



ÉSZREVÉTELEK A LEHET MÁS A POLITIKA „ANTIKORRUPCIÓS 12 PONT 2.0” PROGRAMJÁRA

A TI a programmal összefüggésben az alábbi javaslatokat ajánlja a szerzők figyelmébe:

- A. A program a közjogi beavatkozások körében célul tűzi ki a fékek és ellensúlyok rendszerének, tágabban az alkotmányosságnak a helyreállítását. A TI a 2011. évben elkészített Nemzeti Integritás Tanulmányban már rámutatott a közjogi berendezkedésben rejlő korrupciós kockázatokra. Arra, hogy a fékek és az ellensúlyok rendszerének a meggyengülése és a kormánytól független állami intézmények autonómiájának a kikezdése csökkentik az állami intézményrendszer korrupcióval szembeni ellenálló képességét. Javasoljuk, hogy a program ismertesse a tervezett konkrét intézkedéseket is. Így kiderülne, hogy az LMP miként óvna meg a helyreállított alkotmányosságot attól, hogy a független intézmények élére újfent politikailag elkötelezett vezetők kerüljenek.

Javasoljuk, hogy a program tisztázza, hogy mit kell a rendészeti szervek egységes irányításának a helyreállítása alatt érteni. A rendészeti szervek a 2010. évet megelőző kormányzati rendszerben ugyanúgy osztott kormányzati felügyelet alá tartoztak, ahogyan a jelenlegi kormány esetében is. A TI a már említett Nemzeti Integritás Tanulmányban vizsgálta a rendészeti ágazat korrupciós kockázatait. Megállapítottuk, hogy a rendészeti rendszernek nem a miniszteriális felügyelet a gyenge pontja. Korrupciós kockázatot a túlzottan hierarchikus függelmi rendszer és a kiterjedt vezetői jogosítványok jelentenek, amelyeket nem ellensúlyoz hatékony és független külső kontroll. A TI ezért elsősorban a rendészeti igazgatás ésszerűsítését, a szervezeti és hatásköri párhuzamosságok felszámolását javasolja. Valamint azt, hogy az átalakítás eredményeként jöjjön létre a rendészeti szervek működését hatékonyan kontrolláló, független szerv.

A TI alapvetően támogatja a program azon törekvését, hogy a Központi Nyomozó Főügyészség szakmai függetlensége erősödjék meg. Rámutatunk azonban arra, hogy bármely büntetőügyésznek vannak, illetve lehetnek korrupció elleni teendői, ezért mindannyiuk szakmai függetlenségét meg kell teremteni. Emiatt azt javasoljuk, hogy a program az ügyészek szakmai autonómiájáról általában emlékezzen meg.

Alapvetően egyetértünk a Független Rendészeti Panasztestület hatáskörének valamennyi rendészeti szervekre történő kiterjesztésével. Sőt, javasoljuk, hogy az ügyészség működését is vizsgálhassa a testület. E szervek jelenleg olyan, a polgárokra kötelező döntéseket hozhatnak, amelyek más szerv (például a bíróság) előtt nem támadhatók meg. A korrupció kockázatát is csökkenti ezért, ha a rendészeti, bűnüldöző szervek működését tőlük független szerv kontrollálja. Felhívjuk a figyelmet azonban arra, hogy a Független Rendészeti Panasztestület eljárása akkor lesz hatékony, ha érdemi vizsgálati jogosultságokat is kap.

A közérdekű bejelentők védelme a TI szerint is kiemelkedő jelentőségű feladat. Csak akkor lehet áttörést elérni a korrupció elleni küzdelemben, ha az állam megvédi azokat, akik értékes információval szolgálnak. A [TI ezért a bejelentők védelmére helyezi a hangsúlyt](#). Inkább a [bejelentő védelmi szervezet](#) dolga legyen a bejelentés alapján indult ügyben intézkedni, ne a bejelentőnek kelljen még fellebbezni is. A korrupciós botrányokat alibi nyomozással tisztázni igyekvő esetek ellen pedig a Független

Rendészeti Panasztestület kiterjesztett hatásköre és megerősített vizsgálati jogosultsága lehet hatékony megoldás.

A közérdekű adatok nyilvánossága terén a független ombudsmani rendszer helyreállítását üdvözöljük. Javasoljuk azonban, hogy a program a minősített adatokkal is foglalkozzon. Amint már [rámutattunk](#), a közérdekű adatok nyilvánosságát az adatok minősítése korlátozza a legerősebben. A minősítés felülvizsgálata igen korlátozott körben lehetséges, kezdeményezésére az állampolgárok nem jogosultak. A programtól azt várjuk, hogy tűzze napirendre az adat minősítésének bármely polgár által kezdeményezhető bírói felülvizsgálatát.

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) közjogi helyzetének és kiemelten a korrupció elleni súlyának a növelésével egyetértünk. Például a [párt és a kampányfinanszírozás](#) kontrolljában látjuk komoly szükségét az ÁSZ hatékonyabb eljárásának. Szerintünk azonban az ÁSZ-nak nem csak a korrupcióról, hanem általában a közpénzek felhasználásáról kellene jelentést készítenie.

Támogatjuk, hogy a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) feladata legyen a közérdekű adatok közzétételével összefüggő kötelezettségek ellenőrzése. Azt is szükségesnek tartjuk azonban, hogy e kötelezettségek elmulasztását súlyos szankció fenyegetse. Megfontolandó a szlovákiai példa, miszerint a közpénz felhasználására irányuló szerződések csak közzétételük esetén teljesíthetőek. Fontosnak tartjuk azt is, hogy a megerősödő KEHI a nyilvánosságnak nagyobb betekintést biztosítva működjön.

- B. A TI alapvetően egyetért mindazzal, amit a program a [párt- és kampányfinanszírozás rendezése](#) körében elhatároz. Már számos alkalommal [kifejtettük](#), hogy mit tartunk szükségesnek ezen a területén a korrupció visszaszorítása érdekében. A kampányokra fordított tisztázatlan eredetű pénzek korrumpálják a politikusokat, hiszen ellenszolgáltatásként illetéktelen előnyök biztosítására sarkallják őket. Nem várható a korrupció elleni őszinte és hatékony fellépés, ha maga a politikai rendszer is korrupciós körülmények között jön létre.

Egyetértünk azzal, hogy kampányidőszakban társadalmi szervezetek, köztisztviselők, alapítványok ne nyújthassanak támogatást a pártoknak. Azt is szükségesnek tartjuk, hogy a civil szervezetek kampányidőszakon kívüli politikai tevékenysége is átlátható legyen. Javasoljuk ezért, hogy a program általában a politikai kampánytevékenységre összpontosítson, ne csak a választáshoz szorosan kapcsolódó kampányidőszakra. Annak, aki bármikor politikai kampánytevékenységet folytat, ezzel összefüggő bevételeit és kiadásait teljes körűen nyilvánosságra kell hoznia.

Ami a kampányköltségek felső határát illeti, a TI azon az állásponton van, hogy az még nem korrupció, ha valaki sokat költ a kampányára, feltéve, hogy ezt átlátható módon teszi. Ezért a költségplafon eltörlését és a kampányköltségek teljes körű nyilvánosságát javasoljuk bevezetni. Aki politikai kampányt folytat, mind a bevételeivel, mind a kiadásival az utolsó fillérig számoljon el.

Nagyon helyesnek tartjuk, hogy a program korlátozná a kormányzati önmarketinget a kampányidőszakban. Javasoljuk, hogy a program vizsgálja meg, hogy az állami szervek által finanszírozott hirdetésekre kimondott abszolút tilalom miként valósítható meg.

- C. A program által a [klientúra rendszer visszaszorítása](#) érdekében előirányzott intézkedésekkel összefüggésben több javaslatunk is van. A program a közvagyon kezelésére, a köztulajdon hasznosítására összpontosít. Főként az állami vagy

MAGYARORSZÁG

önkormányzati tulajdonban lévő vállalatokra vonatkozó megállapításokat tesz. Javasoljuk, hogy a program ne csak az állami vagyon kezelése, hanem az egész állami működés vonatkozásában lépjen fel a kliensrendszer ellen.

A program az állami vállalatok működésének az átláthatóságát megfelelően javasolja rendezni. Javasoljuk, hogy hasznosítsa az üzleti életben bevett compliance rendszerek tapasztalatait is. A közvagyonnal gazdálkodó vállalatoknál mérsékelhetőek a korrupciós kockázatok a visszaélések fogadására szolgáló bejelentő védelmi intézkedések bevezetésével. Az állami vállalatok is alkossanak etikai kódexet, a beszerzéseiket ellenőrizték szigorúan.

Azt is javasoljuk, hogy a program a kliensrendszer felszámolására több konkrét intézkedést fogalmazzon meg. A politikai ejtőernyőzés, a kijáróemberek pozícióhoz juttatása például azzal számolható fel, ha az állami vállalatok vezetői csak nyilvános pályázat útján nyerhetik el a tisztségüket. Fontos, hogy ne csak a nyertes pályázat, hanem a teljes kiválasztási, elbírálási folyamat és a döntés indokai is nyilvánosak legyenek.

Javasoljuk, hogy a program legyen határozottabb az állami vállalatok felügyelő bizottságaival kapcsolatban. Szerintünk ebben a körben nem a közpénzek kiáramlása, hanem a szakértelem hiánya okoz gondot. A felügyelőbizottságok akkor tudják hatékonyan ellenőrizni a közpénzek felhasználását, ha a kiválasztásuknál nem a politikai elkötelezettség, hanem a szakmai rátermettség a legfontosabb szempont. A szigorú összeférhetetlenségi szabályok és a jelenleginél magasabb szakmai követelmények mellett az állami kontroll fokozása is szükséges. Vagyonvesztés, rossz gazdálkodás esetén az ellenőrzési feladatait elmulasztó felügyelőbizottsági tagot felelősségre kell vonni.

- D. A program által az átláthatóság megteremtése érdekében megfogalmazott javaslatokkal egyetértünk. Támogatjuk az aktív információszabadság megvalósítását, a közérdekű, és a közérdekből nyilvános adatokat kezelő adatgazdák közzétételi politikájának a fejlesztését. Fontos az is, hogy a közérdekű adatokat felhasználóbarát formában – például gépi olvasásra, keresésre alkalmas adatbázisokban – tegyék közzé.

Az átláthatóság kiemelten fontos összetevője, hogy a közpénzek felhasználására vonatkozó adatot ne lehessen üzleti titokká minősíteni. Ahol közpénzt használnak, ott nem lehet szó üzleti titokról. Ennek kimondása a jelenlegi szabályozás fontos vívmánya. Azt várjuk a programtól, hogy álljon ki az üzleti titok hatályos szabályainak a megőrzése mellett.

A köztulajdonban álló cégek hirdetési politikáját mi is felülvizsgálandónak tartjuk. Megengedhetetlen, hogy ezek a vállalatok például a kormányhoz közeli sajtótermékeket támogassanak a reklámjaikkal. Ez a követelmény azonban sokkal inkább illeszkedik a közpénzek költségével, illetve a párt- és kampányfinanszírozással szembeni elvárások közé. Javasoljuk, hogy a program is ennek megfelelően tárgyalja ezeket a célkitűzéseket.

Javasoljuk továbbá, hogy a program kiemelten foglalkozzon a bíróságok, az ügyészség és a nyomozó hatóságok átláthatóságával. Kiemelkedő jelentőségű az érdemi ügyészi döntések és a bírósági ítéletek nyilvánossága.

Mivel a TI mindenekfelett támogatja a közpénzek hatékony és átlátható felhasználására irányuló elképzeléseket, alapjaiban egyetértünk a közbeszerzések kifehérítése érdekében a program által elhatározott lépésekkel. A TI a

. Az itt tett megállapításokra figyelemmel javasol



ának az erősítését. Hatékonyabb a rendszerre van szükség és is javítani kell.

A et

ni. Ezt a jelenlegi szabályozás nem tartja be minden esetben. Félő, hogy a törvény további egyszerűsítése tovább rontana a helyzeten. Véleményünk szerint a jelenlegi közbeszerzési törvény rövidebb és átláthatóbb, mint az elődje. A jogalkalmazónak biztosított túl széles mérlegelési lehetőséget azonban újra kellene gondolni.

Ráadásul azt tapasztaljuk, hogy a közbeszerzési jogszabályok, legyenek bármennyire jók is, önmagukban nem tudják megakadályozni sem a korrupciót, sem a túlárazást. Érdemi előrelépés a konkrét szabályoktól, az egységes jogalkalmazástól és a következetes jogorvoslati rendszer kialakításától várható.

Jó megoldásnak tartjuk, hogy a közbeszerzési ajánlatkérők készítsenek a korrupciós kockázatokat számba vevő hatástanulmányt. A korrupciós kockázatok felmérése és a kezelésükre vonatkozó tervek elkészítése azonban még nem oldja meg magát a korrupciót. A terveket végre is kell hajtani, az eredményekről pedig rendszeresen tájékoztatni kell a nyilvánosságot.

A közbeszerzésekre jellemző túlárazást illetően azt javasoljuk, hogy a program részletesebben dolgozza ki az árfigyelő rendszert. Meg kell határozni a közbeszerzési árak és a piaci árak közötti szakadék áthidalásának a módszerét.

Azt is javasoljuk, hogy a program pontosítsa a megrendelések homogén termékekre (szolgáltatásokra) történő megbontására irányuló elképzelést. A megbontás ne eredményezze a közbeszerzés megkerülését azáltal, hogy a megbontás után a termék (szolgáltatás) becsült értéke nem éri el a közbeszerzési értékhatárt.

A közbeszerzések körében végül úgy véljük, hogy az átláthatósági megállapodások széles körű alkalmazását nem az államnak, hanem a civil szférának kell biztosítania.

- E. Ami a szakmai és a közszolgálati etikai kódexeket illeti, egyetlen nagy közszolgálati etikai kódex helyett a közszolgálati etikai kódexek minimumstandardjainak egységes előírását tartjuk szükségesnek. Erre nézve a TI már [javaslatot](#) is tett. Félő, hogy egy „mega etikai kódex” túlzottan általános szabályozást fog tartalmazni. Az egyes közszolgálati szektoroknak, illetve korporációknak (hivatásrendeknek) önálló etikai kódexet kell kidolgozniuk.

Azt is javasoljuk, hogy a program a bíróságokra, az állami vállalatokra és az önkormányzatokra is kiterjedően tegyen javaslatot az etikai kódexekre.

- F. Az összeférhetetlenség körében elsőrendű jelentőségűnek tartjuk a vagyonyilatkozati rendszer megújítását. A polgárok ugyanis a közszolgák és a politikusok vagyonyilatkozataiból értesülhetnek arról, hogy a nyilatkozóval szemben felmerül-e az összeférhetetlenség. Ezért lényeges, hogy a vagyonyilatkozatok a közszolgálat egészében egységes formátumúak és könnyen fogyaszthatóak legyenek. Létre kell hozni a vagyonyilatkozatok átfogó adatbázisát, amelyben az adatok gépi olvasásra és keresésre alkalmas formában jelennek meg. Elengedhetetlen a [vagyonyilatkozatok kontrollálása](#) is. A téves, valótlan adatok kiszűrése, a szándékos elhallgatások szankcionálása érdekében a vagyonyilatkozatok az adóhatóságnak kell kezelnie. A NAV vesse össze a vagyonyilatkozatok az adóbevallásokkal, végezzen célzott vizsgálatokat és szűrje ki a gyanús eseteket.

MAGYARORSZÁG

Az összeférhetlenség másik nagy területe az ún. forgóajtó jelenség. Az ennek kezelése érdekében szükséges intézkedésekre a TI részletes szakmai [álláspontot](#) dolgozott ki. Lényeges például, hogy a közszolgálati dolgozók szakmai életrajzai és a gazdasági kapcsolatrendszerükre vonatkozó nyilatkozatok elektronikusan kereshető adatbázisa is létrejöjjön.

Az egyes közjogi tisztségek betöltői újrapasztorizáltságának kizárását támogatjuk. Ez a törekvés részben összecseng az alkotmányosság helyreállítása körében írtakkal is. Javasoljuk, hogy a program részletezze pontosan, hogy mely pozíciók újrapasztorizáltságát szüntetné meg. Az újrapasztorizáltságon túl az egyes közjogi tisztségviselők túlzottan hosszú hivatali ideje is kockázatos, ezért javasoljuk, hogy a program erre is térjen ki.

- G. Javasoljuk, hogy a program a bejelentő védelme körében hasznosítsa a TI [közérdekű bejelentések magyarországi helyzetét](#) felmérő tanulmányát. Kockázatos, ha a közszolgálatban dolgozókat arra kötelezik, hogy tagadják meg az etikai kódex előírásait sértő vezetői utasításokat. Így a potenciális bejelentők nemhogy védelmet nem kapnak, de újabb teher hárul rájuk. Másrészt nem támogatjuk – amint a TI az [állami szerveknél érvényesítendő etikai követelményekről szóló zöld könyv](#) tervezetére tett [észrevételeiben is kifejtette](#) – az etikai norma megszegése és a jogsértés összemosisát. A közszolgálat világában a vezetői döntés jogellenességét a jogszabályok kimerítően rendezik. A gond az, hogy a vezetői utasításokkal szembeni legitim ellenszegülés mégsem megoldott. Ezért az etikai kódex előírásába ütköző vezetői utasítás kötelező megtagadása helyett – amely kötelezettség valójában az utasított számára nem teljesíthető – magának a vezetői utasításnak a jogellenességen túlmutató dimenzióit kell szabályozni. Ha már a program az etikai kódexek tartalmát összefüggésbe hozza a vezetői utasítások milyenségével, célszerű lenne például az Alaptörvényben foglalt valamely értékkel ellentétes vezetői utasítás megtagadásának etikai összefüggéseiről rendelkeznie.
- H. javasoljuk, hogy a program a jogszabályok tervezetének valós és nyilvános egyeztetése körében különböztesse meg a lobbitevékenységet a jogszabályok társadalmi egyeztetésétől. A TI a lobbiszabályozással összefüggő szakmai álláspontját [tanulmányban](#) foglalta össze. Követeléseink közül – figyelemmel a korábbi lobbiszabályozás hatástalanságára – most csak az előírások megsértőit fenyegető, elrettentő erővel bíró szankciók kilátásba helyezését hangsúlyozzuk.

Úgy véljük, hogy a jogalkotási tevékenység kiszervezése mondjuk ügyvédi irodák részére – amennyiben azok szigorú szakmai verseny alapján lesznek kiválasztva – valójában nem korrupciós kockázat. Ebben az esetben sokkal inkább összeférhetlenségi kérdéssről, illetve a közszolgálattal kapcsolatos etikai és minőségi elvárások megsértéséről van szó. Javasoljuk, hogy ezt a részösszefüggést a program a közszolgálat integritása körében tárgyalja. Az alapelv az kell legyen, hogy a jogalkotás előkészítése a kormány feladata, az ügyvédi irodák minden más szakmai, társadalmi szervezethez hasonlóan a társadalmi egyeztetés során fejthetik ki véleményeiket.

Meggyőződésünk, hogy a jogalkotás során kötelező társadalmi vita szabályainak a megszegése az [állam foglyul ejtését megvalósító új korrupciós veszélyek](#) kialakulásának fontos tünete volt. Az egyéni érdekeket érvényesítő, sokszor érzelmileg is motivált, kapkodó kormányzati jogalkotás az utóbbi időben komoly korrupciós kockázattá vált. Ezért lényeges, hogy a program jól körülhatárolt szabályozást követeljen ezen a területen. Fontos például, hogy a kötelező társadalmi vita hossza megegyezzen a

jogszabálytervezetek közigazgatási egyeztetésére szánt idővel. Fel kell számolni a kivételes sürgősségi eljárásban történő törvényalkotást. Olyan szabályokat kell teremteni, amelyek nem teszik lehetővé az egyeztetésre és a nyilvánosságra vonatkozó szabályok megkerülését. Így például az egyéni képviselői indítványként benyújtott törvényjavaslatot, ha a kormány azt támogatja, ugyanolyan módon legyen kötelező társadalmi vitára és közigazgatási egyeztetésre bocsátani, mintha azt a kormány nyújtaná be előterjesztésként. Legyen közjogi érvénytelenségi ok, ha ezt a szabályt a kormány olyan módon akarja megkerülni, hogy az adott indítványt formálisan nem támogatja, majd a többségi frakció azt mégis megszavazza. A társadalmi vitában legyen kötelező választ adni a véleményt, észrevételt megfogalmazóknak. Ezeket a véleményeket gyűjtse központi honlap, a vélemények legyenek kereshetőek bárki számára.

- I. Javasoljuk, hogy a program adjon kifejezőbb címet az elsősorban a személyre szabott közigazgatási és közbeszerzési döntések elleni intézkedéseket összegyűjtő „Személytelenítési revízió a jogrendszerben” fejezetnek. A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény hatályon kívül helyezését támogatjuk. Ez a kivételes beruházási rezsim valójában korrupciós „nagykapu” funkciót is betölthet, ezért nincsen helye a jogrendszerben.

Javasoljuk továbbá, hogy a program térjen ki a hatóságok jogsértő mulasztásaira is. Korrupciós kockázatot hordoz magában az, amikor a hatóság felróható módon nem hoz döntést az ügyintézésre megállapított határidőben. Ez kiszolgáltatottá teszi a döntésre, engedélyre váró ügyfelet, aki arra ösztönözve érezheti magát, hogy illetéktelen előny kilátásba helyezésével vegye rá a hatóságot kötelessége teljesítésére. Legyen alapelv, hogy a hatóság törvénysértő mulasztása nem lehet az ügyfél kárára. A mulasztó hatóságot pedig felelősségre kell vonni.