

dr. Klotz Péter

Korrupciómegelőzés a közigazgatásban – a korrupció elleni kormánystratégia végrehajtásának eddigi tapasztalatai és a továbblépés lehetséges irányai

A Kormány 2012. március 28-i ülésén hagyta jóvá a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározatot. E kormányhatározat új, a megelőzést előtérbe helyező szemlélete és az előírt intézkedések nagy száma miatt kiemelt jelentőségű a korrupció visszaszorítását célzó intézkedések sorában. Jelen cikk a kormányhatározat végrehajtásának állását tekinti át, egyben felvázolja a közeljövőben várható intézkedések irányát.

1. A korrupció elleni fellépés új megközelítése Magyarországon

Magyarországon a korrupció elleni fellépés kapcsán az első jelentősebb kormányzati intézkedés 2001-re tehető. A Kormány ebben az évben fogadta el a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozatot, amely négy nagyobb feladatcsoportba sorolta az antikorrupciós intézkedéseket. A kormányhatározat sajátossága, hogy leginkább a (közjogi és büntetőjogi) jogalkotási feladatokra koncentrált, ugyanakkor egy-egy intézkedés kapcsán már felbukkannak a megelőzés és a társadalmi tudatformálás szempontjai is. A kormányhatározat elfogadására hatással voltak az OECD és az Európa Tanács által 1997-ben és 1999-ban elfogadott nemzetközi egyezmények,¹ valamint az Európai Unióhoz történő csatlakozás kapcsán megfogalmazott politikai követelmények.

A kormányhatározat végrehajtása – tartalmának megfelelően – leginkább a jogszabályi keretek megteremtésében értékelhető sikeresnek. A kormányhatározat alapján az Országgyűlés szigorúbb összeférhetlenségi és vagyonyilatkozat-tételi szabályokat fogadott el, megszületett az ún. üvegseb-törvény, valamint a korrupciós cselekményekre vonatkozó büntető jogszabályok – a vonatkozó nemzetközi egyezmények törvénybe iktatásával – közelítettek a nemzetközi követelményekhez.

A kormányhatározat elfogadását követő időszakban meg-megújuló kísérletek történtek a különböző korrupció elleni tanácsadó-konzultatív testületek, szervek létrehozására. Ezek nem bizonyultak sem

¹ Az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezménye, az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye, az Európa Tanács Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezménye.

tartósnak, sem sikeresnek. Érdemi eredményt a 2007-ben létrehozott Antikorrupciós Koordinációs Testület (AKT) tudott felmutatni. Ez a testület stratégiai szemlélettel közelített a problémakörhöz és 2008-ra kidolgozta a Korrupció Elleni Stratégiát és a hozzá kapcsolódó Cselekvési Tervet. Bár e dokumentumot a Kormány végül nem tárgyalta, a benne megfogalmazott integritás alapú megközelítés jelentős hatással volt az Állami Számvevőszék 2009 decemberében indított Integritás Projektjének szakmai tartalmára. A projekt – a korrupciós kockázatok mérésére szolgáló adatfelvétel és interaktív térkép megvalósításán túl – első ízben tett kísérletet az integritás fogalmának bevezetésére a közszférában.

E törekvések ellenére a kormányzati politika 2010-ben még egyértelműen a büntetőjogi megközelítésen alapult. E megközelítés középpontjában a büntetőjogi szankciók szigorú és következetes alkalmazása állt. E politika keretében került sor – a Rendészeti Szervek Védelmi Szolgálat jogutódjaként – a Nemzeti Védelmi Szolgálat felállítására. A 2011. január 1-jén megalakult szervezettel a korábbi, párhuzamos ellenőrzési rendszerek koncentráltabbakká váltak, azaz polgári titkosszolgálatok, a rendvédelmi szervek és a jogszabályban meghatározott egyes közigazgatási szervek vonatkozásában egységessé vált a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatok ellátása. A Nemzeti Védelmi Szolgálat feladat- és hatáskörében tartozik a kifogástalan életvitel ellenőrzésével, valamint a megbízhatósági vizsgálat lefolytatásával kapcsolatos feladatok ellátása is. Ez utóbbi – szigorú törvényességi garanciák mellett zajló – eljárás célja, hogy vizsgálja a hivatásos szolgálat ellátásának szabályszerűségét, jogszerűségét, a feladatellátás során tanúsított magatartást, valamint az intézkedési és munkaköri kötelezettség teljesülését.²

A rendészeti szerveknél – a terület jellegéből adódóan – a büntetőjogi megközelítés napjainkig domináns maradt. Az idő múlásával azonban az büntetőjogi felelősségre vonás elősegítését szolgáló, kormánybiztosok által koordinált elszámoltatási politika háttérbe szorult és helyét – részben az ÁSZ Integritás Projektjének is köszönhetően – a korrupció megelőzésére fókuszáló antikorrupciós szakpolitika vette át. Ezt a változást vetítette előre a 2011. november 18-án a Kormány, valamint az állami szervek vezetői által aláírt együttműködési nyilatkozat a korrupció elleni összehangolt állami fellépésről is.³ Ebben az aláíró felek – Navraccsis Tibor miniszterelnök-helyettes, Domokos László, az Állami Számvevőszék elnöke, Baka András, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, valamint Polt Péter legfőbb ügyész – rögzítették, hogy a korrupció elleni küzdelem elsődleges terepe „a szervezet korrupcióval

² Jelentős részben a megerősített belső ellenőrzés munkájának köszönhető, hogy 2012 júniusában több, vezető állású rendőrtisztet is előzetes letartóztatásba helyezett a bíróság vesztegetés és más bűncselekmények gyanújával.

³ <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/pelda-nelkuli-egyuttmukodes-a-korrupcio-ellen>

szembeni ellenálló képességének erősítése”.⁴ A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium ezt követően korrupció elleni intézkedési terv és stratégia előkészítését kezdte meg, amelyet a társadalmi egyeztetést követően a Kormány is elfogadott.

A Kormány 2012. március 28-i ülésén hagyta jóvá a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározatot, amely tartalmában és szemléletében is új szemléletet tükröz. A kormányhatározat egyrészt rögzíti, hogy bár a korrupció visszaszorításában a kormányzati szervekre különös feladat hárul, ez közös társadalmi ügy és közös társadalmi felelősségvállalást feltételez. A kormányhatározat a korrupcióval szembeni fellépés elsődleges terepeként a szervezet ellenálló képességének erősítését jelöli meg. Mellékletében részletes elemzés található a magyar korrupciós helyzetről, amely egyben tartalmazza a program kereteit, alapelveit, céljait és az egyes intézkedések részletes kifejtését.

A kormányhatározat elfogadása óta több mint egy év telt el, így időszerűnek tűnik annak áttekintése, hogy mennyi valósult meg a kormányhatározat eredeti célkitűzéseiből, illetve milyen irányba halad a kormányzati antikorrupciós szakpolitika?

2. A kormányhatározat egyes elemei és a közöttük lévő viszony

A kormányhatározatban foglalt intézkedések első ránézésre rendkívül heterogének: egyaránt található közöttük jogalkotási, oktatási-képzési, szervezetfejlesztési, továbbá kommunikációs feladat. Ami feltűnő, hogy a Kormánynak nem volt célja sem átfogó antikorrupciós törvény előkészítése, sem önálló, antikorrupciós hatóság létrehozása. Az előbbire jó példa lehet Írország⁵ vagy akár az Egyesült Királyság;⁶ a korrupció elleni szakhatóság felállítása pedig akár az Egyesült Nemzetek Szervezete Korrupció elleni Egyezményének⁷ 36. cikkéből⁸ is levezethető lenne.

⁴ Közös nyilatkozat az állami szervezetek a korrupció elleni küzdelemben való együttműködéséről, 3. bekezdés.

⁵ Prevention of Corruption (Amendment) Act (2001)

⁶ Bribery Act (2010)

⁷ Magyarországon az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korrupció elleni Egyezményének kihirdetéséről szóló 2005. CXXXIV. törvény emelte törvényerőre.

⁸ E cikk szerint: „A részes államok - jogrendszerük alapelveinek megfelelően - biztosítják a bűnüldözés keretében a korrupció elleni fellépésre szakosodott testület, testületek vagy személyek működését. E testület, testületek vagy személyek számára - a részes állam jogrendszere alapelveinek megfelelően - biztosítják azt a függetlenséget, amely szükséges ahhoz, hogy feladataikat hatékonyan és jogtalan befolyás nélkül láthassák el. E személyeknek vagy e testület vagy testületek szakembereiket megfelelő képzésben kell részesíteni, és feladataik teljesítéséhez megfelelő anyagi forrásokkal kell ellátni.”

E lépések elmaradásának okait abban kereshetjük, hogy az új jogintézmények csak akkor képesek betölteni funkciójukat, ha a működésükhöz, működtetésükhöz szükséges társadalmi feltételek – legalább minimális szinten – adottak. Magyarország esetében azt tapasztaljuk, hogy a büntetőjogi megközelítésen alapuló antikorrupciós politika viszonylag rövid idő alatt, egy kormányzati cikluson belül tért át a megelőzésen alapuló szemléletre. E gyors irányváltásnak azonban meg kell teremteni a szükséges feltételeit: szakembereket kell képezni, a közsolgálati tisztviselőket érzékennyé kell tenni az integritással kapcsolatos kérdésekre idő kell az integritásirányítási rendszer modelljének kiérlelésére.

E megközelítéssel sikerült elejét venni annak – a sajnos Magyarországon is tapasztalható szemléletmódnak –, hogy egy probléma legjobb megoldása új szervezet létrehozása vagy jogszabály alkotása. Pozitívként elmondható, hogy a jogalkotó önmérsékletet tanúsított és azonnali cselekvés helyett óvatosan, türelemmel nyúlt egy társadalmi-gazdasági szempontból igen kényes témához.

Ez az eljárás azonban egyáltalán nem jelenti azt, hogy – egy későbbi időpontban – ezekre ne lenne szükség. Ha a társadalmi-gazdasági körülmények változnak és szükségessé teszik a szervezeti-jogi keretek újragondolását, az összegyűlt tapasztalatok birtokában az új jogintézmények biztosabb alapokra építközhetnek.

A kormányhatározat egyes pontjai e biztos alapok lerakását segítik elő. A monolit, egységes szabályozás helyett különböző területekre ható, de egymást erősítő intézkedésekből álló modell nem idegen az integritás szemléletétől. Az OECD integritás keretrendszere beavatkozási területként elsődleges, továbbá kiegészítő integritás menedzsment eszközöket, valamint belső és külső környezetet különböztet meg.⁹ A Transparency International Nemzeti Integritás Tanulmányaiban¹⁰ (National Integrity System) vizsgálja a törvényhozás, a végrehajtó hatalom, a jogalkotás, a közigazgatás, a rendvédelmi szervek, a választási szervek, az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék, a kormányzati korrupcióellenes szervezetek, a média, a civil szektor, valamint az üzleti szektor állapotát. E megközelítésre további nemzetközi példaként említhető a hamburgi tartományi három pillérré épülő megközelítés („Drei-Säulen-Ansatz”), amely a korrupcióval szemben ellenálló és folyamatosan fejlődő közigazgatási folyamatokra, a vezetők és munkatársak képzések és

⁹ vö: OECD – Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation 10. oldal

(<http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF%282009%291&doclanguage=en>)

¹⁰ Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011 – Nemzeti Integritás Tanulmány 9. oldal
(http://www.transparency.hu/uploads/docs/Korrupcios_kockazatok_final.pdf)

továbbképzések általi érzékenyítésére, valamint a büntető- és fegyelmi eljárások útján való következetes bűnüldözésre épít.¹¹

A korrupció megelőzési program is a fenti szempontok szerint építkezik. Mindenképpen indokolt ez a több területen, egyidejűleg történő előrelépésen alapuló módszer, mivel ezek az intézkedések kölcsönösen támogathatják és erősíthetik egymást, erősítve a nagyobb szabású intézkedések megalapozását szolgáló közbizalmat.

A program kapcsán ki kell térnünk két olyan területre, amelyek kiemelt súllyal szerepelnek a Magyarországra vonatkozó antikorrupciós ajánlások között, de amelyekre közvetlenül ható intézkedések mégsem szerepelnek a kormányhatározathoz kapcsolódó feladatlistában.

Elsőként említhető a párt- és kampányfinanszírozás témája. A Transparency International Magyarország Nemzeti Integritás Jelentésében sarkos kritikát fogalmazott meg ezzel kapcsolatban:

*„...a politikai pártokat jellemzik a legnagyobb korrupciós kockázatok Magyarországon. A kampányfinanszírozás szabályozása nem biztosítja az átláthatóságot és a számonkérhetőséget, ez pedig a párt- és kampányfinanszírozás során jogellenes források felhasználását teszi lehetővé.”*¹² Az Állami Számvevőszék évek óta rendszeresen felhívja a figyelmet a jogi környezet átalakításának szükségességére, konkrétan meghatározva az átalakítás lehetséges irányait.¹³ Az ÁSZ megállapítja, hogy *„A közzétett beszámolók többségükben nem felelnek meg a megbízhatóság és valódiság számviteli követelményének.”*¹⁴, majd többek között javasolja, hogy *„A párttörvény a mérleg, az eredmény-kimutatás és a kiegészítő tájékoztató rendszerű beszámoló elkészítését, közzétételét követelje meg a számviteli törvénnyel összhangban.”*¹⁵ illetve *„A pénzügyi beszámoló közzétételét elmulasztó, szabályszegő megjelentetését fél éven belül nem pótló párt megszüntetését az ÁSZ kezdeményezhesse az ügyészség felé.”*¹⁶

Mivel a párt- és kampányfinanszírozás témájában több részletes elemzés, illetve normaszöveg is készült, továbbá a szakértők között konszenzus van a párt- és kampányfinanszírozás átalakításának főbb irányairól, a továbblépés feltétele a szükséges politikai döntések meghozatala. Az elmúlt

¹¹ Der "Drei-Säulen-Ansatz" der Korruptionsbekämpfung
(<http://www.hamburg.de/korruption/109020/korruption.html>)

¹² Korrupciós kockázatok Magyarországon 2011. 19. oldal

¹³ Az Állami Számvevőszék e témában 2011. szeptember 9-én konferenciát is szervezett „Hogyan javítható a pártok gazdálkodásának és a kampányfinanszírozásnak az átláthatósága és elszámoltathatósága?” címmel, összefoglalva a szakmai kutatásokat és javaslatokat.

¹⁴ Horváth Balázs számvevő igazgatóhelyettes előadása a konferencián, 6. oldal
<http://www.asz.hu/eloadasok/2011-09-09/hogyan-javithato-a-partok-gazdalkodasanak-es-a-kampanyfinanszirozasanak-az-atlathatosaga-es-elszamoltathatosaga/partfinanszirozasi.pdf>

¹⁵ Uo. 11. oldal

¹⁶ Uo. 11. oldal

időszakban több javaslat is napvilágot látott a párt- és kampányfinanszírozás rendszerének átalakítására vonatkozóan, a legutóbbi május 19-én jelent meg az Országgyűlés honlapján.¹⁷ Az ezekre vonatkozó politikai diskurzus azonban túlmutat a közigazgatás korrupciómegelőzési programjának hatókörén.

A másik neuralgikus pont a hálapénz kérdése. Itt az elsődleges probléma az orvosok keresetének elmaradása nem csak a nyugat-európai kollégáik béréhez, de a magyar átlagkeresetekhez képest is. Ezen kívül a probléma további elemeit képezi az egészségügy általános forráshiánya, amely egyfajta hiánygazdálkodást kényszerít az intézményekre, a kiszámíthatatlanság, a nem egyértelmű jogszabályi környezet, a betegek kiszolgáltatottsága, valamint az egészségügyi intézmények, orvosok és a betegek között lévő sajátos társadalmi-kulturális közeg. A probléma megítélésem szerint nem orvosolható csupán a bérek rendezésével, átfogó, a többi elemre is kiterjedő intézkedések szükségesek a jelenség visszaszorításához. Ezen intézkedések száma, valamint erősen szakpolitikai jellege szétfeszítette volna a közigazgatásra fókuszáló program kereteit.

3. A program végrehajtásának előkészítése

A kiindulási feltételek áttekintése után tekintsük át, hogyan kezdődött meg a program végrehajtása! A program megvalósításának alapvető feltétele, hogy rendelkezésre álljanak azok az anyagi források, amelyekből a feladatok végrehajtása finanszírozható. Mivel a költségvetés állapota nem tette lehetővé, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium jelentős forrásokat különítsen el e célra, indokolt volt a rendelkezésre álló uniós források igénybevétele. A végrehajtás anyagi hátterének biztosítása érdekében a Kormány elfogadta a 1136/2012. (V. 2.) kormányhatározatot, amelynek mellékletében az 1.1.21. pont alatt – 480 millió forintos meghirdethető kerettel – kiemelt projektként nevesítette a korrupció megelőzésének témáját. A projektet előkészítő KIM javaslatára – az előkészítése során felmerült további finanszírozási igények alapján – a projekt céljaira a Kormány a 1346/2012. (IX. 7.) kormányhatározatban a keret jelentős, 680 millió forintra történő emeléséről döntött.

A korrupciómegelőzésért a KIM Szervezeti és Működési Szabályzata szerint felelős Közigazgatási Stratégiáért Felelős Helyettes Államtitkárság júliusban megkezdte az ÁROP-1.1.21. „Korrupció

¹⁷ Lásd a Cser-Palkovics András és Gulyás Gergely képviselők által benyújtott, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVII. törvény módosításáról (<http://www.parlament.hu/irom39/11200/11200.pdf>), valamint az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló törvényjavaslatokat (<http://www.parlament.hu/irom39/11191/11191.pdf>).

megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése” c. kiemelt projektre vonatkozó javaslat előkészítését. A képzési feladatok nagy száma indokoltta tette a Nemzeti Közszolgálati Egyetem konzorciumi partnerként való bevonását a projekt végrehajtásába, amelyet végül az Európai Bizottság 2012 augusztusában kelt levele tett lehetővé.

A projekt tervezésekor fontos cél volt, hogy a külső szakértők, tanácsadók alkalmazása helyett a projekt minél inkább építsen a közigazgatás meglévő erőforrásaira, illetve segítse a közigazgatás saját kapacitásainak fejlesztését. Ez a módszer hozzásegít a projekt eredményeinek fenntarthatóságához, a hosszú távú hatások eléréséhez.¹⁸

A projektjavaslatot a KIM mint projektgazda 2012. szeptember 28-án nyújtotta be. Az NFÜ által létrehozott Támogatói Testület 2012. november 19-i ülésén a projektjavaslat támogatása mellett döntött, így a Támogatási Szerződés megkötése 2012. december 17-én megtörtént. A kiemelt projekt elindításával és támogatásával a Kormány biztosította azokat az anyagi forrásokat és szervezeti kereteket, amelyek – a költségvetés helyzetétől függetlenül – lehetővé teszik a kormányhatározatban foglalt célok megvalósítását.

A végrehajtás szervezeti feltételeinek megteremtése ugyancsak szükséges eleme a feladatok teljesítésének. A projekt előkészítését szakmai oldalról a Közigazgatás-fejlesztési és Stratégiai Tervezési Főosztály munkatársai koordinálták, közülük a szakmai tervezésért felelős szakértők – a téma kiemelt jelentőségével, valamint az integritásirányítási rendszerről szóló kormányrendelet¹⁹ előkészítésével összhangban – 2013 februárjától a KIM Közigazgatási Államtitkári Titkárságának állományába kerültek. A projekt adminisztratív és menedzsment feladatait a KIM e célra létrehozott szervezeti egysége, a Program-irányítási Főosztály látja el. A projekt végrehajtásából az NKE-re háruló feladatok ellátására bővültek a szakmai feladatokkal, valamint projektmenedzsmenttel foglalkozó egyetemi szervezeti egységek.

4. A program végrehajtásának állása

A program végrehajtása első fázisának célja az előző pontban részletezett anyagi és személyi-szervezeti keretek biztosítása volt. Ez a kormányhatározat 2012. március 28-i elfogadásától számítva lényegében a támogatási szerződés aláírásáig, 2012. december 17-ig tartott.

¹⁸ E szemléletmód azért is fontos, mivel számos uniós projekt esetében előfordult, hogy a projekt befejezését, az anyagi források elapadását követően a kialakított rendszer nem volt képes szervesen beépülni a meglévő struktúrákba.

¹⁹ 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

A végrehajtás második fázisának célja azon jogszabályi keretek meghatározása volt, amelyek az egyes kormányhatározati pontokat hajtják végre, valamint megalapozzák a további teendőket. Ide sorolható például a Nyílt Kormányzati Együttműködés (OGP) kezdeményezéshez történő csatlakozásról szóló kormányhatározat,²⁰ a magyar akcióterv elfogadásáról szóló kormányhatározat,²¹ az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről szóló kormányrendelet,²² valamint a közérdekű bejelentésekről szóló törvényjavaslat. Bár az antikorrupciós program súlypontja hangsúlyozottan nem jogalkotási, e jogalkotási lépések megtétele a program végrehajtása szempontjából mindenképpen szükséges volt. Ezen fázis végrehajtása 2012 júliusában kezdődött és várhatóan 2013 októberében, a bizalmi ügyvédek képzésének követelményeiről szóló miniszteri rendelet megalkotásával ér véget.

A végrehajtás harmadik fázisa alapvetően szervezési-operatív karakterű. Célja, hogy a jogi keretek által meghatározott célkitűzéseket a mindennapi gyakorlatba ültesse át. Ide sorolható például az OGP akcióterv előkészítése, az integritás tanácsadók képzésének megvalósítása, a trénerek felkészítése vagy a tréningek megtartása. E fázis lényegében már a projekt szakmai tervezésével megkezdődött és a projekt zárásával, 2014. május 31-én ér véget.

Mivel a kormányhatározat összesen 22 pontot tartalmaz, de ezek közül néhány nem határoz meg konkrét tennivalót, a feladatok végrehajtásának elemzése kapcsán – terjedelmi korlátok miatt – csak az általam legjelentősebbnek tartott pontokra szorítok.

Az egyes kormányhatározati pontokkal kapcsolatos főbb fejlemények a következők:²³

- **a bejelentővédelem jogi szabályozás korrekciójára vonatkozó előterjesztés**

A jogi helyzet áttekintése után a KIM megvizsgálta a hatályos szabályozás felülvizsgálatára vonatkozó lehetőségeket. Ez alapján a közérdekű bejelentések rendszerének a következő alapelvek mentén kell kiépülnie: általános jelleg, rosszhiszemű bejelentések visszaszorítása, anonimitás biztosítása,

²⁰ 1227/2012. (VII. 6.) Korm. határozat Magyarország csatlakozásáról a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez

²¹ 1080/2013. (II. 25.) Korm. határozat Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól szóló akcióterv jóváhagyásáról

²² 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

²³ A kézirat 2013. május 21-i leadásakor aktuális állás szerint.

átjárhatóság a bejelentők védelmét szolgáló egyes jogintézmények között, elektronikus alkalmazások biztosítása, adatbiztonság és szubszidiaritás.²⁴

Ez utóbbi elv azt jelenti, hogy a szervezeteknek (a magán- és a közsférában tevékenykedőknek egyaránt) maguknak kell megteremteniük a működésükre vonatkozó bejelentések fogadásának feltételeit. Ennek támogatására indokolt központi, elektromos rendszert is létrehozni, amely biztosíthatja az anonimitást, valamint a hatékony feldolgozást és eljárást egyaránt. A közérdekű bejelentők védelmének központi szintjét nem új hivatal létrehozásával kell biztosítani, hanem olyan szervhez kell telepíteni, amely jogállásánál és hatáskörénél fogva képes ellátni ezt a feladatot.²⁵

E szervvel szemben támasztott szakmai követelményeknek – a vele kapcsolatban meglévő magas fokú állampolgári bizalom, a nemzetközi példák, valamint az alapvető jogok védelme érdekében kifejtett tevékenysége alapján – leginkább az alapvető jogok biztosja felelt meg. A májusra elkészült törvényjavaslat így a közérdekű bejelentések kivizsgálásának alapjogi szempontú kontrollját a biztosra telepítette, aki egyben ellátja a közérdekű bejelentések megtételére szolgáló informatikai rendszer működtetésével járó feladatokat is.

A szakmai elemzések során felvetődött, hogy a magánszférához kötődő közérdekű bejelentések támogatására indokolt lehet az egyes német tartományokban alkalmazott „Vertrauensanwalt” vagy „externer Ombudsmann” jogintézményének bevezetése, amely a vállalatok compliance-rendszeréhez kapcsolódóan eredményesen léphetne fel a gazdasági társaságokon belüli visszaélések, korrupciós esetek feltárása érdekében. A jogintézmény lényege, hogy a gazdasági társaság (vagy más jogi személy) megbízási szerződést köt egy erre alkalmas, nem összeférhetetlen egyéni ügyvéddel vagy ügyvédi irodával annak érdekében, hogy a vállalkozással kapcsolatos visszaállások vagy korrupció ismertté váljon. Az eljáró ügyvéd folyamatosan kapcsolatot tart a bejelentővel, aki szükség esetén nem csak anonimitását őrizheti meg az eljárás során, de szakszerű jogi segítséget, támogatást is kaphat.

A törvényjavaslat közigazgatási egyeztetése május 21-én fejeződött be, elfogadása 2013 szeptemberének végén várható. A 2014. január 1-re tervezett hatálybalépésig azonban még számos feladatot kell végrehajtani, így például meg kell tervezni az informatikai rendszert, be kell szerezni a szükséges hardvereket és szoftvereket, az érintett szakembereket fel kell készíteni a várható

²⁴ Ezen alapelveket, valamint a szabályozás koncepcióját a civil szervezetek részvételével tartott 2013. január 18-i egyeztetésen a tárca részletesen is kifejtette.

²⁵ A szabályozás tartalmának kialakításához jelentősen hozzájárult, hogy az OECD szakértőinek bevonásával, az államigazgatási szervek munkatársainak részvételével a KIM 2012. október 31-én „A bejelentővédelem megerősítése Magyarországon” címmel szemináriumot tartott.

jogszabályváltozásra, továbbá meg kell tervezni és el kell indítani a jogszabály hatálybalépéséhez kapcsolódó tájékoztatási kampányt.

- **érdekérvényesítők fogadásának szabályozása**

A közhatalmi döntéseket nem csak a hivatásszerűen érdekérvényesítéssel foglalkozó személyek (lobbisták) befolyásolhatják, ezért az érdekérvényesítésről szóló korábbi szabályozás hatályon kívül helyezésével szükséges az érdekérvényesítést végző személyek körének kibővítése, az új szabályozás személyi hatályának kiterjesztése. Ez ugyanakkor azt a problémát is felveti, hogy a közszolgálati tisztviselők által pl. egyeztetés, megbeszélés keretében „fogadott” személyek köre túlságosan is tágra nyílik, miközben az ellenőrzés megoldatlansága, a találkozó jogcímének átnevezése, esetleg a közigazgatási szerv épületén kívüli megtartása révén a szabályozás könnyen kijátszhatóvá is válik. Jól működő szabályozás esetén is fennáll a reális veszélye annak, hogy a feladat végrehajtása jelentős adminisztratív terhet generál, továbbá az érdekek érvényesítésének súlypontja a közigazgatáson kívüli szervekhez (pl. Országgyűlés) helyeződik át. A fenti problémák jelentős részére ad megnyugtató választ az 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet, amely szabályokat határoz meg a közigazgatás számára az érdekérvényesítőkkal való kapcsolattartásra. Az érdekérvényesítők fogadása kapcsán az új szabályozás előírja, hogy a kormánytisztviselő feladatellátásához kapcsolódóan érdekérvényesítővel csak felettese előzetes jóváhagyásával találkozhat. A felettes a találkozót megtilthatja vagy harmadik személy jelenlétéhez kötheti, ugyanakkor a beosztott tájékoztatási kötelezettségét – az adminisztratív terhek csökkentése érdekében – elektronikus naptárának megosztásával is teljesítheti.

- **a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló törvény felülvizsgálata**

Az új Büntető Törvénykönyv hatálybalépéséhez igazodva a KIM elvégezte a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény felülvizsgálatát. Ennek során – figyelembe véve az Európa Tanács Pénzmosás Elleni Bizottsága (Moneyval), valamint az OECD Vesztegetés Elleni Munkacsoportjának ajánlásait is – lényegesen bővült a törvény tárgyi hatálya, és kiterjed azokra az esetekre is, amikor a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával követték el. A módosítás hatálybalépését követően azokban az esetekben is lehetőség lesz a törvény alkalmazására, amikor a természetes személy elkövetők büntetőjogi felelőssége nem állapítható meg (pl. elkövető

halála, a nyomozás felfüggesztése ismeretlen elkövető vagy ismeretlen helyen tartózkodó elkövető miatt).

- **integritás felelős intézményének, valamint az erre támaszkodó integritásirányítási rendszernek az állami szerveknél történő bevezetése**

Az államigazgatási szervek akkor képesek hatékonyan fellépni az integritást sértő cselekedetekkel szemben, ha ez nem ad-hoc, hanem rendszeres feladatként jelentkezik, amelyben jelen van a stratégia szemlélet és a visszacsatoláson alapuló önkorrekció képessége. E feladatok ellátására kerül kijelölésre valamennyi államigazgatási szervnél az integritás tanácsadó („integritás felelős”), aki – megfelelő felkészítés után – képes ellátni e feladatokat. A jogszabályi kereteket a KIM a már hivatkozott 50/2013. (II. 25.) korm. rendeletben határozta meg, egyben rögzítette az e feladattal járó legfontosabb követelményeket. Az integritás tanácsadók szervezeti függetlenségének biztosítása érdekében a kormányrendelet előírja, hogy kinevezésükhöz és felmentésükhöz a KIM közigazgatási államtitkárának előzetes jóváhagyása kell.

Az integritás tanácsadók a szervezet belső kontrollrendszerének részét képezik, és nem helyettesítik a belső ellenőröket. Míg a belső ellenőrök munkájuk során inkább a pénzügyi-jogszabályi megfelelésre koncentrálnak, addig az integritás tanácsadók feladata a szervezet működési folyamatainak nyomon követése, a kockázatok folyamatos mérése, valamint tanácsadás mind a szerv vezetése, mind a munkatársak felé. A feladatkör értelemszerűen magában foglalhatja az adatvédelmi felelősi, az esélyegyenlőségi referensi feladatok ellátását is, ugyanakkor kizárt, hogy az integritás tanácsadó belső ellenőri feladatokat lásson el. Ennek egyik oka, hogy így a belső ellenőrnek az általa adott javaslat szabályszerűségét kellene ellenőriznie, másrészt az államigazgatási szervek a feladatokat – praktikussági okokból – belső ellenőri feladatként azonosítanák, így a kormányrendelet érdemi, szemléletbeli változások helyett csupán többletkötelezettségeket rótt volna a belső ellenőrökre.

Az integritás tanácsadók felkészítésére az NKE a KIM közreműködésével két féléves integritás tanácsadó szakirányú továbbképzést indított, amelynek első évfolyama 52 fővel – a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal által végzett kiválasztást követően – 2013. február 22-én kezdte meg tanulmányait. Annak érdekében, hogy elegendő számú integritás tanácsadó álljon az államigazgatási szervek rendelkezésére, további évfolyamok indítása válik szükségessé 2013 szeptemberétől.

- **az etikai kódexekben célszerűen szabályozandó területekről szóló zöld könyv elkészítése**

A zöld könyv célja, hogy iránymutatást adjon közszolgálati hivatásrendi köztestületek etikai szabályozása számára. Természetesen a zöld könyvnek jogi kötőereje nincsen, így a köztestületek szabadon alakíthatják etikai kódexük tartalmát. Az zöld könyvet a KIM elkészítette és honlapján közzétette.²⁶

A zöld könyv céljait tekintve három fő területre fókuszál: 1. az az állami szervek etikai kódexei előkészítésének, illetve időszerű felülvizsgálatának támogatása; 2. a különféle közszolgálati hivatásrendekre és különböző állami szervekre vonatkozó etikai kódexek tartalmi összhangjának elősegítése; 3. a szervezeti integritási és korrupciós kockázatok kezelése szempontjából legfontosabb szabályozási témaköröknek – egy lehetséges szabályozási tartalom megfogalmazásával történő – azonosítása.²⁷

A dokumentum előkészítésével a Kormány segítséget nyújtott a hivatásrendi köztestületek számára, hogy azonos szempontok szerint, de saját hatáskörükben készítsenek etikai kódexet a közszolgálati tisztviselők részére. Az etikai kódexek elfogadása ezáltal – több mint két évtized után – kézzelfogható közelségbe került.

- **Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership)**

A Nyílt Kormányzati Együttműködés kezdeményezést 8 ország kormánya²⁸ kezdeményezte a kormányzati működés átláthatóbbá tétele iránti elkötelezettség erősítése érdekében. Az alapításkor megfogalmazott nyilatkozathoz azóta közel ötven állam, köztük Magyarország is csatlakozott,²⁹ többlet kötelezettségeket vállalva a Nyílt Kormányzati Együttműködés Nyilatkozatában foglalt célok megvalósítása érdekében. A vállalásokat évente elfogadott akciótervek tartalmazzák. A magyar akcióterv kidolgozása 2012 szeptemberében kezdődött az államigazgatási szervek és civil szervezetek bevonásával, amelyet végül a kormány 2013 februárjában fogadott el és április 23-án mutatott be

²⁶ Zöld könyv az állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről

<http://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/e/0b/60000/Z%C3%B6ld.pdf>

²⁷ Zöld könyv 3. oldal

²⁸ Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Norvégia, Brazília, Mexikó, Indonézia, Dél-Afrikai Köztársaság, Fülöp-szigetek

²⁹ Lásd a 1227/2012. (VII. 6.) Korm. határozatot Magyarország csatlakozásáról a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open Government Partnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezéshez.

Londonban.³⁰ A magyar vállalatok sajátossága, hogy azok a korrupciómegelőzési programmal összhangban az integritás erősítésére fókuszálnak, amely kiegészül néhány, a közbeszerzések kereshetőségére, a közvagyonnal való gazdálkodásra, valamint a közpénzek felhasználására vonatkozó vállalással.³¹

- **együtműködési megállapodások**

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a Korrupció-megelőzési Program végrehajtására 2012 májusában koordinációs munkacsoportot állított fel, amelyben a korrupció megelőzésében érintett államigazgatási szervek képviseltetik magukat. A munka megkönnyítése érdekében külön szakértői munkacsoportok jöttek létre, azonban ezek – a civil szervezetek képviselőit tömörítő, rendszeres havi egyeztetések általánossá válásával – inkább ad-hoc jelleggel működnek. Bár a jelenlegi tapasztalatok azt mutatják, hogy a korrupció visszaszorításában való együtműködés formális keretek, együtműködést szabályozó megállapodások megkötése nélkül is megvalósulhat, néhány területen az együtműködés formalizálása is szükségessé vált. Példaként említhető az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Közzolgálati Egyetem között 2012. június 28-án aláírt együtműködési megállapodás,³² amelyben az ÁSZ többek között biztosítja az Integritás Projekt keretében kidolgozott tananyagok használatát az egyetemnek, valamint a KIM és az NKE között megkötött konzorciumi megállapodás. Ugyancsak formalizált együtműködési megállapodás szabályozza a KIM és a pilot projekt indítására felkért Magyar Államkincstár kooperációját.

- **a közigazgatás központi integritás és antikorrupciós képzései**

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem bevonása a korrupció-megelőzési projektbe azt szolgálja, hogy a tervezett képzések szervesen illeszkedjenek a közzolgálati képzési és továbbképzési struktúrába. A legátfogóbb képzést az előző pontban említett integritás tanácsadók kapják, ők a két féléves képzés végén képessé válhatnak arra, hogy a vezetők aktív támaszai legyenek a szervezet integritásának erősítésében, továbbá önállóan járjanak el a rájuk bízott feladatok kapcsán.

³⁰ Egyes civil szervezetek, elsősorban a Transparency International Magyarország kritizálták a végül elfogadásra került akciótervet, kifogásolva annak tartalmi hiányosságait, valamint a civil szervezetekkel lefolytatott egyeztetés módját. Lásd erről: http://www.transparency.hu/Az_OGP_akcioterv_tervezeterol.

³¹

³² <http://www.aszhirportal.hu/hirek/megkezdodott-az-allami-szamvevoszek-es-a-nemzeti-kozzolgalmi-egyetem-egyuttmukodesi-megallapodasanak-megvalositasa>

A képzések szempontjából kulcsfontosságú a vezetők bevonása, illetve meggyőzésük a szervezeti kultúra átalakításának szükségességéről. Erre a KIM – az Állami Számvevőszék tréningjei alapján – két és fél napos vezetői tréninget tervezett, amelynek tesztelése várhatóan 2013 júliusában indul. A próbatréningek tapasztalatai alapján a közigazgatási szervek részére 2013. szeptember végétől kerülhetnek megtartásra ezek a tréningek összesen 720 fő részére. A munkatársak tájékoztatására, érzékenyítésére az NKE egynapos tréningeket fejleszt ki, amelyek – a szükséges teszteléseket követően – várhatóan ugyancsak szeptembertől lesznek elérhetőek az államigazgatási szervek számára.

A tervezett tréningek mellett szükséges szólni azokról a képzési elemekről is, amelyek a képzési rendszer részévé váltak. A Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program résztvevői 2012 augusztusa és decembere között távoktatás keretében ismerkedhettek meg a korrupciós problémák kezelésének eszközeivel. Az ösztöndíj program idei évfolyamán június első hetében valamennyi ösztöndíjas egynapos tréningen vesz részt, amely a korrupció veszélyeiről és az integritásirányítási rendszer kiépítéséről szól.

- **antikorrupciós ismeretek megjelenítése a Nemzeti alaptantervben**

A korrupció elleni fellépés hatékonyságának hosszú távú megalapozásához elengedhetetlenül szükséges a korrupciós jelenségekkel, és az azokkal szemben alkalmazható magatartásformákkal és ellenlépésekkel kapcsolatos értékeknek és ismereteknek a Nemzeti alaptantervben való megjelenítése. A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) korm. rendelet alapján a 9-12. évfolyamos etika oktatás fontos elemévé vált a „Közösségi és társadalmi korrupció problémája”. E nevelési célokat tovább részletezik a jelenleg is társadalmi egyeztetés alatt álló 5-8. évfolyamos, valamint 9-12. évfolyamos kerettantervek. Az új Nemzeti alaptanterv 2013. szeptember 1-jei hatálybalépésével így biztosítható, hogy e kiemelt jelentőségű társadalmi problémával iskolai tanulmányai során valamennyi általános- és középiskolás találkozzon. A feladat kapcsán fontos megjegyezni, hogy hasonló feladatot már az 1023/2001. (III. 1.) korm. határozat is tartalmazott,³³ ugyanakkor az új Nemzeti alaptanterv előkészítésével lehetőség nyílt arra, hogy ez a szempont ne csak az alaptantervben, hanem az azt részletező kerettantervekben is megjelenhessen.

³³ Lásd a korm. határozat 17. pontját.

- **tájékoztatási kampány**

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának egyik alapvetése az, hogy a korrupció elleni fellépés nem kizárólag az állam vagy a kormányzat feladata. A korrupció visszaszorításában fontos szerep hárul a társadalmi szervezetekre, valamint a magánszemélyekre is. A Kormány feladata – a példamutatáson és a rá háruló tennivalók teljesítésén túl – ennek a szemléletmódnak az erősítése és támogatása. Ennek első elemeként 2013 márciusában a KIM honlapot indított,³⁴ amely részben a projekthez kapcsolódó eseményeket, rendezvényeket, részben pedig a korrupciómegelőzéshez kapcsolódó szakmai dokumentumokat tesz elérhetővé. A projekt eredményeinek a külföldi szakmai közvélemény részére történő bemutatására 2013 áprilisában angol nyelvű honlap is indult.³⁵

A társadalom, valamint a gazdasági élet részére tervezett tájékoztatási kampány előkészítésére a KIM az OECD bevonásával 2013. március 22-én workshopot szervezett, amelyre a magyar közigazgatási szervek képviselői mellett a civil szféra és a sajtó képviselői is meghívást kaptak.

A következő időszak nagy kihívása lesz a program szakmai elemeinek kommunikációja. Az etikai kódex elfogadása vagy a közérdekű bejelentésekről szóló új szabályozás a kormánytisztviselőket és az állampolgárokat egyaránt érinti és jogos elvárás a változásokról szóló megfelelő tájékoztatás. A korrupció tárgyalása kommunikációs szempontból különösen nehéz, mivel a pozitív hírek – például tréningek, felkészítők tartása, szakmai eredmények bemutatása – csak nehezen érik el a sajtó ingerküszöbét. A kommunikációt ezen túl egy politikailag rendkívül érzékeny környezetben, a választási kampány kezdete előtt kell elindítani, amely miatt a tervezés a szokásosnál is nagyobb gondosságot, odafigyelést igényel

5. Az eredmények áttekintése és a továbblépés lehetséges irányai

Az 1104/2012. (IV. 6.) korm. határozat közzététele óta eltelt időszak alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a központi közigazgatáson belül megkezdődött egy tudatos szakpolitika kialakítása. Míg a korábbi időszakokban az antikorrupciós szakpolitikai jobban ki volt téve a mindennapi politikai erőviszonyoknak, illetve ezek változásának, ez a hektikus mozgás a szakpolitika alakításában ma már kevésbé érzékelhető. Ennek részben az is az oka, hogy politikai szempontból kényes kérdéseket (pl. párt- és kampányfinanszírozás, hálapénz, politikai botrányok) a politikai a saját eszközeivel kezeli, mentesítve ezáltal a szakmai munkát végzőket. A munka kiszámíthatóságára is jó

³⁴ A honlap a <http://korrupciomegelozes.kormany.hu> címen érhető el.

³⁵ Az angol nyelvű honlap címe: <http://corruptionprevention.gov.hu>.

hatással volt a projektes háttér, biztosítva a végrehajtás személyi és anyagi háttérét, valamint az elérendő célok világos megfogalmazását.

A korábbi időszakhoz képest ugyancsak pozitív fejlemény, hogy a központi közigazgatáson túl³⁶ az antikorrupciós szakpolitikának – az integritás tanácsadókon keresztül – sikerült gyökeret eresztenie a közigazgatás területi szintjén is. A kormányhivatalokban megjelenő szakértők érzékenyítő munkájának köszönhetően az integritás szemlélete és a közigazgatás működésére vonatkozó elvek, értékek számszerűleg is több emberhez juthatnak el, növelve ezáltal a siker lehetőségét. Horizontálisan is sikerült megerősíteni különböző állami szervek közötti együttműködést. Az Állami Számvevőszékkel az Integritás Felmérések előkészítése és lebonyolítása kapcsán kialakult jó kapcsolaton túl szorosabb lett az együttműködés a Magyar Államkincstárral, de a számos hazai állami szerv és civil szervezet mellett elmondható ez sok nemzetközi szervezetről (OECD, IACA, ENSZ, OGP Steering Committee) is.

A kormányhatározat végrehajtása kapcsán kritikus pont volt a rendelkezésre álló határidők betartása. Ezek már a kormányhatározat elfogadásakor is feszítettek voltak, ugyanakkor a határidőben történő végrehajtást nehezítette, hogy az anyagi és személyi háttérrel biztosító projekt előkészítése elvonta az amúgy is szűkös emberi erőforrásokat, néhány esetben pedig a szükséges politikai döntés meghozatala igényelt az előzetesen tervezettnél több egyeztetést.

A program végrehajtásában a következő fél évben a közérdekű bejelentésekre vonatkozó szabályozás hatálybalépésének előkészítésére, a kormánytisztviselőket érintő képzésekre való felkészülésre és a képzések megtartására, a Nyílt Kormányzati Együttműködés (OGP) akcióterv végrehajtására, valamint a kapcsolódó kommunikációs feladatokra elvégzésére helyeződik a fő hangsúly. Ezt egészíthetik ki olyan kisebb horderejű feladatok, mint nemzetközi konferenciák és továbbképzések megtartása, az antikorrupciós program OECD általi monitoringja, valamint a munkakör alapú rendszer bevezetéséhez kapcsolódó kockázatelemzési módszertan kidolgozása.

A Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programja, valamint az ÁROP-1.1.21. „Korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés áttekintése” c. kiemelt projekt egyaránt a 2012-2014. közötti időszakra, vagyis lényegében az országgyűlési választásig szól. Az előzőekben felsorolt feladatok célja az, hogy biztos szakmai alapot teremtsenek a következő, 2014-2018. közötti időszak antikorrupciós politikája számára. A biztos alapok megteremtésének jele, hogy a 2014-2020-as tervezési időszakban reális

³⁶ Hasonló tendencia érezhető a rendészeti szervek körében is. A 2013 februárjában kinevezett új országos rendőr-főkapitány, Papp Károly a rendőri vezetőkkel kapcsolatos követelményeket így fogalmazta meg: „A korrupció elleni harc minden rendőri vezetőnek első számú feladata. Az ilyen cselekményekkel szemben következetesen és kérlelhetetlenül fel kívánok lépni, és elvárom, hogy vezetőtársaim is ezt tegyék.” Bővebben lásd: <http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=622682#null>

lehetőség mutatkozik a megkezdett tevékenység folytatására, hosszabb távú antikorrupciós projektek lebonyolítására. Ennek tervezése során a fő céloknak a mostani eredmények elmélyítése, valamint kiszélesítése határozható meg, összhangban a közigazgatás-fejlesztés a hosszú távú stratégiai céljaival.