact-Point Network Against Corruption, EACN) egy formális szakmai hálózat, amely az EU tagállamok mintegy 50 antikorrupciós szervezetét, valamint az OLAF-ot foglalja magában. 2008 óta működik, az Európai Tanács határozata hozta létre. Az EPAC szervezetre ráépülve működik, fő célja az EU tagállamok antikorrupciós együttműködésének – ideértve a megelőzést is – a fejlesztése.

⁸ Módosításra került a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet, valamint a rendőrség belső bűnmegelőzési és

folyamatok egységesítése érdekében. Az Európai Bizottság 2017. évi országjelentése⁹ szerint a Kormány korrupció elleni küzdelmének kerete a közintézményeken belüli integritásirányítási rendszerre, a szakmai etikai képzésre és a kockázatkezelési rendszerekre támaszkodik. A 2018. évi országjelentés¹⁰ kiemeli a közbeszerzés területén megtett intézkedések sorozatát, továbbá említést tett a megbízhatósági vizsgálatok eredményességéről a hétköznapi korrupció visszaszorításában.

3. Célrendszer

3.1. Általános cél

A Stratégia követi az NKP azon fogalom-meghatározását, amely a korrupció fogalmát tágan értelmezi, nem szűkíti a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) XXVII. Fejezete szerinti korrupciós bűncselekményekre, hanem minden olyan társadalmi jelenséget ért alatta, amely során valaki a rábízott hatalommal visszaél.¹¹ A Stratégia általános célja ezért olyan feltételek kialakítása, amelyek a nemzet minden tagját támogatja a korrupciós veszélyek időben történő felismerésében, azok elkerülésében, és segíti a korrupció esetén követendő eljárásban.

3.2. Stratégiai célok

A Stratégia megvalósítását az alábbi stratégiai célok szolgálják, amelyek egyben meghatározzák az egyes beavatkozási területeket. A beavatkozási területekhez már hozzárendelhető az alkalmas eszköz, intézkedés, felelős és ütemezés is.

3.2.1. A korrupcióellenes tevékenység szakszerűségének további fokozása

A korrupció-megelőzéshez és a felderítéshez olyan jogszabályi környezet, valamint szakmai kompetenciák fejlesztése szükséges, amelyek elősegítik a jogalkalmazók körében az egységes joggyakorlást.

3.2.2. Az integritási tudatosság további erősítése

Az integritás úgy fejleszthető tovább, ha a közszféra szereplői tudatosítják magukban az integritásuk szintjét, és felismerik az arra leselkedő veszélyeket, majd a rendelkezésükre álló eszközökkel azokat elhárítják, mind egyéni, mind szervezeti szinten egyaránt.

3.2.3. Az ügyintézési folyamatokban rejlő kockázatok további mérséklése

Az állami szervek működése technológiai alapú folyamatainak egyszerűbbé, gyorsabbá, nyomon követhetővé tétele hozzájárul az állam működése iránti bizalom további erősödéséhez.

4. Beavatkozási területek

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.

⁹ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-hungary-hu.pdf>

¹⁰ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-hungary-hu.pdf>

¹¹ A hatalom legszélesebb körben elfogadott társadalomtudományi definíciója a következő: „Hatalomnak azt a társadalmi kapcsolatban rejlő lehetőséget nevezzük, amely megengedi, hogy az egyik ember akár a másik ellenállása ellenére is véghez vigye akaratát, függetlenül attól, hogy erre a lehetőségre mik, vagy milyen eszközök adnak módot.” (Max Weber)

A Stratégia a kitűzött céljait három beavatkozási területen valósítja meg, ezek: a technológiaalapú, a szabályalapú és az értékalapú beavatkozási terület. A Stratégia újítása a technológiai alapú beavatkozási terület egyenértékűvé tétele a szabály-, illetve értékalapú beavatkozási területekkel. Ezzel az elektronikus közigazgatás rendeltetése új értelmet nyer, a korrupció elleni küzdelem, különösen annak megelőzése pedig hatékonyabbá válhat.

A korrupció megelőzésének hagyományos, legrégebbi múltra visszatekintő eszközei a szabályalapú eszközök. Ezek célja, hogy jogi eszközökkel – kógens szabályokkal, tilalmakkal, felelősségi renddel és szankció kilátásba helyezésével – szüntessék meg a korrupciós alkalmakat. A szabályozók kívülről gyakorolnak befolyást és végső esetben állami kényszerben öltenek testet.

Az értékalapú eszközök az emberek belső erőforrásait, jóra való hajlamukat mozgósítják, hatékonyan támogatva ezzel a szabályalapú eszközök érvényesülését.

A technológiai eszközök nem próbálják kívülről szabályozni az emberi viselkedést, sem belülről átalakítani azt, hanem – ahol arra lehetőség nyílik – automatizált módon kiküszöbölik az emberi közreműködést, és így a korrupció lehetőségét is.

4.1. Technológiaalapú beavatkozási terület

A különböző nemzetközi kutatások és statisztikai elemzések alapján általában véve az e-közigazgatás és a digitalizáció hatékony eszközei a korrupció csökkentésének, mivel egyértelműen átláthatóbbá teszik a közigazgatási szolgáltatásnyújtást. A digitális térben végzett minden aktivitásnak nyoma van (és nem is feltétlenül csak egy helyen).

Hazánkban 2018. január 1-jétől a gazdálkodó szervezetek és a költségvetési szervek számára a közigazgatás valamennyi ágazatában kötelező az elektronikus ügyintézés. Az elektronikus ügyintézés a magánszemély ügyfelek számára is biztosított, amennyiben ezt az ügyintézési módot választják, és rendelkeznek a szükséges technikai feltételekkel.

Az e-közigazgatási fejlesztések során már megvalósult, vagy folyamatban lévő fejlesztések elsődlegesen arra irányultak, hogy a felhasználók megfelelő szakrendszereket tudjanak használni feladataik elvégzése érdekében. A jövőbeli fejlesztések stratégiai célja a back-office folyamatok további elektronizálása annak érdekében, hogy a közigazgatási háttérmunka is mind inkább elektronikusan történjen, és ahol lehet, minél több részfolyamat automatizáltan. Fontos, hogy a belső folyamatokat olyan módon kell elektronizálni, hogy nem egy az egyben a meglévő papíralapú folyamat kerüljön leképezésre a digitális térben, hanem igazgatásszervezési szempontból úgy kell átalakítani, leegyszerűsíteni az ügymenetet, hogy a digitális megoldásokból fakadó lehetőségeket maximálisan kihasználva váljon egyszerűbbé a teljes folyamat.

A belső folyamatok további elektronizálásával elérhető az is, hogy a folyamatban mind több helyen alkalmazásra kerüljenek azon technológiai elemek (adatokhoz és rendszerekhez való jogosultság alapú hozzáférés, illetve a hozzáférések naplózása, elektronikus hitelesítési és időbélyegzési megoldások, elektronikus fizetés, automatizált adatszerek), amelyeknek köszönhetően tovább csökkenhet vagy megszűnhet a korrupciós kockázat. A fejlesztések további célja az e-ügyintézési folyamat átláthatóságának növelése, azáltal, hogy az ügyfelek

részére az ügykövetés funkciója biztosított legyen, valamint az érintett az adataihoz történő hozzáférésről tudomást szerezzen, és azt nyomon követhesse. Kiemelten fontos a hatósági adatbázisok fejlesztése, kiterjesztése, az adatkapcsolatok megteremtése, valamint a rendszer hibátlan működtetése, amely alapját képezheti az adatalapú közigazgatásnak, ami egyben a szolgáltatások és folyamatok további széles körű automatizálására is lehetőséget adhat a jövőben, ezáltal is tovább csökkentve a korrupciós kockázatokat.

Az e-közigazgatás korrupciós kockázatokat csökkentő hatásai

Az e-közigazgatási projektekkel kapcsolatosan elmondható, hogy az általuk létrejövő informatikai fejlesztések egyszerűsítik, gyorsítják és biztonságosabbá teszik a hivatali ügyintézést, mivel az ügyek elektronizálásának hatására a korábbi személyes ügyintézés elektronikus útra terelése történik megfelelő szintű hitelesítési folyamattal, illetve szakrendszeri naplózás kialakításával. Ezek az elektronizálási lehetőséget nyújtó folyamatok alapvetően csökkentik a korrupció lehetőségét, tekintettel arra, hogy az ügyek digitális térbe történő elhelyezésével a folyamatok jobban, informatikailag támogatott eszközökkel nyomon követhetővé válnak.

1) Ügyfél és ügyintéző közötti személyes kontaktusok számának csökkenése, vagy elhagyása

Az e-ügyintézési szolgáltatások megjelenése és lakossági, vállalati elterjedése az ügyfelek oldalán nyilvánvalóan jelentkező idő- és pénzmegtakarításon, valamint kényelmi funkciókn túlmenően csökkenti az ügyintéző és az ügyfél közötti személyes kontaktusok számát, ezáltal csökkentve a potenciálisan jogellenes befolyásolási szándékok lehetőségét is.

2) Automatizált döntéstámogató rendszerek kialakítása a hatósági döntéshozatalban

A digitális döntéstámogató rendszerek alkalmazása elősegítheti a helyes döntést a mérlegelésen alapuló jogalkalmazásban is. Az elektronikus rendszerekben rögzített esetekből, ügyekből kialakulhat egyfajta hatósági joggyakorlatot tükröző adattömeg, amely a helyszínen eljáró hatósági személy adott ügyben való döntését segíti (pl. hogy mekkora bírságot célszerű kiszabnia a jogszabály által biztosított értékhatáron belül). Ez egyrészt iránymutatásul szolgál az eljáró személy részére, másrészt ellenőrizhető, hogy egy adott esetben az irányadó gyakorlatnak megfelelő intézkedést fogantatosítottak-e a jogszabály által biztosított diszkrecionális keretek között. A döntéshozatalhoz sokkal jobb minőségű lekérdezéseket, jelentéseket lehet készíteni a működésről és ügyforgalomról, folyamatokról, statisztikai kimutatásokról.

Ennek érdekében célszerű egy, az állam által szolgáltatott Automatizált Közigazgatási Döntéshozatali (AKD) modell létrehozása, amelynek eredményeként az ügy indítása és lezárása közötti ügyintézési lépések emberi beavatkozás nélkül történhetnek meg.

Első ütemben a Belügyminisztérium hatáskörébe tartozó eljárások felmérése, egyes, az automatizálásra különösen alkalmas ügyek kiválasztása, valamint ezek tekintetében az alkalmazás próbaüzembe helyezése szükséges. Ennek eredményei alapján a működés továbbfejlesztéssel kiterjeszthetővé válik a teljes közigazgatás számára.

3) Okiratokkal, adatokkal való visszaélés lehetőségének minimálisra csökkentése

- a) A dokumentumok hitelességének bizonyítása szempontjából jelentős előrelépést jelent az elektronizálás, különösen a nyilvános kulcsú infrastruktúrán (PKI) alapuló dokumentumhitelesítési eljárások alkalmazása a közigazgatásban. Az ilyen eljárások alkalmazásával a dokumentumok eredetisége könnyen bizonyítható a továbbiakban, hiszen az elektronikus aláírások vagy elektronikus bélyegzők csak akkor érvényesek, ha a hitelesített dokumentumon semmiféle változtatás nem történt az aláírás pillanata óta. Az elektronikus aláírás vagy bélyegző elhelyezésének időpontjából egyértelműen megállapítható a dokumentum keletkezésének ideje, melyet az e-aláírási vagy e-bélyegző szolgáltatást nyújtó ún. bizalmi szolgáltatónak hitelt érdemlően igazol.
- b) A digitális ügyintézési rendszerekhez, nyilvántartásokhoz való hozzáférés naplózása ugyanígy számottevően csökkenti a korrupciós kockázatot, ugyanis míg az – egyre kisebb számban jelen lévő – papíralapú nyilvántartásokba való betekintés (pl. vagyonynyilatkozatok munkáltatói kezelése, tárolása) – 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 informatikai rendszerekhez nem csak az ügyintézők és vezetőik általi hozzáférése naplózott, hanem ez a fejlesztők, üzemeltetési tevékenysége kapcsán is elvárás. Mindezek miatt indokolt a még meglévő papíralapú nyilvántartások elektronikussá tétele.

4) A készpénzes fizetés helyett elektronikus fizetés

Az eljárási illetékek, díjak megfizetésének elektronikus útra terelése jelentősen mérsékli a fizikailag történő pénz-átadással járó korrupciós kockázatot, mivel például a csak elektronikusan intézhető ügyekben egyáltalán nincs lehetőség készpénzes befizetésre, ugyanakkor a többi eljárásban is van lehetőség átutalással vagy bankkártyával fizetni. Ha pedig az elektronikus fizetéssel kapcsolatban merülne fel szabálytalanság gyanúja, az a fizetési szolgáltatónál könnyen ellenőrizhető, bizonyítható.

4.2. Szabályalapú beavatkozási terület

Az állami szervek működéséhez nélkülözhetetlen a hatékony szabályozó rendszer, amely rögzíti a szervezet rendeltetését, feladat- és hatáskörét, a felelősségi rendet, eljárását és ilyen módon a belső működését, valamint az ügyfelek felé irányuló tevékenységét. A működés további feltétele az ellenőrzési és önellenőrzési mechanizmusok, valamint a szabályszegés esetére irányadó szankciók megléte. Az a szervezet képes igazán hatékonyan működni, amelynek beosztottjai, alkalmazottai azonosulni tudnak a számukra előírt szabályokkal, és azokra nem kizárólag kényszerként tekintenek.

4.2.1. A korrupciós bűncselekmények felderítése és nyomozása hatékonyságának fokozása

A korrupció elleni szabályalapú küzdelemben a rendvédelmi szervek, az ügyészség és a bíróság szerepe a döntő, hiszen világosan körülhatárolt felelősségi rendben számukra meghatározott hatáskörök mentén végzik feladataikat, amelyeket Be. és a felhatalmazása alapján megalkotott jogszabályok határoznak meg. Ezért kiemelten fontos, hogy a titkos információgyűjtéssel, illetve a büntetőeljárással összefüggésben feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek munkatársai a stratégiai célok elérése érdekében megfelelő szakmai kompetenciákkal rendelkezzenek. Ezek különösen a fejlődésüket és a közös munkavégzés hatékonyságát elősegítő tényezők, amelyek hozzájárulnak a naprakész elméleti és gyakorlati szakmai ismeretek bővítéséhez a társadalmi-gazdasági változásokkal együtt járó új korrupciós

jelenségek felismeréséhez. Ugyancsak nélkülözhetetlen, hogy e szervek szakemberei időről időre tapasztalatot cseréljenek egymással, a nyílt kommunikációval pedig hosszú távon egységes szemlélet és gyakorlat alakuljon ki közöttük. E kollektív tapasztalatok, speciális metodikák, naprakész szakismeretek és együttműködési stratégiák megőrzése és átadása kivételes módon szolgálhatja a nemzetközi elvárásoknak megfelelő, szakszerű, idő- és költséghatékony korrupcióelleni küzdelmet.

Az NKP célként fogalmazta meg, hogy a büntetőeljárás különböző fázisaiban eljáró szervek képviselői közös képzéseken vegyenek részt. A feladatot az NVSZ a KÖFOP projektkeretén belül valósította meg a Nemzetközi Oktatási Központtal közösen.

A projekt keretében lehetőség nyílt arra, hogy az antikorrupciós képzéseken a rendőrség, az NVSZ és az ügyészség – elsősorban korrupciós jellegű bűncselekményekkel foglalkozó – több mint 600 szakembere olyan kompetenciákat sajátítson el, amelyek hozzájárulnak a korrupciós bűncselekmények eredményesebb felderítéséhez és nyomozásához, továbbá betekintést nyerjenek napjaink nemzetközi korrupciós jelenségeibe és a más nemzetek rendőri és ügyészi szervei által tett intézkedésekbe.

Tekintettel a Be. 2018. július 1-jei bevezetése óta eltelt időszak rövideségére, az ügyészségeknek a leplezett eszközök alkalmazására, illetve az eszközök útján nyert adatok feldolgozására vonatkozó gyakorlati ismereteit célzott intézkedésekkel is indokolt fejleszteni.

A rendvédelem bűnüldöző tevékenysége és a bűnügyi igazságszolgáltatás során nyert speciális szakismeretek megőrzését és továbbadását elősegítő antikorrupciós esettár – figyelemmel a bírósági határozatokra, jogértelmezési és elvi iránymutatásokra - készítendő el, amely alkalmas a szervek és a szakterületre lépő új generáció részére a meglévő gyakorlati tapasztalatok átadására. A kidolgozott esettár naprakész oktatási anyaggá válhat a bűnügyi képzéseken és különböző szakirányú továbbképzéseken, elősegítve a gyors reagáló képességet, információáramát és a szükséges speciális szaktudás megszerzését.

A rendvédelmi és ügyészi szervek együttműködése során kiemelt hangsúlyt kell fektetni a gyors információáramlás biztosítására is. A modern technológiáknak köszönhetően az elkövetők is bárhol, bármikor kapcsolatba tudnak lépni egymással, adatokat, információkat tudnak továbbítani. Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködéséről szóló 2012. évi CLXXX. törvény biztosítja is ennek jogi háttérét, mely szerint a leplezett eszközökön rögzített adatok a tagállamok részére közvetlenül is továbbíthatók, ha annak technikai feltételei biztosítottak, ezzel megteremtve a bűnüldözés szempontjából hatékony és gyors információáramlást.

4.2.2. Az integráns állami működést támogató jogszabályi környezet monitoringja

4.2.2.1. Korrupciós bűncselekmények kockázatainak központi elemzése

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 13/A. § b) pontja alapján az NVSZ végzi az államigazgatás integritási és korrupciós kockázatainak, valamint a korrupciós helyzet folyamatos értékelését.

Az NKP végrehajtása során megtörtént az államigazgatási szervek körében a korrupciós

kockázatoknak fokozottan kitett munkakörök feltérképezése, mely eredményeinek felhasználásával az NVSZ műveleti munkája során a védett állománya tekintetében fel tudja használni az érintett személy által ellátott szolgálat korrupciós kitétséget jelző mutatókat a korrupciós bűncselekmények, helyzetek megszakítása, felderítésének hatékonyságának céljából, valamint a megbízhatósági vizsgálatok alanyainak kiválasztása során az ügyészség által megkövetelt dokumentált kockázatelemzés végzésekor (predisponáltság). Mindehhez szükséges az aktuális állománytábla nyilvántartása és munkakörökhöz kapcsolódó adatok folyamatos gyűjtése (ideértve a munkakörökhöz kapcsolódó összeférhetlenségi szabályokat, vagyontételi nyilatkozatra vonatkozó kötelezettséget).

A korábbi munkaköri kockázati felmérés – időszerűséget biztosító – megismétlésével együtt célszerű végrehajtani a teljes államigazgatási munkaköri rendszer korrupciós kockázati (ún. súlyozott) elemzése során alkalmazott kockázati tényezők (pl. diszkrecionális jogkörök gyakorlása) felülvizsgálatát, visszamérését, szükség esetén bővítését. Mivel a szervezet integritását erősíti, ha a szervezet vezetője ismeri a munkatársai hivatali tevékenységében rejlő kockázatokot, ezért ennek eredményeit érdemes publikálni online felületen, hiszen így a szervezet koncentráltan tud különböző kockázatkezelési intézkedéseket tenni a kockázatok csökkentése érdekében, valamint – mivel az azokra alapozott elemzéseket maga is felhasználhatja – a szervezet által szolgáltatott adatok minőségének javulása is várható.

Ezen adatok publikálása az NVSZ végrehajtó állománya felé – az NVSZ minősített hálózatán offline rendszerben beépítve az NVSZ-nél kialakított szakrendszerekbe – hozzájárul a rejtett kapcsolatok felderítésével, a megvalósult/bekövetkezett kockázati tényezők feltárásával a műveleti munka hatékonyságának növeléséhez.

Ugyancsak beépíthetők az NVSZ szakrendszereibe a közsférában 2015-2018-ban végrehajtott ÁSZ kérdőíves integritás felmérésének eredményei, melyek alkalmassá válnak dokumentált kockázatelemzés végzésére elsősorban az állami és önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok tekintetében. A közintézmények és a magánszektor találkozásából fakadó kockázatértékelés kiterjeszhető a hatósági jogkörök, közbeszerzések, az állam és a magánszereplők között kialakított üzleti kapcsolatok, szakértők alkalmazásának tekintetében.

Az elemzési feladatok a végrehajtásához szükséges az érintett szervek elemzői állományának a képzése, hogy alkalmassá váljanak az egységes módszertan megalkotásában való közreműködésre, valamint a kialakított kockázatértékelő felület folyamatos fejlesztésére, aktualizálására.

4.2.2.2. Közpénzből finanszírozott nagy értékű beruházások

Az állami működés alappillérei közé tartozik a közpénzek felhasználásának szabályszerűsége és átláthatósága. A korrupció veszélye ezen a területen olyan tevékenységek kapcsán is megjelenik, ahol a közsféra és a magánszféra találkozik. Ezeket a kockázatokot nem lehet kizárni, de kontrollok beépítésével ellenőrzés alatt lehet tartani és csökkenteni kell.

Az ÁSZ – integritási felméréseire és a beruházások ellenőrzése során szerzett tapasztalatokra alapozva, nemzetközi eredményeket is feldolgozva – elemzést¹² és tanulmányt¹³ készített, amelyek bemutatják a jelentős beruházások integritási kockázatainak kezelésére alkalmas

¹² „A jelentős beruházásokat megvalósító szervezetek integritása megteremtéséhez és megerősítéséhez készített dokumentumok bemutatásáról”

¹³ „A nagyberuházások integritási kockázatairól és az ezt kezelő kontrollok kialakításáról”

eszközöket. A kapcsolódó útmutató a hatékony integritásirányítási rendszer kialakítását szorgalmazza, az önértékelési kérdéssor pedig a már működő integritásirányítási rendszer értékeléséhez nyújt segítséget, továbbá javaslatokat a beszállítókkal, alvállalkozókkal szemben felállítandó integritási követelmények meghatározására.

Továbbblépésként szükséges lehet megvizsgálni az Intr. egyes megoldásai szélesebb körben való kötelezővé tételét, amellyel követelménnyé válna a közpénzből finanszírozott beruházások számára többek között a korrupciós kockázatelemzés, az intézkedési terv és további garanciális elemek beépítése. Az integritásirányítási rendszer kiépítése a beruházásokat megvalósító szervezeteknél alapot adna a beszállítóik, alvállalkozóik minősítésére, és velük szemben integritási követelményeket is támaszthatna.

Az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló 2018. évi CXXXVIII. törvény alapján 2019. január 1-jétől az ilyen beruházások meghatározott feladatait az állam 100%-os tulajdonában álló, részvénytársasági formában működő, közfeladatot ellátó gazdasági társaság, a Beruházási Ügynökség látja el, annak érdekében, hogy a részben vagy egészben központi költségvetési forrásból finanszírozott, az állam által történő, magasépítés körébe tartozó beruházások megvalósítása a rendelkezésre álló források hatékonyabb felhasználásával történjék. Hasonlóan fontos és a korrupciómegelőzés tekintetében is hatékony jogszabály az informatikai beszerzések tekintetében a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet.

4.3. Értékalapú beavatkozási terület

Az OECD tapasztalatai¹⁴ is azt mutatják, hogy a modern integritásfejlesztés egyszerre célozza meg:

1. az integritás megsértésének megelőzését és a korrupció megakadályozását, azzal, hogy feltérképezi az integritási kockázatokat, és ellenintézkedéseket tesz, valamint
2. az integritás megerősítését azáltal, hogy ösztönzi a megértést, az elkötelezettséget és az etikus döntéshozatali képességet.

A szabályokon alapuló eszközök az egyéni magatartás külső kontrollját valósítják meg. A korrupció megelőzésének eszközeként tekintenek a szabályokra, amelyek betartásával csökkenthetők a korrupciós kockázatok. Az értékalapú eszközök az egyén által elfogadott értékekre alapoznak, és azok napi szintű alkalmazására ösztönözzenek, azért, hogy megerősítsék az egyéni és az ezzel szoros kölcsönhatásban álló szervezeti integritást.

Összegzésképpen elmondható hogy az eredményes integritásfejlesztés kizárólag a szabályalapú és az értékelvű eszközök egyensúlya mellett valósul meg, kiegészítve azokat a technológiai alapú eszközökkel.

4.3.1. Belső kontrollok kialakítása és működtetése a korrupció kockázatainak csökkentésére

Az államnak működése során vizsgálnia szükséges, hogy mely területek veszélyeztetettek a korrupció megjelenése szempontjából. E területeken fokozottan indokolt azon feltételek

¹⁴Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation, Organisation for Economic Co-operation and Development, GOV/PGC/GF(2009)1

kialakítása, amelyek elősegítik a korrupciós helyzetek időben történő felismerését és a kockázatok azonosítását.

A rendvédelem területén ilyen speciális szolgálati forma a határrendészet, amely hazánk schengeni tagságából és az elmúlt időszakot jellemző tömeges bevándorlásból adódóan kiemelt jelentőséghez jutott. Magyarország határigazgatását alapjaiban a teljes jogú schengeni tagság és a schengeni övezet további bővítése határozza meg, emellett hazánk tranzitországgként szerepel a nemzetközi illegális migrációs útvonalon, illetve számos egyéb, államhatárhoz kapcsolódó bűncselekmény elleni küzdelemnek is központi szereplője annak érdekében, hogy megelőzze a tagállamok közbiztonságát, közegészségügyét és nemzetközi kapcsolatait fenyegető veszélyeket.

Az EU a határforgalom-ellenőrzést korrupció szempontjából veszélyeztetettebbnek tartja, mint a határőrizetet, ugyanis míg az előbbit teljes részletességgel szabályozza, addig az utóbbi tevékenységet nemzeti szabályozás körébe utalja. Az EU Schengeni katalógusa a korrupció megelőzésének biztosítása érdekében ajánlásokat fogalmaz meg. Első helyen említi a határrendészek versenyképes javadalmazását, a határrendészeti vezetők kirendeltségek közötti rotációját, a helyi vezetéstől független, bejelentés nélküli ellenőrzés szükségességét, a határforgalom-ellenőrzés technikai eszközök alkalmazásával történő nyomon követését és rögzítését, valamint a magatartási kódexre vonatkozó képzések tartását.

Hazánk egyetért azzal, hogy a határrendészeket fokozottan védeni kell a korrupciós veszélyektől, az elmúlt években a határrendészeti szolgálati ágat érintően számos eredményes intézkedés történt a korrupciós kockázatok csökkentésére. A rendőri állomány támogatása és az utasok informálása érdekében a határátkelőhelyeken korrupcióellenes figyelemfelhívó plakátokat helyeztek el, illetve a határátkelőhelyen térfigyelő kamerarendszert építettek ki. A testkamerák alkalmazása és a fülkék kamerákkal való ellátása is a korrupció megelőzését segíti elő. Az Európai Integrált Határigazgatási Stratégiával összhangban a Nemzeti Integrált Határigazgatási Stratégia is kiemelt hangsúlyt fordít a kutatás-fejlesztésre és a modern technológiák alkalmazására, ami egyrészt megkönnyíti és gyorsítja az utasforgalmat, másrészt rögzíti a határátkelőhelyen történeteket, a határrendészek tevékenységét. Ezért továbbra is folyamatosan törekedni kell a meglévő technológiák fejlesztésére, és indokoltságuk esetén újak bevezetésére.

A schengeni ajánlás a rotációt – különösen a vezetők körében – emeli ki, mint fontos korrupciós kockázatot csökkentő tényezőt. Hazánkban a határrendészeti területen egy szolgálaton belül rotálják a munkavégzés helyét (sávonkénti váltások), változtatják az alosztályok létszámát, illetve más szervezeti egység bevonásával lehetővé teszik az állomány ideiglenes leváltását, mert a rotáció megakadályozza a bizalmas emberi kapcsolatok kialakulását, ezáltal a belefónódás lehetőségét is csökkenti. Ezért fontos, hogy a szolgálati helyek közötti időszakonkénti átrendelés részletes anyagi, tárgyi és eljárási lehetőségei felülvizsgálatra kerüljenek.

Az állomány képzése kiemelt prioritás, a rendvédelem képzéseiben megjelennek az integritási szempontok: a korrupció megelőzésének értékalapú megközelítése. A határrendészeti állománnyal szemben magas fokú szakmai elvárások mutatkoznak, ezért fontos, hogy az elsajátított elméleti tudást a jogszabályoknak megfelelően legyenek képesek a gyakorlatban alkalmazni. A szakmai elvárások teljesítését segíti elő továbbá olyan, egyéb kompetenciák fejlesztése is, mint a következetesség, fegyelmezettség és szabálytudat. Az állomány körében a korrupciós kockázatok felismerése, azonosítása, elhárítása az asszertív kommunikációs és

problémamegoldó készségek, valamint a konfliktuskezelés elsajátításával érhető el.

A határrendészetet érintő fenti célok megvalósítására fel kell mérni, hogy milyen intézkedésekre van szükség és lehetőség a korrupciós kockázatok csökkentésére, majd azokat később egy pilot program keretében szükséges bevezetni, hogy az indokolt és jóváhagyott fejlesztések hatásait, eredményeit egy kiválasztott kirendeltségen folyamatosan lehessen vizsgálni.

Mindezen túl az állam működésének valamennyi területét célszerű áttekinteni a korrupcióellenes szakpolitikai intézkedésekre figyelemmel.

4.3.2. A szervezeti integritás továbbfejlesztése minőségfejlesztéssel

A magyar közigazgatás nagy tapasztalatokkal és komoly eredményekkel rendelkezik a minőségbiztosítási rendszerek alkalmazása terén. Az integritásirányítási és integrált kockázatkezelési rendszerek mellett célszerű megerősíteni az állami szervek minőségbiztosítási tevékenységeit is. Az így kiépített minőségbiztosítási rendszerek keretében a lakossági és munkatársi visszajelzések, valamint az egyes tevékenységek minőségére vonatkozó visszacsatolások alapján jelentős minőségfejlesztési, és közvetve integritásfejlesztési és kockázatcsökkentési eredmények érhetőek el.

Magyarországon az államigazgatási szervek körében a Közös Értékelési Keretrendszer (a továbbiakban: CAF) alkalmazása tekintetében már széles körű gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésre.

Míg a CAF minőségbiztosítási rendszer az államigazgatási szervek körében biztosítja a belső kontrollok megfelelő működését, az ISO 37001 minőségbiztosítási rendszer a köztulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában teremti meg a korrupció elleni fellépés szervezeti kereteit.

A Magyar Szabványügyi Testület gondozásában 2019. október elsején megjelent szabvány illeszkedik a belső kontroll standardokhoz és a meglévő ISO szabványokhoz, ugyanakkor – mivel egyaránt alkalmazható a közszférában, magánszférában és nonprofit szervezeteknél – kellő rugalmasságot is biztosít a szabvány bevezetését vállaló szervezetek számára.

Alkalmazása elsősorban a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál célszerű tekintettel arra, hogy részletesen meghatározza az antikorrupciós irányítási rendszer követelményeit, valamint alkalmazási útmutatót tartalmaz a rendszer kialakításához, bevezetéséhez, fenntartásához, átvizsgálásához, és fejlesztéséhez. A rendszer implementálható egy – már meglévő – irányítási rendszerbe, valamint önmagában is létrehozható, így bevezetése jelentős többletköltséget nem generál.

A minőségbiztosítási törekvések ösztönzésének keretében a köztulajdonban álló gazdasági társaságokat segíteni kell, hogy – összhangban az Állami Számvevőszék által tett ajánlásokkal és belső kontrollrendszereik megújítására vonatkozó törvényi kötelezettségeikkel – minél szélesebb körben vezessék be az ISO 37001 minőségbiztosítási rendszert, ezzel is elősegítve a minőségi szolgáltatások körének kiszélesítését, valamint hatékonyabb és eredményesebb gazdálkodásukat.

4.3.3. Integritási és biztonsági tudatosság fokozása a közszférában

Az integritás és annak korrupció megelőzésében játszott szerepe egyre ismertebb a közigazgatásban foglalkoztatottak körében, de az ezzel kapcsolatos tudatosságot szakpolitikai, szervezeti és egyéni szinten egyaránt erősíteni kell.

Az integritási és biztonsági tudatosságnak legelsősorban szakpolitikai szinten szükséges megvalósulnia, mivel ez adja a nélkülözhetetlen alapot, valamint az ösztönzést a tudatosság növelésére irányuló szervezeti és egyéni szintű erőfeszítésekhez. Ez a tudatosság szakpolitikai szinten olyan – egy-egy szervezeten túlmenő – intézményi fejlesztéseket jelent, amelyek az állam szervezetrendszer egészének integritás- és biztonságtudatos működése irányába hatnak. A szakpolitikai szinten érvényesülő tudatosság fokozását elősegítheti a különböző szervtípusok sajátos integritásirányítási rendszereinek kidolgozása, az integritásfejlesztési célú képzések továbbfejlesztése és az állami szervek együttműködésének erősítése, a joggyakorlat egységesítése, az eljárások kockázatainak felmérése, valamint a korrupció érzékelését mérő módszertan kidolgozása.

A szakpolitikai szinthez tartoznak a Külföldi Hivatalos Személyek Megvesztegetése Nemzetközi Üzleti Tranzakciókban OECD Egyezmény végrehajtása körébe tartozó intézkedések is. Az OECD szakmai álláspontja szerint Magyarország számos ajánlás esetén előrelépést ért el, azonban a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése terén rendelkezésre álló szakmai tudás intenzívebb terjesztése nagymértékben hozzájárulna az ilyen jellegű korrupciós és integritási kockázatok sikeres kezeléséhez.

Ez utóbbi körben, a Jó Állam Mutatók rendszerét kiegészítve, célszerű kialakítani egy, a nemzeti sajátosságokhoz igazodó mérési módszertant, amely alapján évente felmérhető a magyar társadalom korrupció érzékelésének – az európai uniós szintű felmérést kiegészítő, társadalmi csoportonként differenciált eredményt is adó – szintje.

Felvetődött annak a lehetősége is, hogy az állami szervek minél szélesebb körére terjedjen ki az integritásirányítási rendszer bevezetésének kötelezettsége, akár az eredetileg az államigazgatási szervekre szabott rendszer formájában. Az államigazgatási szerveket rendelet kötelezi integritásirányítási rendszer működtetésére, azonban számos más költségvetési szerv is jelezte szándékát, hogy – önkéntes döntése alapján – szeretne integritásirányítási rendszert bevezetni. Ennek támogatása céljából a Belügyminisztérium ajánlást bocsátott ki az integritásirányítási rendszert átvenni kívánó költségvetési szervek számára. Az ajánlásra építve további lépésként szükséges, hogy – szervtípusonként külön-külön – készüljenek el a rendszer bevezetésének műveleti szintű lépéseit is bemutató kézikönyvek és mintaszabályzatok az érintett szervezettípus képviselőinek közreműködésével, egy-egy kiválasztott szervnél végrehajtott mintaprojektben kialakított jó gyakorlat tapasztalatai alapján. Ennek eredményei alapján eldönthető, hogy a szervek egyes csoportjai tekintetében indokolt-e a kötelezés az integritásirányítási rendszer működtetésére.

Az integritási és biztonsági tudatosság szervezeti szinten való fejlesztése közvetíti a szakpolitikai célkitűzéseket a szervezetekben dolgozó egyének irányába. Kialakítják azt a szervezeten belüli szabályozási és kulturális környezetet, amely kifejezi az integritás- és biztonságtudatosság fontosságát, és komplex módon ösztönzi a szervezetek munkatársait, hogy erre a témakörre mind nagyobb figyelmet fordítsanak. Szervezeti szinten fokozhatják a tudatosságot a tájékoztató programok (közbeszerzési kartellek felismerése és a belső kontroll erősítése érdekében), új módszertanok (a korrupciós magatartási formák felismerése hatósági eljárásban és a beszerzések keretében szerződő külső partnerek ellenőrzése), érintettségi

szabályzat (jogszabályban nem összeférhetlenségi okként rögzített további körülmények feltárása), könnyen érthető hivatali nyelvhasználat belső integritás tréningek, integritás tanácsadók közötti együttműködés erősítése, valamint – az integritás tanácsadók tevékenységét támogató – integritás munkatársak képzése.

Az integritás tanácsadók központi szerepet töltenek be az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének működtetésében. Az integritás tanácsadói feladatkör rendkívül komplex, számos részfeladatból áll, kompetenciák és módszertani tudáselemek széles spektrumának alkalmazását igényli. Az államigazgatási szervek több hullámban megtörtént integrációjának következtében az egyes államigazgatási szervekre eső létszám jelentősen megnövekedett. Ennek következtében az egy integritás tanácsadónak egyre nagyobb szervezeti létszám tekintetében kell ellátnia feladatait. Mindez abba az irányba mutat, hogy az integritás tanácsadói feladatokat – az eddigi eredmények megőrzése mellett, az adott szervezeti kihívások függvényében – célszerű megosztani. Szinte minden, nagy létszámú, több telephelyen működő szervezet esetében indokolt, hogy az egyes telephelyeken, és esetleg nagyobb szervezeti egységeknél is legyenek kijelölt integritás referensek, akik – eredeti hivatali feladataik ellátása mellett – kapcsolatot tartanak az integritás tanácsadóval, és az adott telephely vagy szervezeti egység tekintetében részt vesznek az integritás tanácsadó koordinációs feladatainak ellátásában. A legmagasabb létszámmal rendelkező államigazgatási szerveknél indokolt, hogy ezen túl olyan integritás munkatársak is működjenek, akik – a kijelölt integritás tanácsadó irányítása mellett – specializált módon látják el az integritás tanácsadói feladatkör egyes részfeladatait (pl. képzés, bejelentés kivizsgálás, folyamatmenedzsment, kockázatmenedzsment stb.). Ennek megvalósítása érdekében rövid időtartamú, intenzív képzéseket szükséges biztosítani az államigazgatási szervek integritás referensei és integritás munkatársai feladataikra való felkészítése érdekében.

Az NVSZ mint a korrupcióellenes kormányzati tevékenység összehangolásában közreműködő szerv jelentős korrupció megelőzési képzési tevékenységet lát el az állami szervek körében. Annak érdekében, hogy az állami szervek munkatársai minél szélesebb köréhez juthassanak el tartalmukban és módszertanukban is korszerű integritási képzések, szükséges egyrészt az NVSZ képzési képességének fejlesztése, másrészt az, hogy az NVSZ hatékony multiplikátor hatást tudjon kifejteni az állami szervek belső korrupció megelőzési képzési képességének fejlesztésében. Ehhez egyaránt szükséges az NVSZ oktató, elsősorban tréner kapacitásának bővítése, oktatástechnikai felszereltségének javítása, valamint oktatási módszertani és tananyag-fejlesztési tevékenységének további erősítése.

Az integritási és biztonsági tudatosság legelemibb szintje az *egyéni szint*. A szó legszorosabb értelmében vett tudatosság az egyének szintjén valósul meg, ez az, ami ténylegesen hatást gyakorol az emberi viselkedésre, és ez az, aminek kialakítására a magasabb szintek intézkedései törekszenek. Egyéni szinten az integritási és biztonsági tudatosság erősítése felé hatnak a közszféra tisztségviselői, munkatársai számára tartott, integritási és biztonsági érzékenységet, tudatosságot növelő tájékoztató programok. Ilyen programok lehetnek – többek között – azoknak a pozitív személyes példának a bemutatása, valós megtörtént események, hiteles, közvetlen tapasztalatok alapján. Az ilyen példák átadása fontos lehet a közszolgálatba éppen belépő, fiatal generáció számára és követendő mintaként szolgálhat.

A tudatosság fokozását és a bizalmi viszony kialakulását célozza az NVSZ szervezetét és tevékenységét bemutató videók elkészítése is. A szervezet valós tevékenységének megismerését nagymértékben szolgálja az egyes célcsoportokhoz igazított videók és ezek képi világával megegyező fotók elkészítése.

Cél továbbá, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal biztonsgtudoatossági programja – a korrupciós kockázatoknak leginkább kitett közintézmények és a nemzetgazdaság stratégiai szereplőinek bevonásával – a következő években tovább bővüljön.

5. A beavatkozások megvalósításának feltételei

A Stratégiában megfogalmazott feladatok végrehajtása az állami szervek, a gazdasági élet szereplői, a civil szervezetek, az e területtel foglalkozó kutatók és szakértők, valamint a lakosság szoros együttműködését igényli. A feladatok végrehajtásának szakmai koordinációját az NVSZ bevonásával indokolt biztosítani.

A Stratégia által nevesített e-közigazgatási fejlesztések nagyrészt európai uniós társfinanszírozású projektekből valósulnak meg. A Stratégia néhány, többségében speciális korrupciómegelőzési beavatkozások körébe tartozó, kisebb részt szervezetfejlesztési jellegű intézkedések külön korrupciómegelőzési tárgyú, európai uniós társfinanszírozású projekt indítását igénylik.

6. Megvalósítás és nyomon követés

A Stratégiában meghatározott beavatkozásokat megvalósító intézkedéseket hároméves időtartamra szóló intézkedési terv tartalmazza, amely meghatározza a végrehajtandó feladatokat, azok határidejét és a végrehajtásáért felelős minisztereket. Az intézkedések nyomon követése az kormányhatározatban meghatározott beszámolási és jelentéstételi rendben zajlik.

Az NVSZ közreműködik a Stratégia végrehajtásának koordinálásában, figyelemmel kíséri végrehajtását, valamint évenként összesíti a korrupció elleni küzdelemért felelősséget viselő kormányzati, valamint független állami szervezetek által küldött tájékoztatásokat, a Stratégiához és az intézkedési tervekhez kapcsolódó feladatok megvalósulásával összefüggő monitoring jelentéseket, a témában megjelent hazai kutatási eredményeket, valamint a nemzetközi szervezetek által tett ajánlásokat, megállapításokat.