

Brüsszel, 2014.2.3.
COM(2014) 38 final

ANNEX 17

MELLÉKLET

MAGYARORSZÁG

a következőhöz:

Az Európai Unió antikorrupciós jelentése

MAGYARORSZÁG

1. BEVEZETŐ – FŐ JELLEMZŐK ÉS KONTEXTUS

Korrupcióellenes keret

Stratégiai megközelítés Magyarország integritás- és megelőzés-orientált megközelítést alkalmaz a magyar közigazgatáson belül.¹ A magyar kormány 2012 elején egy kétéves korrupció-megelőzési programot fogadott el, amely a közigazgatás számára egy sor integritással kapcsolatos intézkedést tartalmaz.² Ez a program nem vonatkozik az üzleti szektorra, az Országgyűlésre és a helyi önkormányzatokra. Ugyanakkor egyes önkormányzatok etikai kódexeket fogadtak el, amelyek legtöbbször az ügyfelekkel való tisztességes bánásmódra vonatkozó általános irányelveket biztosítanak, de nem feltétlenül tartalmazzák az ajándékokra vagy előnyökre vonatkozó gyakorlati szabályokat.³ Az Állami Számvevőszék legutóbbi éves integritás felmérésében a korrupció kockázatát növelő tényezők előző évhez képest 5%-kal emelkedtek, miközben a puha ellenőrző intézkedések – mint például etikai kódexek – használata kissé javult.⁴

A központi közigazgatás tekintetében a korrupció-megelőzési program megelőzési politikákra összpontosít, így például egy 2013-as felállítástú integritásirányítási rendszerre. A program felöleli az etikai előírásoknak való megfelelést ellenőrző integritás tanácsadók kinevezését, köztisztviselők számára korrupcióellenes képzést, az állami intézmények alkalmazottai számára hivatásetikai kódex kiadását, kormányzati javaslatokra és rendeletekre korrupciós hatásvizsgálatot, a visszaélést jelentő személy védelmét és további tudatosságnövelő tevékenységeket. Az állami szerveknél érvényesítendő etikai irányelveket tartalmazó Zöld Könyvre alapozva 2013 közepén elfogadták a Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexét, valamint a Rendvédelmi Hivatásetikai Kódex és Etikai Eljárási Szabályzatot.⁵ Miközben a megelőzésre történő összpontosítás öröndetes, a nemzeti korrupció-megelőzési program, ahogy azt a Bizottság Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjának és konvergencia programjának értékelése során is kiemelte, nem foglalkozik kellőképpen sem az elégtelen bűnüldözés problémájával ezen a területen, sem a pártfinanszírozás szigorúbb ellenőrzésével.⁶ A program nem foglalkozik megfelelően a klientizmus, favoritizmus és nepotizmus kockázatával, amely közigazgatás magas szintjein vagy az üzleti szféra és politikai szereplők közötti kapcsolódási pontokon jelentkezik. A Tanács arra is felkérte

1 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/>

2 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat [A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja 2012-2014.] A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja, 2012-2014. <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/atfogo-korrupcioellenes-program-indul>.

3 A legnagyobb népességgel rendelkező helyi önkormányzatok közül Miskolc, Győr, Pécs és Szeged nem adott ki etikai kódexet. <http://www.miskolc.hu/>; <http://www.gyor.hu/>; <http://hivatal.pecs.hu/onkormanyzat/>; <http://www.szegedvaros.hu/>. Pozitív példaként lásd például Debrecen etikai kódexét. http://portal.debrecen.hu/upload/File/varoshaza/onkormanyzat/egyeb/etikai_kodex2011.pdf. Az ilyen kódexek létezéséről áttekintés itt található: „A helyi önkormányzatok működésének átláthatósága – kérdőíves felmérés tükrében”, HUSK/0901/1.5.1/0246. projekt; <http://www.transparency.hu/uploads/docs/esettanulmany.pdf>.

4 http://integritas.asz.hu/uploads/files/Összefoglaló_tanulmány_aláírt.pdf.

5 A Magyar Kormánytisztviselői Kar Országos Közgyűlésének állásfoglalása a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexről, amely többek között részletes előírásokat tartalmaz a hivatásetikáról, a kötelezettségesség jelentéséről, a pártatlanság biztosításának kötelezettségéről, az összeférhetetlenségről, az ajándékok elfogadásáról, a jogtalan előnyök felajánlásától való tartózkodás kötelezettségéről. A kódex részletes szabályokat tartalmaz a fegyelmi eljárásról is, amely etikai kötelezettségek megszegésének eredményeként indulhat meg.

6 Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjának és konvergencia programjának értékelése, amely a következő dokumentumot kíséri: Ajánlás A Tanács 2013. május 29-i ajánlása Magyarországról, SWD(2013) 367 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_hungary_hu.pdf.

Magyarországot, hogy tegyen további megfelelő intézkedéseket a korrupció elleni küzdelem terén.⁷

A koordináció javítása érdekében a közigazgatási miniszter, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész 2011 végén közös nyilatkozatot írt alá a korrupció elleni közös fellépésről. Ezen túlmenően a jogszabályi módosítások létrehozták azt a gyakorlatot, hogy valamennyi közintézmény honlapján 10 éve információkat tesznek közzé, hogy tovább erősítsék a közpénzek felhasználására vonatkozó átláthatóságot az üzleti titkok körének szűkítésével, a közzétételi követelmények kiterjesztésével és a költségvetési szervek pénzügyi információi közzétételének biztosításával.⁸

Magyarország megerősítette az integritás oktatásának rendszerét, 2012 óta a nemzeti alaptantervbe beemelt korrupcióellenes kérdéseket is. 2013-ban a köztisztviselők számára az integritási kérdésekre összpontosító posztgraduális képzéseket indított, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem tantervében is szerepelnek integritás programok. Ezek a programok és képzési tantervek innovatív tanulási folyamatokat segítenek elő, és közszolgálati célcsoportokon (vezetői és köztisztviselői szinten) kormányzati szakértőkkel, a civil szférával, a magánszektorral és egyetemi szakértőkkel szoros együttműködésben tesztelték őket.⁹ A képzések 2013. szeptemberi megindítása óta körülbelül 2000 köztisztviselő és civil társadalmi képviselő vett részt ilyen képzésen.

Jogi keret A korrupcióellenes és integritáshoz kapcsolódó politikákat – mind a megelőzés, mind visszaszorítás oldaláról – jogszabályok széles köre fedi le. A meglévő, kiterjedt büntetőjogi keret mind a közszférában, mind a magánszektorban jelentkező korrupciót lefedi. 2013 júliusában hatályba lépett az új büntető törvénykönyv.¹⁰ A törvénykönyv több új rendelkezést tartalmaz korrupciós bűncselekményekről, így például a bűncselekmények egyszerűsített meghatározását és hosszabb elévülési időket. Az aktív és passzív befolyással üzerkedésen túl a büntető törvénykönyv büntetni rendeli a költségvetési csalást és új, minősített eseteket határoz meg egy sor korrupcióval kapcsolatos bűncselekményhez. Az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja (a továbbiakban: GRECO) elismerte, hogy az új büntetőjogi jogszabály elfogadható szinten megfelel az ajánlásainak.¹¹ A közelmúltban több további módosítást – ideértve a büntetőeljárásról szóló törvény egyes módosításait – is elfogadtak, hogy biztosítsák a gyorsabb bírósági eljárást.¹²

Intézményi keret A nemzeti szintű korrupcióellenes politikákat a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium koordinálja. A Transparency International 2011-es Nemzeti Integritás Tanulmánya a rendőrséget és a bűnüldöző hatóságokat tekintette a nemzeti integritás egyik megbízható pillérének, miközben a bíróságok kevésbé kedvező pontszámot kaptak.¹³ A Nemzeti Választási Irodát, a Nemzeti Választási Bizottságot és az ombudsmant tartja ugyanezen tanulmány a legerősebb oszlopoknak. Az Állami Számvevőszék is fontos szerepet játszik a korrupcióellenes politikák végrehajtásában, elsődlegesen ellenőrző mechanizmusként betöltött szerepkörén keresztül. 2011-ben a Legfőbb Ügyészségen felállt

7 A 2013. július 9-i 2013/C 217/10 sz. tanácsi ajánlás.

8 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról – <http://www.complex.hu/kzldat/t0300024.htm/t0300024.htm>; a jogszabályt az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény váltotta fel –; http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV

9 <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/lezarult-az-integritasmenedzsmen-vezetoi-trening-első-pilot-kepzes-e>; <http://korrupciomegelozes.kormany.hu/kozszolgalmati-etika-es-integritas-pilot-trening-a-magyar-allamkincstar-munkatarsainak>

10 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről; http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200100.TV

11 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)3_Hungary_HU.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)3_Hungary_HU.pdf).

12 2013. évi CXII. törvény a büntetőeljárások időszerűségének javítása érdekében szükséges egyes törvények módosításáról – http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=161469.243992

13 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/hungary_2011.

egy korrupcióellenes egység. A közvéleményben némi aggodalom mutatkozik a korrupciós büntetőügyekben történő büntetőjogi felelősségre vonás hatékonysága iránt. 2013-as, korrupcióról szóló Eurobarométer tematikus felmérésre¹⁴ a magyar válaszadók 82%-a azt mondta, hogy a magas szintű korrupciós ügyeket nem üldözik megfelelően (uniós átlag: 73%).

2011-ben az ügyészség adatai szerint a 465 vesztegetés és befolyással üzérkedés gyanúja miatt indult ügyben 249 vádemelés született.¹⁵ A magyar hatóságok szerint 2011 és 2012 között több mint 700 korrupciós ügyre derült fény. Ugyanakkor csak nagyon kevés nagy jelentőségű ügy jutott el a bíróságra. Az egyik ilyen példa egy budapesti kerület volt polgármesterével kapcsolatos, akit első fokon elítéltek a helyi önkormányzati tulajdon stróman cégek részére történő veszteséges eladása miatt, amelyek tisztességtelen haszonnal továbbértékesítették azokat. Az elítélést másodfokon helybenhagyták, jelenleg harmadfokon tárgyalják. Általánosságban véve a korrupciós ügyekben a büntetőeljárás meglehetősen hosszadalmasnak tűnik. Az elmúlt évtizedben az egymást követő kormányzatok számos korrupcióellenes intézkedést hoztak a rendőrségen belül, ahol több, rendőröket érintő korrupciós ügy a sebezhetőségre mutatott rá. Az ilyen intézkedések közé tartozott: a bírságok készpénzes kifizetésének megszüntetése, illetve a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat által végzett megbízhatósági vizsgálat bevezetése 2012-ben.¹⁶

Közvélemény-kutatás

Felmérés A 2013-as, korrupcióról szóló Eurobarométer tematikus felmérés¹⁷ szerint a magyar válaszadók 89%-a úgy tartja, hogy a korrupció széles körben elterjedt probléma Magyarországon (uniós átlag: 76%), míg a válaszadók 19%-a érzi úgy, hogy a mindennapi életben érinti őt a korrupció (uniós átlag: 26%).

Korrupcióval kapcsolatos tapasztalatok A hétköznapi korrupcióval kapcsolatos, hogy a 2013-as Eurobarométer tematikus felmérés során a magyar válaszadók körülbelül 13%-a állította, hogy elvárták tőlük csúszópénz fizetését vagy erre szólították fel őket (az uniós 4%-os átlaggal összevetve). Ezen állítólagos esetek nagy többsége az egészségügyi szektorban fordult elő.

Üzleti felmérések A 2013-as korrupcióval kapcsolatos Eurobarométer üzleti gyorsfelmérés¹⁸ szerint a magyar üzleti válaszadók 81%-a vélte úgy, hogy a favoritizmus és a korrupció akadályozza az üzleti versenyt (uniós átlag: 73%). Ugyanezen felmérés keretében a válaszadók 59%-a mondta, hogy a korrupció problémát jelent a cégük számára, amikor Magyarországon üzleti tevékenységet folytat (uniós átlag: 43%).

Háttér

Bíróságok A bíróságok és az ellenőrző intézmények függetlenségét biztosító fő garanciákat tartalmazó általános jogi és intézményi keret ellenére az elmúlt években sok aggályt keltettek az ellenőrző intézményeken (például az Állami Számvevőszéken vagy az Országos Bírósági Hivatalon) belüli egyes magas szintű tisztségviselők állítólagos politikai kötődései. A jól működő igazságszolgáltatás kulcsfontosságú elem a korrupcióellenes politikák felmérésénél,

14 2013. évi 397. Eurobarométer tematikus felmérés.

15 Ezek a statisztikák csak azon ügyeket fedik le, amelyekben a nyomozás az ügyész kizárólagos hatáskörébe tartozik; más, többnyire kisebb korrupciós ügyekben a nyomozást a rendőrség végzi, ezen ügyek nem szerepelnek ezekben a statisztikákban: <http://www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?lang=hu/>

16 <http://nvsz.hu/hu/megbizhatosag>

17 2013. évi 397. Eurobarométer tematikus felmérés.

18 2013. évi 374. Eurobarométer gyorsfelmérés.

tekintettel arra, hogy a bíróságok fontos feladatot töltenek be a korrupció visszaszorítása terén. Ezen túlmenően az érzékeny korrupciós ügyek kezelése nem lehet hatékony ezen előfeltétel nélkül. Az alkotmányos fékek és egyensúlyok garanciái hasonlóképp olyan alapvető kérdések, amelyek erőteljesen befolyásolják a korrupcióellenes politikák megbízhatóságát, és korlátozzák a közérdeket sértő esetleges hatalmi visszaélések terjedelmét. 2011-ben és 2012 elején a Bizottság hangot adott aggályainak több jogalkotási és intézményi intézkedés, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnöke mandátumának korai megszüntetése¹⁹ és az Országos Bírósági Hivatal elnökének biztosított széles körű jogosítványokkal kapcsolatos ellentmondásos döntések miatt.²⁰ Magyarország lépéseket tett ezen kérdések rendezésére, különösen a bírák és ügyészek szolgálati viszonyának diszkriminatív kötelező megszüntetésével kapcsolatosan.²¹ 2013 áprilisában a Bizottság kifejezte aggályait a negyedik alaptörvény-módosítás uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozóan, ideértve az Országos Bírósági Hivatal elnökének biztosított ügyáthelyezési jogkört és – részletesebb elemzés függvényében – a politikai hirdetések közzétételére vonatkozó korlátozásokat.²² 2013 júniusában az Európai Tanács Velencei Bizottsága jelentést bocsátott ki a negyedik alaptörvény-módosítással kapcsolatosan, aggályát fejezve ki a „Magyarország Alaptörvényében szereplő alapelvek elsőbbségét” illetően.²³ Ezen aggályokra válaszul a magyar kormány visszavonta a bírósági ügyek áthelyezésére vonatkozó intézkedéseket; ezen intézkedések alapját az Alkotmánybíróság is megerősítette 2013 végén. 2013 szeptemberében a magyar Országgyűlés megszavazta az ötödik alaptörvény-módosítást, amely az összes fenti aggályt eloszlatta, ideértve a politikai hirdetési kampányok sugárzásának lehetővé tételét a kereskedelmi televíziókban és rádiókban.

Magánszektor A magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdelemről szóló, 2003/568/IB tanácsi kerethatározatot²⁴ végrehajtásáról szóló, 2011 júniusában kiadott második európai bizottsági jelentés arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország részlegesen ültette át a kerethatározatot, ugyanis fennmaradtak egyes hiányosságok bűncselekmények fogalom meghatározásával és a jogi személyek felelősségre vonásával kapcsolatosan, különösen a felügyeleti és ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos felelősségre vonásnál. Az új büntető törvénykönyv 2013. júliusi hatályba lépésével a jogi személyek büntetőjogi felelősségének terjedelme kiszélesedett, ami olyan esetekre is kiterjed, amikor a természetes személyek büntetőjogi felelőssége nem állapítható meg.²⁵ Az ügyhátralék csökkentésére nézve is született néhány intézkedés. A külföldi megvesztegetésekkel kapcsolatban az OECD észrevételezte, hogy 2012 elején előrelépés történt a magyar bűnüldöző intézkedések terén, ugyanakkor hangsúlyozta, hogy az elítélések száma alacsony maradt, valószínűleg a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonásáról szóló rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos nehézségeknek köszönhetően. Az OECD emellett ajánlást tett a

19 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_hu.htm.

20 Különösen a konkrét ügyekben a bíróságok kijelölésének jogát és a bírák hozzájárulás nélkül való áthelyezésének jogát: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-165_hu.htm.

21 2012-ben a Bizottság eljárást indított az Európai Bíróságnál az uniós jogszabályok megsértése miatt azon magyar diszkriminatív jogszabályok alapján, amelyek drasztikusan lecsökkentették a bírák, ügyészek és közjegyzők szolgálati viszonyának felső korhatárát. Ez csak 2012-ben 236 bíró szolgálati viszonyának idő előtti megszüntetéséhez vezetett volna (ez egyetlen éven belül az összes bíró 10%-a). A Bíróság Magyarország ellen ítélt, elismerte a jogszabály diszkriminatív jellegét. Röviddel ezen döntés előtt a magyar Alkotmánybíróság kimondta a jogszabály alkotmányellenességét és az ennek következményeként hatályát veszítette. Miközben ez az ügy az európai foglalkoztatási szabályok megsértéséhez kapcsolódott, aggályokat vetett fel az igazságszolgáltatási rendszer általános stabilitására és függetlenségére tett kihatásaival kapcsolatosan is.

22 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-327_hu.htm

23 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2013\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e).

24 COM(2011) 309 végleges, A 2003/568/IB (2011. június 6-i) sz. kerethatározat végrehajtásáról szóló második jelentés <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:HU:PDF>

25 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről.

tudatosságot fokozó erőfeszítésekre úgy a magánszektorban, mint a külföldi piacokon aktív magyar cégekkel együttműködő közigazgatási szerveknél és állami hivatalokban.²⁶

Közérdekű bejelentők 2013 októberében a közérdekű bejelentésekről új jogszabály született.²⁷ Korábban a közérdekű bejelentéseket tevő alkalmazottakat a tisztességes eljárás védelméről szóló 2009. évi törvény védte.²⁸ A törvényt annak idején egy másik, a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal felállító jogszabály is kísérte volna, de ez utóbbi nem lépett hatályba.²⁹ A közérdekű bejelentések megtételéről nemrég elfogadott törvény célja a bejelentések bizalmosságának védelme és közérdekű bejelentéseket tevők védelme cselekményük bármilyen negatív következményétől. Előírja, hogy minden közintézményben ki kell nevezni egy tisztviselőt, akit az intézmény korrupciónak való kitettsége csökkentésének és a tanúktól kapott információk ombudsmanhoz való továbbításának feladatával bíznak meg. Az új törvény lefekteti a bejelentést tevők védelmének jogi keretét a magánszektorban és tartalmaz rendelkezéseket az ügyvédi titoktartásra nézve is. Ugyanakkor a jogszabály számos hiányossággal rendelkezik, például a bejelentést tevők nem védettek az ellenük indított eljárások ellen, ha szakmai vagy kereskedelmi titkokat fednek fel.

Átláthatóság a lobbizás terén Magyarország 2006-ban fogadott el a lobbitevékenységről törvényt.³⁰ De tekintettel arra, hogy nem tartalmazott visszatartó erejű szankciókat és kevés gyakorlati hatása volt,³¹ a törvényt 2010-ben hatályon kívül helyezték.³² Jelenleg nincs a lobbistákra vonatkozó nyilvántartásba vételi kötelezettség vagy a köztisztviselőkre nézve olyan kötelezettség, hogy a lobbistákkal való kapcsolatokat nyilvánosságra hozzák vagy a kapcsolattartásról valamely ellenőrző szervet tájékoztassák. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről szóló, 2013-ban kibocsátott kormányrendelet arra kötelezi a köztisztviselőket, hogy felettesüktől előzetes engedélyt kérjenek a lobbistákkal való találkozóra és a kapcsolatokról vagy a találkozók eredményéről tegyenek nekik jelentést.³³ Ezen kötelezettségek végrehajtására nincs ellenőrző mechanizmus.

2. KÖZPONTI KÉRDÉSEK

A politikai pártok finanszírozása

A politikai pártok finanszírozását törvény szabályozza, amelyet 1989-es elfogadása óta többször módosítottak.³⁴ A pártfinanszírozás több kormányzaton átnyúló politikai viták tárgya. A magyar politikai pártok anyagi támogatásuk legnagyobb részét közvetlenül az állami költségvetésből kapják.³⁵ Az állami támogatásban részesülő szervezetektől, külföldi államoktól és anonim támogatóktól való hozzájárulások tiltottak. Ha ilyen támogatást elfogadnak, azt be kell fizetni az állami költségvetésbe, és büntetésként az állami támogatást

26 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Hungaryphase3reportEN.pdf>.

27 A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13173.pdf>.

28 2009. évi CLXIII. törvény a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0900163.TV

29 A Hivatal feladata lett volna a törvénysértésekről szóló bejelentések fogadása és a megfelelő vizsgálatok elvégzése, a visszaéléseket jelentők támogatása, a korrupciós trendek elemzése, a köztestületek és magánszervek részére tanácsadás korrupcióellenes intézkedések elfogadásáról, etikai kódexek tervezése és korrupcióellenes képzések szervezése.

30 2006. évi XLIX. törvény a lobbitevékenységről: <http://www.complex.hu/kzldat/t0600049.htm/t0600049.htm>.

31 Tóth E. (2010) „A lobbitorvény és a láthatatlan lobbizás”, *Új Magyar Közigazgatás*, 3. kötet, No. 4, 22-39. o.

32 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló, 2010. évi CXXXI. törvény hatályon kívül helyezte a törvényt; ugyanakkor egyes, a jogszabályalkotásról szóló alapvető szabályokat előbbibe belefoglaltak.

33 50/2013. (II. 25.) Korm. Rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

34 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról – http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=98900033.TV.

35 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)8_Hungary_Two_hu.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)8_Hungary_Two_hu.pdf).

megfelelő összeggel csökkentik.³⁶ A jogszabályi előírások által meghatározott, korlátozott mennyiségű adatot tartalmazó pártmérlegeket évente egyszer a Magyar Közlönyben közzé kell tenni. Minden, adott küszöb feletti összegű adományt jelenteni kell és közzé kell tenni.³⁷ 2003 óta a politikai pártok részére megengedett pártonként egy alapítvány létesítése szociális, oktatási és hasonló társadalmi tevékenységeik támogatására; ezek az alapítványok a támogatók széles körétől fogadhatnak el adományokat,³⁸ és szintén jogosultak állami támogatásra.³⁹

A választási eljárási illetően 2013-ig az egyéni képviselőjelöltek rendkívül csekély összeget költhettek a választási kampányukra.⁴⁰ Aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a nagyobb pártok valójában a jogszabályok által megengedett összeg háromszorosát költik a kampányokra.⁴¹ 2013 júliusában új törvényt fogadtak el a képviselőjelölteknek a parlamenti választási kampányok során felmerülő kiadásairól.⁴² Az önkormányzati választások és a népszavazások nem tartoznak ezen új jogszabály hatálya alá. A törvény emelte az egyéni képviselőjelöltek parlamenti választási kampány során felmerülő kiadásainak küszöbét. Ugyanakkor a jogszabály nem keresett megoldást a GRECO értékeléseiben is kimutatott meglévő hiányosságok némelyikére.

A jelenlegi jogszabály nem követeli meg a pártoktól a részletesebb könyvvitelt, vagy hogy azt vizsgálat céljából benyújtsák.⁴³ A pártok és kapcsolódó alapítványaik közötti kapcsolatokat nem mutatják ki egyértelműen a könyvelésben. Értékelésében a GRECO aggályait fejezte ki a választási kampányok finanszírozásának átláthatóságával kapcsolatban, ahol „az ilyen pénzeszközök nagy része egyáltalán nem szerepel az üzleti könyvekben és a beszámolóokban”.⁴⁴ A parlamenti választásokról szóló új törvény értelmében a kampánykiadások kisebb része (vagyis körülbelül 20%-a) és a kampánybevételek kampányszámlákon keresztül nyomon követhetők lesznek, míg a többi összeget az Állami Számvevőszék fogja ellenőrizni.

Nincs előírás arra nézve, hogy a politikai pártok rendszeresen független ellenőrzésen essenek át. Az Állami Számvevőszék feladata a politikai pártok és választási kampányok finanszírozásának ellenőrzése; a szervezet két évente végez törvényességi ellenőrzést.⁴⁵ A Számvevőszék rendszeresen közzéteszi a vizsgálati eredményeken alapuló jelentéseit és ajánlásait. Ugyanakkor igen szűk hatásköre van szankciókra és a pártok által megküldött információk részletessége korlátozza a jelentések lehetséges hatását.⁴⁶ Az Állami

36 A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 4. cikke

37 Lásd az 1989. évi XXXIII. törvény mellékletét. Minden magánjellegű adománynak a következő két kategória valamelyikében kell szerepelnie: belföldi vagy külföldi adományozó. Magyaroktól minden 500*000 HUF (1 666 EUR-nak megfelelő) feletti, külföldiektől minden 100*000 HUF (333 EUR) feletti adományozást külön kell lekönyvelni.

38 Bár nem anonim.

39 Lásd 1989. évi XXXIII. törvényt módosító 2003. évi XLVI. törvényt.

40 A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 92. § (1) bekezdés.

41 *Párt- és kampányfinanszírozás* (2012) Magyarország: Transparency International: http://www.transparency.hu/PARTY-AND_CAMPAIGN_FINANCING.

42 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

43 Lásd az 1989. évi XXXIII. törvény mellékletét.

44 GRECO *Értékelési jelentés Magyarországról; A pártfinanszírozás átláthatóság*. 2011. június 7-11. Strasbourg. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)8_Hungary_Two_hu.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)8_Hungary_Two_hu.pdf), 28. o.

45 A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 9-10. cikke

46 A parlamenti képvisellettal rendelkező pártokhoz lásd: <http://www.asz.hu/jelentes/1207/jelentes-a-lehet-mas-a-politika-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyessenek-ellenorzeserol/1207j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/12111/jelentes-a-rendszeres-allami-tamogatasban-nem-reszesulo-egy-es-partok-utoellenorzeserol/12111j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1206/jelentes-a-jobbik-magyarorszagert-mozgalom-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyessenek-ellenorzeserol/1206j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1205/jelentes-a-magyar-szocialista-part-2009-2010-evi-gazdalkodasa-torvenyessenek-ellenorzeserol/1205j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/1105/jelentes-a-2010-evi-orszaggyulesi-valasztasra-forditott-penzeszkozok-elszamolasanak-ellenorzeserol-a-jelolo-szervezeteknel-es-a-fuggetlen-jeloltnel/1105j000.pdf>; <http://www.asz.hu/jelentes/13018/jelentes-a-fidesz-magyar-polgari-szovetseg-2010-2011-evi-gazdalkodasa-torvenyessenek-ellenorzeserol/13018j000.pdf>.

Számvevőszék nem rendelkezik közvetlen hatáskörrel ahhoz, hogy adminisztratív szankciókat alkalmazzon az adott szabályok megsértése esetén, például ha egy párt nem tette közzé időben beszámolóját. Ha bármelyik párt működésében jogellenes tevékenységet talál, köteles az ügyességet értesíteni erről. A GRECO felszólította az Állami Számvevőszéket, hogy jelentősen erősítse meg a pártfinanszírozás körében végzett ellenőrzést, végezzen gyakoribb és alaposabb ellenőrzéseket, továbbá biztosítsák az ehhez szükséges erőforrásokat.⁴⁷ Ajánlást tett továbbá a politikai finanszírozási szabályok megsértése jelenlegi szankcióinak felülvizsgálatára, és annak biztosítására, hogy a pártfinanszírozás megsértéséhez hatékony, arányos és visszatartó hatású szankciók kapcsolódjanak. Ezeket a problémákat mostanáig nem kezelték megfelelően.

Közbeszerzés

A közbeszerzés a magyar gazdaság jelentős hányadát adja. 2011-ben a magyar GDP körülbelül 22%-át tették ki az építési beruházásra, áruk és szolgáltatások beszerzésére irányuló közbeszerzések. A Hivatalos Közlönyben közzétett ajánlati felhívások értéke az építési beruházásra, áruk és szolgáltatások beszerzésére fordított teljes kiadások 23,3%-a volt 2011-ben.⁴⁸

A 2013-as, korrupcióról szóló Eurobarométer üzleti felmérés⁴⁹ szerint a magyar válaszadók 47%-a úgy tartja, hogy a korrupció széles körben elterjedt probléma a nemzeti hatóságok által intézett közbeszerzések terén (uniós átlag: 56%) és 48% vélekedik azonos módon a helyi hatóságok vonatkozásában (uniós átlag: 60%). A magyar válaszadók állítása szerint a következő gyakorlatok terjedtek el széles körben a közbeszerzési eljárások során: egyes cégekre szabott feltételek (64%); a visszaélések a tárgyalásos eljárások során (48%); összeférhetetlenség az ajánlatok értékelésénél (42%); ajánlattétel összejátszással (58%); homályos értékelési vagy kiválasztási szempontok (48%); visszaélés a sürgősségi okokkal a tárgyalásos eljárások elkerülése érdekében (42%); ajánlattevők részvétele a feltételek tervezésében (48%); és a szerződés odaítélése után a szerződéses feltételek módosítása (42%). Ezek az érzékelési mutatók – bár nem feltétlenül közvetlenül korrupcióhoz kapcsolódnak – jelzik azokat a kockázati tényezőket, amelyek fokozzák a közbeszerzési eljárások korrupciós szempontból való sérülékenységét.

Tudományos kutatás⁵⁰ és a Bizottság által közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatban (különösen uniós támogatású projektek esetében) végzett értékelések azt mutatják, hogy miközben a gyakorlat általában formálisan megfelel a meglévő közbeszerzési jogi kereteknek Magyarországon, a következő kockázatok a leggyakoribbak, amelyek elsősorban nagyobb infrastrukturális beruházásokat érintenek: összeférhetetlenség, adott cégek gyakori sikeres részvétele az uniós társfinanszírozású szerződésekre kiírt pályázatokon, aránytalan kiválasztási és értékelési szempontok alkalmazása bizonyos ajánlattevők előnyben részesítése érdekében. Az uniós strukturális alapokhoz kapcsolódóan a Bizottság felkérte Magyarországot, hogy határozzon meg és vezessen be olyan intézkedéseket, amelyek a fenti kockázatokat csökkentik, különösen a következőket: piaci koncentráció elemzés, előzetes és utólagos közbeszerzési ellenőrzések, képzések és iránymutatások az eljárások gyakorlati kérdéseiről, lépések a személyzet és a vezetés stabilizálására. A Bizottság 2011-ben reputációs fenntartásokat is megfogalmazott a 2007-2013 programokkal kapcsolatosan, és felkérte Magyarországot, hogy tegyen intézkedést a fent említett kockázatok kezelésére.

47 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)8_Hungary_Two_hu.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)8_Hungary_Two_hu.pdf), 28. o.

48 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

49 2013. évi 374. Eurobarométer gyorsfelmérés.

50 Papanek G. (2010) „A korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon”, *Pénzügyi szemle*, 1. kötet, 2. szám, 298-320. o.

Magyarország lépéseket tett ezen ajánlások követésére és rendszeres jelentéseket tett. Ennek megfelelően 2012-ben a fenntartást megszüntették.

2012 januárjában új közbeszerzési törvény lépett hatályba, amelynek célja az átláthatóság javítása és a közbeszerzési keretek egyszerűsítése volt.⁵¹ 2013 júniusában a közbeszerzési törvényt tovább módosították.⁵² Ezen módosításokat követően a szerződő hatóságoknak a honlapjukon közzé kell tenniük az olyan tárgyalásos eljárásokról szóló információkat, amelyekre szerződési hirdetmények közzététele nélkül került sor, továbbá a közbeszerzési nyilvántartás terjedelme is kiszélesült.⁵³ Ugyanakkor nem rendelkeztek hatékony szankcionálási mechanizmusról arra az esetre, ha megszegnék ezen kötelezettséget. Egy központi közbeszerzési honlap⁵⁴ felsorolja a legtöbb közbeszerzési hirdetményt, bár nem kötelező valamennyi típusú közbeszerzési dokumentum közzététele.⁵⁵

A 2012-es közbeszerzési törvénynek megfelelően az ajánlatkérő részéről eljáró személyeknek vagy szervezeteknek, valamint az eljáráshoz vagy az előkészítő munkához kapcsolódó bármilyen tevékenységbe a szerződő hatóságok által bevont személyeknek vagy szervezeteknek írásbeli nyilatkozatot kell tenniük az összeférhetlenségről. Az ajánlatkérő nevében a szerződést odaítélő döntést meghozó tisztviselő nem lehet az értékelő bizottság tagja. Kollektív döntéshozatali eljárás során a döntéshozó testület által az értékelő bizottságba delegált személyek csak tanácsadó és nem döntéshozó szerepkört láthatnak el. Az összeférhetlenségi rendelkezések megszegése a pályázat megszüntetéséhez vezet. Ezen túlmenően a gazdasági szereplők nem vehetnek részt az eljárásban, ha hamis adatokat adtak meg vagy hamis nyilatkozatokat tettek, amelyek sérthetik a tisztességes versenyt. Az összeférhetlenségi szabályok helyi és központi szinten azonosak. Ugyanakkor úgy tűnik, nincs egységes álláspont arra nézve, hogy az összeférhetlenségi szabályokat miként alkalmazzák a gyakorlatban.

A jogszabályi változások ellenére a közbeszerzési ciklus és az odaítélés utáni szakasz során az ellenőrzési mechanizmusok általános hatékonysága kérdéses maradt. Ahogy azt az Állami Számvevőszék is megerősítette, különösen helyi szinten figyelhetők meg hiányosságok.⁵⁶ Az erőforrás problémák, az átláthatóság és ellenőrzés hiánya, valamint az erős informális kapcsolatok a helyi vállalkozások és politikai szereplők között a helyi önkormányzatokat kiszolgáltatottabbakká tehetik a korrupciós gyakorlatoknak.

A Bizottságnak Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és konvergencia programjáról szóló értékelése⁵⁷ hangsúlyozta, hogy a 2012-es közbeszerzési törvény ellenére a közbeszerzési eljárásokban továbbra is alacsony szintű a verseny. A közbeszerzési eljárások igen magas arányában egyetlen ajánlattevő vesz részt: 2010-ben 54,3%, 2011-ben pedig 49,1%. Ez az arány még magasabb volt, amikor tárgyalásos eljárást alkalmaztak (átlagosan 61%). Ezen túlmenően a fent említett értékelés rámutatott, hogy megkérdőjelezhető közvetlen odaítélésekre is folyamatosan fény derült. A pályázatok elektronikus benyújtása jelenleg nem lehetséges Magyarországon, így az elektronikus közbeszerzések gazdasági

51 2011. évi CVIII. törvény

52 2013. évi CXVI. törvény a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény módosításáról.

53 A szerződési hirdetmények közzététele nélküli tárgyalásos eljárások a nemzeti közbeszerzési rendszer teljes közbeszerzési értékének 34%-át tették ki 2012-ben: A Közbeszerzési Hatóság 2012. évi beszámolója. A Közbeszerzési Hatóság éves beszámolója, 2012: <http://www.parlament.hu/irom39/10294/10294.pdf>, p. 21.

54 www.kozbeszerzes.hu.

55 Pl. részletes értékelési formanyomtatványok stb.

56 „Tiszta társadalom, tiszta gazdaság” – a Széchenyi István Egyetemen 2012-ben megrendezett konferencia. Az előadás rövid összefoglalója megtalálható az ÁSZ honlapján: <http://www.aszhirportal.hu/hirek/tiszta-tarsadalom-tiszta-gazdasag-konferencia-a-gyori-szechenyi-istvan-egyetemen/>

57 Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjának és konvergencia programjának értékelése, amely a következő dokumentumot kíséri: Ajánlás A Tanács 2013. május 29-i ajánlása Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról, SWD(2013) 367 final: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_hungary_hu.pdf.

előnyeit pillanatnyilag nem lehet kiaknázni. Mindezen szempontok tovább erősítik a korrupcióval kapcsolatos kockázatokat.

A helyi önkormányzatok ellenőrzésével kapcsolatosan a jogszabályok általános (vagyis nem szükségszerűen a közbeszerzésre szűkített) betartása terén a jelenleg is zajló közigazgatási reformok, amelyek a decentralizáció mértékét csökkentették, szintén azt biztosították, hogy a kormányzati hivatalok visszaszerezték a jogszabályok betartására vonatkozó helyi önkormányzati ellenőrzési jogkörüket. E reform helyi szintű ellenőrzési mechanizmusokra gyakorolt hatásainak vizsgálatáról nincs hozzáférhető adat. A helyi közbeszerzési eljárások átláthatóságáról végzett friss kutatás szerint az önkormányzatok 40%-a nem teljesíti megfelelően a közérdekű adatok közzétételére vonatkozó kötelezettségét.⁵⁸ Bevált gyakorlatként egyes önkormányzatok lépéseket tettek a közbeszerzési szerződések végrehajtási fázisára vagy a közbeszerzési szerződések tartalmára vonatkozó információkhoz való nyilvános hozzáférésre.

2012-ben az Állami Számvevőszék (ÁSZ) egy 12 önkormányzatot érintő kísérleti felmérésre alapozva jelentést tett közzé a kisebb településeken lévő helyi önkormányzatok belső ellenőrzésének auditjainak hiányosságairól.⁵⁹ A leggyakoribb hiányosságok a következők voltak: belső szabályozások hiánya, a jogokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos meghatározások hiánya, elégtelen pénzügyi kockázatkezelés, az alkalmazottak elégtelen szakértelme, elégtelen jelentéstétel, a feladatkörök elkülönítésének hiánya, a külső partnerekkel való kapcsolattartás szabályozatlansága, valamint a felső vezetés tájékoztatási rendszerének hiánya.

Az Állami Számvevőszék nemrég megvalósított egy uniós finanszírozású projektet, amelynek célja a korrupciós kockázatok feltérképezése, osztályozása és elemzése, valamint a közszférában a korrupciós kockázatok csökkentésére nézve az ellenőrzés hatékonyságának értékelése. Az első két felmérést 2011-ben és 2012-ben végezték el, amikor több mint 1000 költségvetési szerv évente önként elektronikus adatlapokat töltött ki a korrupciós kockázati profil mérésére. 2013-ban a válaszadó hatóságok száma meghaladta az 1400-at. Az Állami Számvevőszék honlapján nyilvánosan hozzáférhető az ezen elektronikus adatlapokat tartalmazó adatbázis.⁶⁰ Ezen integritás projekt részeként évente elkészítették a közbeszerzési eljárásokban, adminisztratív engedélyezésekben és uniós támogatások elnyerésében érintett hatóságok korrupciós kockázatának részletes elemzését, és az Állami Számvevőszék egy új ellenőrzési útmutatót is készített, amely korrupcióellenes szempontokat is tartalmaz.

Egyrészt az ellenőrző és a közbeszerzési hatóságok közötti, másrészt a bűnüldöző hatóságok és az ügyészség közötti együttműködés fejlesztésre szorul. Az előzőektől érkező tájékoztatási arány a közbeszerzési eljárásokban észlelt korrupciógyanús esetekről meglehetősen alacsony.⁶¹

Vagyonnyilatkozat és összeférhetlenség

A köztisztviselők széle köre (lényegében bárki, aki döntéshozatalra javaslatot tesz, dönt vagy ellenőrzést végez), valamint a bírák és ügyészek kötelesek évente, két évente vagy öt évente részletes nyilatkozatot tenni háztartásuk vagyonáról és érdekeltségeiről.⁶² 2013-ban a magas beosztású tisztviselőkre nézve a vagyonnyilatkozatokról szóló szabályozást tovább

58 http://www.transparency.hu/Hetpecsetes_titok_onkormanyzatok_es_kozbeszerzes.

59 Tóth, K. (2013): <http://www.asz.hu/jelentes/1282/osszegzes-a-helyi-onkormanyzatok-penzugyi-helyzetenek-es-gazdalkodasi-rendszerenek-2011-evi-ellenorzeseirol/1282j000.pdf>.

60 <http://integritas.asz.hu/>.

61 Burai P. és Hack P. (szerk.) (2012) Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011 Budapest: Transparency International Hungary, 124. o.

62 2007. évi CLII. törvény egyes vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségekről

egységesítették. E törvény hatálya kiterjedt az Állami Számvevőszék, a Legfőbb Ügyészség, a Magyar Nemzeti Bank, a Médiatanács, a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság és a Költségvetési Tanács tisztségviselőire. A parlamenti képviselőkre részletes összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak, valamint bizonyos feltételek megléte esetén átmenetileg tilos a magánszektorban végzett tevékenység.⁶³ A kormány tagjainak, a vezető kormánytisztviselőknek és az országgyűlési képviselőknek a vagyonyilatkozata az interneten elérhető.⁶⁴ A köztisztviselők és magas szintű vezetők családtagjaival kapcsolatos adatokat nem teszik közzé. Míg az dicséretes, hogy a vagyonyilatkozatok elérhetők az interneten, így kiterjedt társadalmi vitákat szülnek, benyújtásukra nincs átfogó elektronikus rendszer. A legtöbb közzétett vagyonyilatkozat kézzel írott, így az keresztellenőrzések elvégzése nehezebb. A nyilatkozatok nem mindig tartalmazzák a vagyontárgyak beazonosítását lehetővé tévő információkat.

Az Országgyűlés Mentelmi, Összeférhetlenségi és Mandátumvizsgáló Bizottságának feladata a vagyonyilatkozatok ellenőrzése. Ez az eljárás csak akkor indulhat meg, ha az igazolást kérő személy tényszerű bizonyítékot csatol be, hogy a vagyonyilatkozat bizonyos tételei gyanúsak. Nincs független ellenőrzés igazoló jogkörökkel a vagyonyilatkozatok vagy az összeférhetlenségek terén a magas szintű megválasztott és kinevezett tisztségviselők esetében. Tágabb értelemben is aggodalomra ad okot a favoritizmus és a túl szoros kapcsolat bizonyos üzleti körök és hatalmon lévő politikusok között, amely felveti a korrupciós gyakorlatok kockázatát.⁶⁵

Az alacsonyabb beosztású köztisztviselőknek részletesebb vagyonyilatkozatokot kell benyújtaniuk, amelyek a vagyontárgyak azonosítására szolgáló adatokat is tartalmaznak.⁶⁶ A vagyonban bekövetkező jogalap nélküli vagyongyarapodás gyanúja esetén adóügyi eljárás is kezdeményezhető. A bevallások a hozzátartozók vagyonára vonatkozó adatokat is tartalmaznak.

A köztisztviselők és bűnüldöző szervek tekintetében az etikai irányelveket tartalmazó Zöld Könyvre alapozva 2013 közepén részletes hivatásetikai kódexek léptek hatályba, amelyek az összeférhetlenségről is rendelkeznek. A Zöld Könyv ezen túlmenően általános iránymutatást ad a választott tisztségviselőknek is közszolgálati munkájukkal kapcsolatban. Ugyanakkor nincs magatartásetikai kódex a központi vagy helyi szintű választott tisztviselők számára, és nincsenek kifejezett jogszabályi előírások, amelyek jogalap nélküli gazdagodás vagy összeférhetlenség esetén visszatartó erejű szankciókat léptethetnének életbe. A kormány közigazgatási korrupció-megelőzési programja előírja az etikai kódexek kidolgozását, de nem vonatkozik a magas szintű választott és kinevezett tisztségviselőkre.

A Transparency International által az OLAF megbízásából indított „EU Funds Watch” (uniós alapokat figyelő) projekt keretében végzett kutatás – amely az uniós alapok elosztásához köthető csalás és korrupció kérdéseivel foglalkozik – arra a következtetésre jutott, hogy bár az uniós alapok magyarországi menedzselésének jogi és intézményi keretei viszonylag jól megtervezettek, a súlyos korrupciós kockázatok fennállnak. Ezek a következőkre terjednek ki: a nyílt verseny korlátozása és a „prioritást élvező” projektek meghatározó jelenléte, az ajánlatok kiválasztási szakaszában elégtelen szakmai ellenőrzések, a végrehajtási szakaszban

63 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, VIII. fejezet

http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200036.TV

64 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, 12. § http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1000043.TV. A kormány tagjainak vagyonyilatkozatai a kormány honlapján szereplő profiljuknál található, lásd <http://www.kormany.hu/hu/a-kormany-tagjai>. Az Országgyűlési képviselők esetében lásd http://parlament.hu/internet/plsql/ogy_kpv.kepv_lis?p_ckl=39.

65 http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/hungary_2011.

66 2007. évi CVLII. törvény 2007. évi CLII. törvény egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700152.TV.

formális megközelítés alkalmazása az ellenőrzés és nyomon követés terén, az összeférhetlenségi szabályok hatástalansága, különösen a forgóajtó-jelenségek gyakorlatával kapcsolatosan.⁶⁷

A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló törvény⁶⁸ az összeférhetlenséget olyan módon határozza meg, amelyet egyes esetekben nagyon szűken értelmeznek. Például: a döntéshozó nem lehet saját döntésének kedvezményezettje, kivéve, ha a döntése „mérlegeléstől” függő volt, amelyet a gyakorlatban szűken értelmeznek. Ezen túlmentően problémás, hogy csak az adott köztisztviselő és a kedvezményezett vagy szerződő fél közötti összeférhetlenség számít, de az ezen szereplők és tanácsadók közötti már nem.

Átláthatóság és az információhoz való hozzáférés

Az információszabadságról 2003-ban és 2005-ben is fogadtak el törvényt. Ezek rendelkezéseket foglaltak magukba a közérdekű adatok kötelező közzétételére nézve (közbeszerzést, kiadásokat és szerződéseket is ideértve),⁶⁹ valamint az információigénylésre való beadványok kezelésére.⁷⁰ Bár 2012-ben új információszabadságra vonatkozó törvény lépett hatályba,⁷¹ a legfontosabb jellemzői változatlanok maradtak. Az új Alaptörvény alapvetően kimondja, hogy „a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság... elve szerint kell kezelni”.⁷²

Bevált gyakorlatok – online platformok az információhoz való hozzáférés megkönnyítéséhez

<http://www.k-monitor.hu/>: A K-Monitor Közhasznú Egyesületet 2007-ben alapították azzal a céllal, hogy egy független civil fórum létesüljön, amely a magyar és nemzetközi korrupciós ügyeket követi nyomon. A K-Monitor honlapja összegyűjti, tárolja és elérhetővé teszi a korrupcióval, állami finanszírozással és a magyar közélet átláthatóságával foglalkozó online cikkeket. Az adatbázisban tárolt cikkel vagy a közkiadásokkal kapcsolatos különféle korrupció fajtákkal foglalkoznak, vagy konkrét ügyekről szólnak. Mind a terhelő, mind a mentesítő anyagokat megőrzik. A K-Monitor nemrég egy új honlapot is indított: <http://ahalo.hu/> amely összeköti az állami szerződéseket, mezőgazdasági támogatásokat és uniós támogatásokat a cégnyilvántartási információkkal.

<http://kimittud.atlatszo.hu/>: Miután a felhasználó kiválasztja a közigazgatási szervet, amelynek az információ iránti igénylést szánja, egy felhasználóbarát interfész betölt egy kitöltendő mintakérelmet. A rendszer üzenetet küld a hatóság címére. Minden választ eltárolnak és közzétesznek a honlapon.

A <http://tasz.hu/informacioszabadsag/egyszeregy>: részletes információt és iránymutatást tartalmaz a közérdekű adatok beszerzése iránt érdeklődők számára.

67 EU Funds Watch (uniós alapokat figyelő projekt), Magyarország, 2013. június, Transparency International Magyarország, OLAF/Hercule 2012/2013, OLAF/2012/D5/024. sz. támogatási megállapodás.

68 2007. évi CLXXXI. törvény

69 2003. évi XXIV. törvény 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról <http://www.complex.hu/kzldat/t0300024.htm/t0300024.htm>.

70 2005. évi XC. törvény 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról <http://www.complex.hu/kzldat/t0500090.htm/t0500090.htm>.

71 2011. évi CXII. törvény 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV×hift=1.

72 Magyarország Alaptörvényének 38-39. cikke <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf>.

A fenti információszabadságról szóló jogi keretek ellenére, amelyek főszabály szerint lehetővé teszik a közérdekű információkhoz való gyors hozzáférést, a törvény értelmezésében több új jogi rendelkezés is némi zavart okozott.⁷³ A közintézmények üzleti titokra hivatkozással megtagadhatják a közérdekű adat iránti kérelem teljesítését. Úgy tűnik, hogy emiatt a gyakorlatban egymásnak ellentmondó értelmezésekkel születnek. Több új jogszabály is értelmezési problémákhoz vezetett az általános keretet tekintve. A közadatok újrahasonosításáról szóló új törvény⁷⁴ a közérdekű adatokhoz való szabad hozzáférés tekintetében teremtett bizonytalanságokat. Hasonló értelmezési kérdések merülnek fel az új költségvetési törvénynél, amely az állami többségi tulajdonnal rendelkező cégek szerződéseit már nem tekinti közérdekű adatnak.

Az információszabadságról szóló törvény⁷⁵ közelmúltbeli módosításait 2013 júniusában fogadták el. Ezek további aggályokat ébresztettek a visszaélészerű információigénylésről szóló rendelkezések túlságosan széleskörű értelmezésének veszélyével kapcsolatban. Az információszabadságról szóló törvény módosításaival kapcsolatos aggályok az új dohánykiskereskedelmi jogosultsági rendszer végrehajtása által gerjesztett vitákhoz is kapcsolódtak.⁷⁶

Az állami tulajdonú társaságokat illetően az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény (közfeladatot ellátó társaságok esetében),⁷⁷ az állami vagyronról szóló törvény,⁷⁸ és a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló törvény határozza meg azon információkra vonatkozó alapvető szabályokat, amelyeket ezen szervezetek honlapjain nyilvánosságra kell hozni. Ugyanakkor ezen jogi előírások értelmezése és gyakorlati alkalmazása erősen eltér. 2012-ben új törvényt fogadtak el, amely kiterjesztette a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) hatáskörét a köztulajdonban álló társaságok vezetésének ellenőrzésére.⁷⁹ Ez elősegítheti az átláthatóságra és az ellenőrző mechanizmusokra vonatkozó szabályok következetesebb alkalmazását. 2013 végén a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megerősítette a támogatott társaságok átláthatósági kötelezettségeit, akiknek kérdőívet kell kitölteniük tényleges tulajdonosaikról.

Egészségügy (hálapénzek)

Több egymást követő Eurobarométer felmérés kimutatta, hogy a hétköznapi korrupció különösen elterjedt a magyarországi egészségügyi szektorban. Miközben a 2013-as korrupcióról szóló Eurobarométer tematikus felmérés válaszadóinak körülbelül 13%-a mondta, hogy elvártak tőle vagy felszólították csúszópénz fizetésére, ezen esetek túlnyomó többsége az egészségüghöz kapcsolódott (8%, ami az összes eset kétharmadát jelenti, az uniós 2% átlaghoz viszonyítva). Hasonlóképp az egészségügyi intézményekkel kapcsolatba került magyar válaszadók 10%-a (a negyedik legmagasabb arány az Unióban) elismerte, hogy pluszpénzt fizetett vagy értékes ajándékot adott egy nővérnek vagy orvosnak, vagy adomány

73 Péterfalvi Attila (2012) *A nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról* [Online]. Magyarország: Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. Elérhető: <http://naih.hu/files/-zleti-titok-kontra-nyilvanosság-AJ-NL-S.pdf>

74 2012. évi LXIII. törvény 2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasonosításáról.

75 2013. évi XCVI. törvény – 2013. június 11.

76 2013 áprilisában új törvényt fogadtak el a dohánytermékek kiskereskedelmének monopolizálásáról. Csak a koncessziós szerződésekkel rendelkező kereskedők lesznek jogosultak dohánytermékek kiskereskedelmével foglalkozni. A koncessziós eljárás átláthatóságát – ideértve az értékeléseket és a megítélést – a civil szféra erősen kritizálta.

77 2011. évi CXII. törvény 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100112.TV×hift=1.

78 2007. évi CVI. törvény 2007. évi CVI. törvény az állami vagyronról http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0700106.TV.

79 2012. évi CLXXXIX. törvény egyes törvényeknek a kormányzati ellenőrzéssel összefüggő módosításáról. <http://www.complex.hu/kzldat/t1200189.htm/t1200189.htm>

tett a kórház javára. 32%-uk említette, hogy még azelőtt tették ezt, hogy megkapták az ellátást, míg 47%-uk az ellátás után adott fizetést vagy ajándékot.

A szokásos egészségügyi szolgáltatás nyújtása után adott „hálapénzek” tolerált gyakorlatot jelentenek Magyarországon, és nem számítanak korrupciónak, szemben az orvosi beavatkozás nyújtása előtti fizetések vagy a „nem szokásos” szolgáltatások – például várólistán előbbre helyezés – esetében. A GRECO már 2003-ban rámutatott a közszolgáltatásokért – különösen az egészségügyi szférában – fizetett „hálapénzekre”, mint az „elfogadott” korrupció egyik formájára.⁸⁰ Azóta sem következett be sok gyakorlati változás ebben a kérdésben.

A munka törvénykönyve értelmében az egészségügyi intézmény igazgatója legalizálhatja a hálapénzt úgy, hogy írásos egyezményben megengedi a betegek által felkínált összegek elfogadását.⁸¹ Ha a vezető nem engedi meg az ilyen fizetéseket, akkor az „jogtalan előnynek” minősül, és a hálapénzt elfogadó személy bűncselekményt követ el.⁸² Noha a hálapénz ígérete vagy annak elfogadása bűncselekménynek minősül, ami dicséretes, a gyakorlatban valószínűleg csak szélesebb körű reformok fognak javítani a helyzeten. A jelenlegi jogi helyzet jogbizonytalansághoz, valamint az egészségügyi dolgozók közötti megkülönböztetéshez vezethet. Ez az értelmezés lehetővé teszi a korrupció közvetlen megvalósulási formájának legalizálását.

A hálapénz fizetésének ösztönzői csökkentésére tett erőfeszítések, például az egészségügyi dolgozók 2002 végén történt 50%-os fizetésemelése ellenére, valamint azon tény ellenére, hogy a GRECO az erőfeszítéseket kielégítőnek nyilvánította,⁸³ a statisztikák csekély előrelépést mutatnak. A közszférában foglalkoztatott orvosok és egészségügyi személyzet alacsony fizetése további kihívásokat jelent.

3. JÖVŐBELI LÉPÉSEK

A közigazgatásban széles körű integritás stratégiák végrehajtására és megfelelőbb átláthatósági szabályok terjesztésére történtek lépések, amit a civil társadalom is támogatott. Ugyanakkor a klientizmus, a favoritizmus és a nepotizmus a közigazgatásban továbbra is aggályos. Helyi szinten az üzleti körök és a politikai szereplők közötti erős informális kapcsolatok, amelyek a korrupció veszélyének teszik ki a helyi önkormányzatokat, továbbra is fennmaradtak. Hiányosságok maradtak elsősorban a politikai pártok finanszírozása és az ellenőrzési mechanizmusok terén, kiváltképpen a közbeszerzések esetében. A hétköznapi korrupció az egészségügyi szektorban jelent problémát, ahol meglehetősen elterjedt a kedvezményes ellátások érdekében fizetett informális összegek gyakorlata.

A következő pontokra kell figyelmet fordítani:

- További tisztázást igényelnek a politikai pártok számvitelére és könyvelésére vonatkozó szabályok, valamint annak biztosítása, hogy minden más, a pártokhoz kapcsolódó szervezetet elszámolására és nyilvántartására sor kerül. A politikai pártok átláthatóságának, és a belső és független ellenőrzésének megerősítése, valamint az Állami Számvevőszék által elvégzett **pártfinanszírozási** ellenőrzés fokozása, akárcsak a szankciórendszer visszatartó erejének növelése.

80 GRECO Eval I Rep (2002) 5E Final, Értékelő jelentés Magyarországról, Első körös értékelés, elfogadva a GRECO 13. plenáris ülésén (Strasbourg, 2003. március 24-28) – 8. bek.

81 Lásd a munka törvénykönyve 52. cikkét [2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről] http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200001.TV

82 Lásd a büntető törvénykönyv 291. cikkének (1) bekezdését, amely büntetni rendeli a fizetség elfogadását.

83 Megfelelőségi jelentés Magyarországról, GRECO Eval RC- I (2004) 14E Final, elfogadva a GRECO 22. plenáris ülésén (Strasbourg, 2005. március 14-18)

- A teljes **közbeszerzési** eljárás során úgy központi, mint helyi szinten a független előzetes és utólagos ellenőrzések megerősítése. Az összeférhetetlenség megfelelő ellenőrzési rendszerének biztosítása, valamint a közkiadásokkal kapcsolatos összeférhetetlenségi rendelkezések terjedelmének kiszélesítése. Az ajánlatkérő hatóságok kezében lévő következetes és hatékony megelőzési eszközök továbbfejlesztése, különös hangsúlyt helyezve a helyi szintre. Az ellenőrző és állami közbeszerzési hatóságok közötti, valamint a bűnüldöző szervekkel való együttműködés javítása.
- A nemzeti és helyi szinten **választott és kinevezett tisztségviselők** vagyonyilatkozata és összeférhetlensége független ellenőrzési mechanizmusának és átláthatóságának fokozása. Átfogó etikai kódexek kidolgozása központi, regionális és helyi szinten a választott tisztviselők számára, amely kiterjed az összeférhetlenség szempontjaira is, és megfelelő elszámoltatási eszközöket, valamint visszatartó erejű szankciókat biztosít az ilyen kódexek potenciális megsértése esetére. Határozott lépések tétele a **közigazgatáshoz** kapcsolódó klientizmussal és favoritizmussal jelentkező korrupciós kockázatok kezelésére. Az **információhoz való hozzáférésre** vonatkozó jogszabályok következetes és megfelelően széles körű értelmezésének biztosítása.
- Átfogó program kidolgozása az **egészségügyi** szektorban a közszférában foglalkoztatottak részére nyújtott hálapénz, díjazás vagy más informális kifizetés más gyakorlatának fokozatos megszüntetésére.