



Állásfoglalás a Korrupció megelőzési programról

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) 2012. február 14-én hozta nyilvánosságra és bocsátotta társadalmi vitára a kormány Korrupció megelőzési programját. A korrupció elleni program részletes áttekintést nyújt a korrupció magyarországi állapotával, illetve a korrupcióval kapcsolatos közvélekedéssel kapcsolatban, és rámutat arra, hogy a korrupció egy összetett társadalmi probléma, amellyel kapcsolatban az államra kiemelkedő felelősség hárul.

A program ugyanakkor elsősorban a kormányzati szervek „gyógyítását” célozza. Ez a megközelítés a program rövidtávú megvalósíthatóságát (2012-2014) ugyan elősegítheti, de a sikeres korrupció elleni fellépés kulcsa a probléma összetett, „makroszintű” megközelítésében rejlik. Ezért a kormányzati szerveken túl figyelembe kell venni a korrupció tágabb környezetét, más kiemelt kockázatokat magukban hordozó szektorokat és intézményeket is. Ahogyan a program is jelzi, mind a magyar társadalom, mind a szakmai szervezetek - a közszektor mellett - kiemelten korrupct területnek tekintik a politikai pártok finanszírozását, illetve az üzleti szektort. A helyi önkormányzatok a közpénzfelhasználás jelentős szereplői, kiemelt korrupciós kockázatokkal küzdenek¹, ám velük a program szintén nem foglalkozik. Ezek a veszélyeztetett területek és korrupciós kockázataik szorosan összefonódnak a gyakorlatban.

Az egyes lépések nem önmagukban hatnak, hanem javítják vagy rontják más szektorok, intézmények integritását. Így például a bürokratikus terhek csökkentése a hatósági eljárásokban nem csupán a közszektor működésének átláthatóságát és hatékonyságát növeli, hanem a befektetői bizalmat is a gazdasági szektorban. Hasonlóképp az igazságszolgáltatás korrupciós veszélyeztetettsége egyaránt hatással van az gazdaság és a közszektor működésre, valamint a társadalom bizalmának meglétére általában.² Az igazságszolgáltatás független és pártatlan működésének hiányában a programban előírt közszolgálatban kiépítendő közérdekű bejelentési rendszer sem lehet működőképes. **A jelen program és a korrupció elleni fellépés sikeréhez elengedhetetlen, hogy a döntéshozók mindezt figyelembe vegyék és megalkossanak egy valamennyi érintett területet felölelő programot, valamint meghozzák a kapcsolódó intézkedéseket.** Szintén fontos, hogy a korrupció elleni fellépésben érintett intézmények megfelelő kapacitással működjenek, valamint hogy - az együttműködési megállapodások megkötésén túl - egyértelmű felelősségi és munkamegosztási rendszer alakuljon ki közöttük.

A program azonos hangsúlyt kíván fektetni a korrupció megelőzésére és büntetésére. Leszögezi, hogy „minden múlt és jövőbeli korrupciós” cselekményt hathatósan szankcionálni kell. Ennek a célkitűzésnek a vonatkozó jogszabályok által meghatározott keretek között, minden el nem évült korrupciós esetre egyformán vonatkoznia kell.

¹ http://www.transparency.hu/uploads/docs/Transparency_International_allasfoglalasa_helyi_onkormanyzatokrol.pdf

² http://www.transparency.hu/uploads/docs/birosagok_allasfoglalas_TI_20111103.pdf



A TI korábban is támogatta azokat a közszektorbeli törekvéseket, amelyek a korrupció elleni küzdelemben a döntően büntetőjogi szabályozás helyett az integritás alapú megközelítés gyakorlatba való átültetésére, az értékekre, a tiszta és átlátható működésre törekedtek.³ A program a KIM koordinációjával az integritás szemlélet bevezetését és az intézményi korrupciós kockázatok rendszeres felmérését tűzi ki célul, miközben fontos szerepet szán a kormányzati intézményekben dolgozók elhivatottsága, etikai értékei megerősítésének. Mivel a korrupció sok esetben egyéni döntéseken múlik, ez a szándék természetesen erősítheti mind a kormányhivatalnokok, a köztisztviselők, mind az egyes intézmények integritását. Ugyanakkor fontos azt is látni, hogy ezeket a napi döntéseket jelentősen befolyásolja, hogy milyen munkaközegben hozzák meg őket. Ezért az **etikai követelmények mellé kiszámítható és átlátható munkaszervezetet és munkafolyamatokat kell elsősorban teremteni**, ami a - program szóhasználatában - a „személyi ellenálló képesség” növelése mellett a „társadalmi bizalom” növekedését is elősegítheti. A programban felsorolt korrupciós problémák (pl. ajándékozás, kölcsönös előnynyújtás, csúszópénz) mellett kiemelt figyelmet kell fordítani a felvételi rendszer megfelelő működésére, a vezetői szinteken is, valamint a közszektor elhagyása után felmerülő ún. forgóajtó jelenség, azaz az üzleti szektor és a közszektor között történő munkahelyváltások összeférhetlenségi kérdéseinek rendezésére.

Támogatjuk a programban előírányzott Hivatásetikai Kódex bevezetését, hiszen ezt már számos alkalommal javasolta több nemzetközi intézmény, illetve a TI maga is. A **kódex hatékony eszköz lehet a korrupció elleni fellépésben, amennyiben az egyes intézmények „élő dokumentumnak” tekintik**, illetve az ott dolgozók a zsinórmértéket magukénak érzik. Ehhez nagyban hozzájárulhat, ha a kódex elfogadását széleskörű belső konzultáció előzi meg. Szorosan kapcsolódó és fontos kérdés az oktatási programok megszervezése. Szakmai együttműködéseink során több intézményben láttunk jó gyakorlatokat arra, hogy a munkatársak a didaktikus képzéseken túllépve meghatározott rendszerességgel, közösen beszélnek meg és elemzik a felmerülő dilemmákat, napi korrupciós helyzeteket. Ilyen jellegű „(ön)képzések” koordinációját például a programban említett integritás felelősök is elláthatnák. Ezzel a szerepbővítéssel - amelynek továbbgondolását javasoljuk - az integritás felelősök nem csupán a kockázatelemző programot/irányítási rendszert működtető speciális, önállóan működő belső ellenőrök lennének. Egyetértünk azzal a megállapítással, hogy „az állami szervek vezetői elköteleződése nélkül nem lehet sikeres jelen program”, de a vezetői képzéseken kevés támpontot ad ahhoz, hogy a vezetők miért és hogyan köteleződnének el az átláthatóság, integritás és számonkérhetőség értékei mellett.

Szintén a program fontos eleme a közérdekű bejelentők védelmének megteremtése, a fennálló jogszabályi vákuumhelyzet feloldása. A 2010. április 1-je óta hatályban lévő, a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvény bár alapvetően megfelelő védelmet kínál, intézményi háttér hiányában fennállása óta működésképtelen. Az új megoldásnak szintén **garantálnia kell a védelemhez szükséges alapvető garanciákat és a kivizsgálás, valamint a kivizsgáló és a védelmet nyújtó intézmény függetlenségét**. Emellett azt is látni kell, hogy a közérdekű bejelentések társadalmi elfogadottságán és

³ Ld. az Állami Számvevőszéknek - a program által is több ponton hivatkozott - „Korrupciós kockázatok feltérképezése - integritás alapú közigazgatási kultúra terjesztése” című projektjét. <http://integritas.asz.hu/>



támogatottságán, valamint a bejelentési hajlandóságon jelentősen javítani kell annak érdekében, hogy a bejelentések valódi korrupció elleni eszközként működhessenek, ez pedig széleskörű tájékoztató kampány keretében valósítható meg. Bár korábban jelentős vívmány volt a közérdekű kérelmek, panaszok és bejelentések kezelésének 1977 óta fennálló, majd 2004-ben újrakodifikált rendszere⁴, valódi hatékonysága már régóta megkérdőjelezhető, ezért felülvizsgálata szintén javasolt.

2010. december 31-ikével helyezték hatályon kívül a lobbitorvényt, ám helyébe semmilyen új szabályozás nem lépett, így többször felhívtuk a figyelmet arra, hogy nem lehet tudni, hogy közpénzekre vagy jogszabályokra vonatkozó közhatalmi döntéseket ki milyen módon befolyásol. Ez a helyzet aláássa a közintézményekbe vetett bizalmat, illetve korrupciós kockázatokat teremt, ezért egy új lobbiszabályozás megalkotása szükséges. A program is észleli ezt a problémát és feladatként jelöli ki a magánérdeket képviselő személyek közszolgálati tisztviselők általi fogadása szabályainak megalkotását. **Lényeges, hogy a lobbitevékenység kereteire vonatkozó jogszabály valódi átláthatóságot és számonkérhetőséget jelentsen a gyakorlatban, ugyanakkor ne járjon teljesíthetetlen adminisztrációs terhekkel az érintett tisztviselők számára.**

„A korrupció megelőzési program elsődlegesen a közigazgatási, és részben egyes közszolgálati korrupciós jelenségek visszaszorítását célozza meg”. Úgy véljük, a közszolgálat körébe nem pusztán a közhatalom gyakorlásának kérdései tartoznak, hanem a közvagyonnal való gazdálkodás is. A program sajnos ez utóbbi kérdéskört nem érinti, noha a korrupcióval foglalkozó szervek beszámolóí alapján nyilvánvaló, hogy e területen is súlyos korrupciós visszaélések tapasztalhatók.

A közpénzfelhasználás hatékonyságának és átláthatóságának növelése komplex, antikorrupciós kormányzati lépéseket követel. A közbeszerzés a korrupciós kockázatok szempontjából kiemelten veszélyeztetett terület. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a helyzet javítása érdekében a közpénzfelhasználás egészét - amelynek a közbeszerzés egy részét képezi - kell hatékonyabbá és átláthatóbbá tenni, illetve gondoskodni kell a megfelelő és átlátható ellenőrzési (monitoring) rendszerek felállításáról, az érdemi nyilvánosság megteremtéséről. A közbeszerzések terén a program lehetőséget kíván teremteni a jogszabályi keretek felülvizsgálatára⁵, de emellett segíteni kell a jogorvoslati eljárások hatékonyságát, igénybevételeinek megkönnyítését az intézményrendszer integritásának növelése mellett. Számos jogi és jogon túli eszközzel pedig ösztönözni kell a közbeszerzési piac szereplőit etikus elvek követésére. Egy széleskörű nyilvántartási és közzétételi rendszer létrehozása az elektronikus közbeszerzés mihamarabbi bevezetése mellett lenne képes a visszaélések hatékonyabb kiszűrésére, megelőző funkciójából eredően pedig a korrupciós kockázatok csökkentésére.

⁴ A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény; Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény

⁵ A Transparency International az új közbeszerzési törvény számos elemében rejlő korrupciós kockázatra hívta fel a figyelmet.

<http://www.transparency.hu/uploads/docs/T3502.doc>



Az üzleti és politikai szektor között megjelenő korrupciós cselekmények csökkentése kizárólag kiszámítható és átlátható jogalkotás, illetve jogalkalmazás mellett érhető el. Erre való törekvések csak áttételesen, a jó kormányzás megvalósítását célul kitűző programban szerepelnek, azonban a gyakorlati megvalósítás érdekében a fenti célok antikorrupciós szempontú, átfogó kezelése kulcsfontosságú.

Hiányossága a programnak, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát nem erősíti, holott a program miniszteri köszöntőjének hasonlatával élve, a nyilvánosság tudja úgy átszellőztetni a közigazgatást, hogy az a korrupció betegségéből minél hamarabb felépüljön. Az új információszabadság törvény szűkítette a közérdekű adatok körét, illetve a köztulajdonban álló cégek szerződéseit és gazdálkodását is kevésbé átlátható 2010 nyara óta.⁶

A nyomozó hatóságok egységeinek megerősítése érdekében fontos lenne a nyomozó hatóságok és a felügyeleti feladatokat ellátó hatóságok együttműködésének erősítése a programban felsorolt tizenhárom szervnél szélesebb (pl. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Magyar Nemzeti Vagyonkezelő) körben. Ennek megvalósítására az együttműködési megállapodások szükségesek, de nem elégségesek, ezért fontos lenne, hogy ezen szervezetek napi gyakorlatában résztvevő rendőrök, köztisztviselők, adóellenőrök, egyéb tisztviselők véleményeire, tapasztalataira alapozzák az együttműködést, valamint tegyenek számukra elérhetővé új együttműködési és tapasztalatszerzési formákat. Mivel a korrupcióval összefüggő bűncselekmények gyakran kapcsolódnak gazdasági bűncselekményekhez, az utóbbiak nyomozása és üldözése terén tett erőfeszítések fokozása segíthet a korrupció elleni küzdelemben. A rendőrség és az ügyészség nyomozati szempontból való függetlenségét meg kell erősíteni, annak érdekében, hogy „a büntetőjog és büntetőpolitika valós esetekre való alkalmazásával kapcsolatos döntéshozatal semleges, továbbá politika- és önkényességmentes legyen”.⁷

A TI 2011-ben végzett, az ifjúság helyzetével, véleményével és a korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos kutatása⁸ szerint a megkérdezett fiatalok 73%-a szeretne tenni a korrupció ellen. Ez alátámasztja a program azon meglátást, amely szerint „a fiatalok körében nagy az eltökéltség a fellépésre”. Ezért támogatjuk azt a kezdeményezést, amely a társadalom átfogó tájékoztatásának a keretében az alapvető etikai normáknak, illetve a korrupcióval szembeni értékeknek a Nemzeti Alaptantervbe való beépítését célozza. A fiatalok oktatásának sikerességét e téren számos haladó szellemű nemzetközi program igazolja.⁹

⁶ [2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról;](http://www.transparency.hu/A_Kormany_torvenyjavaslata_az_allami_vallalatok_gazdalkodasanak_nyilvanossagat_vesz_elyezteteti)
http://www.transparency.hu/A_Kormany_torvenyjavaslata_az_allami_vallalatok_gazdalkodasanak_nyilvanossagat_vesz_elyezteteti

⁷ A büntetlenség vége: Elévülés és a korrupció üldözése Magyarországon. Transparency International Magyarország, 2011.

http://www.transparency.hu/uploads/docs/buntetlenseg_vege.pdf

⁸ TI Magyarország Youth Integrity Survey 2011 (n=1000)

⁹ http://www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/education/anti_corruption_education