



# **Korrupciós kockázatok Magyarországon**

**Nemzeti integritás tanulmány**

**Első rész**

**2008**

## Köszönetnyilvánítás

A következő intézményeknek szeretnénk köszönetet mondani a projektben nyújtott anyagi támogatásukért: *Amerikai Kereskedelmi Kamara, Osztrák Nagykövetség, Brit Kereskedelmi Kamara, Brit Nagykövetség, Central Eastern European Trust, Holland Nagykövetség, Kanadai Kereskedelmi Kamara, Kanadai Nagykövetség, Magyarországi Japánok Szervezete, Német Együttműködési Minisztérium (BMZ) Német-magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara, Transparency International Titkárság (Berlin).*

Külön köszönet illeti *Kocsis Krisztit*, a Brit Nagykövetség munkatársát a tanulmány elkészítése során nyújtott segítségéért. Szintén köszönetünket fejezzük ki *Marschall Miklósnak, Márkus Eszternek, Puskás Norbertnek és Sarah Repuccinak* értékes véleménynyilvánításukért és támogatásukért.

Köszönjük szépen az *Antalis Map Merchant Hungária Kft*-nek, hogy a tanulmány kiadásához szükséges papírmennyiséget ingyen bocsátotta rendelkezésünkre.

## Felelősségi nyilatkozat

A bírálók észrevételei a tanulmányokban nem teljeskörűen jelennek meg; a munkában kifejtett vélemények a Transparency International Magyarország álláspontját képviselik.

A jelentés kézírata 2008 áprilisában zárult le. A tanulmányban megjelent adatok és állítások hitelességét a lehető legszélesebb körben ellenőriztük. A Transparency International azonban nem vállal felelősséget a jelentésben található információk egyéb célra vagy más kontextusban való felhasználásáért.

A kiadvány a 2007 decemberében megjelent *Corruption risks in Hungary* című tanulmány alapján készült.

© 2008 Transparency International  
Transparency International Secretariat  
Alt Moabit 96  
10559 Berlin  
Germany  
<http://www.transparency.org>

# Szerzők

## Szerkesztők

**Alexa Noémi** a Transparency International Magyarország ügyvezető igazgatója. Antropológus, közgazdász, a Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok szakán szerzett Ph.D. fokozatot. A TI magyarországi tagozatához való csatlakozása előtt a közigazgatásban dolgozott, és EU-s forrásokkal kapcsolatos kutatási tevékenységekben vett részt. Széles körű tapasztalatokkal rendelkezik nemzetközi projektek és kutatómunkák megvalósítása terén.

A kiadvány alapját a *Corruption risks in Hungary* című, 2007 decemberében megjelent angol nyelvű tanulmány adta, amelyet Kósa Eszter és Alexa Noémi szerkesztettek.

**Kósa Eszter** szociálpolitikus. Az ELTE Társadalomtudományi Karán szerzett Ph.D. fokozatot. 1997 óta szociális vonatkozású projekteken dolgozik (tervezés, megvalósítás és értékelés). 2005 óta önálló szakértő és tanácsadó. Érdeklődési területei közé tartozik a szociálpolitika, a társadalmi befogadás, az EU támogatáspolitikája és az uniós finanszírozással kapcsolatos átláthatósági kérdések.

## Szerzők

Boóc Ádám, Jogtudományi Intézet – Közbeszerzések

Boros Anita, Corvinus Egyetem – Állami Számvevőszék

Burai Petra, független szakértő – Végrehajtó hatalom, Közszolgálat/Közigazgatási intézmények

Földes Ádám, Társaság a Szabadságjogokért – Kormányzati korrupcióellenes hivatalok

Hollán Miklós, Jogtudományi Intézet – Országprofil, Korrupciós profil

Mikósi Zoltán, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet – Politikai pártok

Párdi Zsófia, független szakértő – Média

Péteri Gábor, LGI Development Ltd. – Regionális és helyi önkormányzatok

Rixer Ádám, Károli Gáspár Egyetem – Civil társadalom

Sasvári Nóra, független szakértő – Civil társadalom

Somody Bernadette, Eötvös Loránd Tudományegyetem – Választási bizottságok, Országgyűlési biztos

Sükösd Miklós, Közép-európai Egyetem – Média

Szabó Máté Dániel, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet – Választási bizottságok, Országgyűlési biztos

Szalai András, Corvinus Egyetem – Végrehajtó hatalom

Szikinger István, független szakértő – Bűnüldöző szervek

Villányi Viktória, Freedom House – Korrupciós profil, Korrupcióellenes tevékenységek, Nemzetközi intézmények

# Bírálat

## Belső bírálat

**Bátory Ágnes** a Transparency International Magyarország kuratóriumának elnöke. Az ELTE jogi karán diplomázott, majd a Cambridge-i Egyetemen szerzett Ph.D. fokozatot Nemzetközi Kapcsolatok szakon. A CEU docenseként és kutató munkatársként posztgraduális kurzusokat tart többek között korrupció kontroll és közpolitikai etika témákban, és különböző nemzetközi kezdeményezések keretében járul hozzá a korrupció elleni küzdelem oktatásához.

**Hack Péter** a Transparency International Magyarország Tanácsadó Testületének tagja. Az ELTE jogi karán diplomázott, ahol jelenleg adjunktusként tanít. 1990-ben beválasztották a magyar Országgyűlésbe ahol 2002-ig országgyűlési képviselőként dolgozott. 1994 és 1998 között az Alkotmányügyi és igazságügyi bizottság elnöke volt.

**Lőke András** a Transparency International Magyarország kuratóriumának társelnöke. Egyetemi tanulmányait az ELTE angol-orientaliztika szakán végezte. Jelenleg a Heti Világgazdaság című hetilap Trend rovatának szerkesztője, korábban a lap Interjú rovatát szerkesztette, illetve nemzetközi politikai és gazdasági cikkeket írt. 2001 óta a tényfeltáró újságírást támogató Gőbolyös Soma Alapítvány kuratóriumának elnöke.

**Nizák Péter** a Transparency International Magyarország kuratóriumának tagja. Az ELTE-n diplomázott, ahol jelenleg a Politikatudományi Intézet Ph.D. jelöltje. 1991 óta dolgozik a magyarországi civil szférában különböző alapítványok igazgatójaként és programkoordinátoraként. Fő szakterületei a demokráciafejlesztés, nonprofit fejlesztési programok és a részvételi demokrácia.

**Szombati Zsuzsa** a Transparency International Magyarország kuratóriumának tagja. Történelem-francia szakos tanárként diplomázott az ELTE-n, majd diplomata férjével több, mint tizenöt évet töltött három kontinens négy országában. Érdeklődése az eltérő kultúrák közötti kommunikációs problémák felé fordult, mely 2000-től a humánpolitikával egészült ki.

## Külső bírálat

Galajda Ágnes, Legfelsőbb Bíróság

Garai Borbála, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium

Kerekes Zsuzsa, Országgyűlési Biztosok Hivatala

Korbuly Andrea, Állami Számvevőszék

Kőrössényi András, független szakértő

Századvég Alapítvány

## Fordítás

Bozsó Péter

# Tartalomjegyzék

<b>KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS</b>	2
<b>SZERZŐK</b>	3
<b>BÍRÁLAT</b>	4
<b>FORDÍTÁS</b>	4
<b>TARTALOMJEGYZÉK</b>	5
<b>BEVEZETÉS</b>	6
<b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ</b>	8
<b>ORSZÁG PROFIL</b>	10
<b>KORRUPCIÓS PROFIL</b>	11
<b>KORRUPCIÓELLENES TEVÉKENYSÉGEK</b>	13
<b>VÉGREHAJTÓ HATALOM</b>	15
<b>TÖRVÉNYHOZÁS</b>	20
<b>POLITIKAI PÁRTOK</b>	26
<b>VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK</b>	31
<b>ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK</b>	36
<b>IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS</b>	40
<b>KÖZSZOLGÁLAT/KÖZIGAZGATÁSI INTÉZMÉNYEK</b>	45
<b>RENDVÉDELMI SZERVEK</b>	51
<b>A KÖZBESZERZÉSI RENDSZER</b>	56
<b>ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSOK</b>	60
<b>KORMÁNYZATI KORRUPCIÓELLENES SZERVEZETEK</b>	65
<b>MÉDIA</b>	70
<b>CIVIL TÁRSADALOM</b>	79
<b>REGIONÁLIS ÉS HELYI ÖNKORMÁNYZATOK</b>	84
<b>NEMZETKÖZI INTÉZMÉNYEK</b>	90
<b>A NIS ÉRTÉKELÉSE</b>	93
<b>PRIORITÁSOK ÉS AJÁNLÁSOK</b>	97
<b>HIVATKOZOTT IRODALOM ÉS FORRÁSOK</b>	103
<b>JEGYZETEK</b>	106

# Bevezetés

## Mi a nemzeti integritásrendszer?

A nemzeti integritásrendszer (NIS) azokból a kulcsfontosságú intézményekből és sajátos területekből, az ún. pillérekből áll, amelyek az adott társadalomban az integritás, átláthatóság és számonkérhetőség fenntarthatóságához szükségesek. Amikor megfelelően működik a NIS, akkor a hatalmi és hivatali visszaélés, valamint a hűtlen kezelés minden formája elleni átfogó küzdelem részeként védi ki korrupciós lehetőségeket. A NIS megerősítése magában foglalja a jó kormányzás előmozdítását a szóban forgó társadalom minden vonatkozásában.

A korrupció visszaszorítása érdekében a Transparency International (TI) átfogó megközelítést alkalmaz, amelynek keretében kidolgozta és közzéteszi a NIS kutatásának módszertanát. Habár nincs útmutató a korrupció hatékony megelőzési rendszerének létrehozásához, növekvő a nemzetközi konszenzus a jobban működő korrupcióellenes/integritást támogató rendszerek főbb sajátosságainak kérdésében. Az országtanulmányokat a korrupcióellenes rendszer intézményeinek minősítő értékelése alapján készítjük.

## Miért készítünk nemzeti integritás rendszer (NIS) országtanulmányokat?

Minden egyes tanulmány célja a nemzeti integritás rendszer (NIS) értékelése a jogszabályok és szabályozási intézkedések elméleti, valamint ezek érvényesülési módjának gyakorlati szempontjából. A tanulmányokkal a Transparency International áttekintést igyekszik nyújtani az országok nemzeti integritásrendszereiről a világ minden táján. Ezek a tanulmányok nemcsak mércét állítanak fel a szóbanforgó országok fejlődésének nyomon követésére, hanem lehetővé teszik az országok közötti összehasonlítást is. Az elvárt szintek megállapítása kiindulópontja lehet a sürgős beavatkozást igénylő területek meghatározásának, illetve a tanulmányok alapján a nagyobb pártok értékelhetik a korrupció elleni harcra tett javaslatokat. A NIS országtanulmányok kiemelik például a legsikeresebbnek bizonyuló pilléreket és ennek okait, illetve a hatékonyságukat növelő és csökkentő tényezőket, valamint vizsgálja, hogy a pillérek kölcsönösen támogatják-e egymást. Az országtanulmányok értékelik azokat a területeket, amelyekre a rendszer javítása érdekében figyelmet kell fordítani, továbbá a NIS általános fejlődéséhez szükséges tényezőket.

Az országok összehasonlítása során a tanulmányok szilárd, empirikus alapot biztosítanak ahhoz, hogy megértsük, hogy a jó, illetve rossz korrupciós mutatókkal rendelkező országokat miként a kormányozzák. Az azonos régiókon, illetve a hasonló politikai, gazdasági és társadalmi szerkezettel rendelkező országcsoportokon belül a tanulmány eredményei nyomást fejthetnek ki, ösztönözve a reformok megvalósítását vagy a hasonló fejlődési szakaszban levők tapasztalatainak hasznosítását.

A Transparency International az országtanulmányokat fontos mérőeszközként is használja. Kiegészítik a TI olyan indexeit és felméréseit, mint a korrupció érzékelési indexet (CPI), az exportáló országok korrupciós indexét (*Indice de corruption des pays exportateurs – ICPE*) és a globális korrupciós barométert vagy az országok speciális gyakorlatát és korlátait vizsgáló nemzeti felméréseket. A NIS tanulmányok empirikus kvalitatív elemzést nyújtanak egy ország integritását biztosító rendszerek szabályairól és gyakorlati alkalmazásukról. 2008 tavaszáig több mint 70 ilyen tanulmány készült el.

A TI szerint a korrupciós kockázatok feltárásához és az ezeket csökkentő stratégia felállításához szükséges, hogy megértsük a NIS pilléreinek szabályozási környezetét és teljesítőképességét, valamint kölcsönhatásukat és működésüket. A NIS országtanulmány a TI egyedi terméke, egyrészt azért, mert a TI korrupció elleni szisztematikus megközelítését alkalmazza, másrészt azért, mert független, hiszen a világ vezető korrupcióellenes társadalmi szervezetének elemzésén alapszik.

## **A NIS tanulmányok módszertana**

A NIS országtanulmányok az országok korrupció ellenes rendszereinek kvalitatív értékelését nyújtják. Ezeket a tanulmányokat objektív és szubjektív forrásokra alapozzuk, amik aránya függ a vizsgált ország sajátosságaitól. Ezért a tanulmányok elméleti és helyszíni kutatást is alkalmaznak.

Minden országtanulmányhoz legalább egy fókuszcsoport ülést tartunk. A fókuszcsoportokba kormányzati és korrupcióellenes szakembereket hívunk meg mind a köz-, mind a magánszférából, valamint szellemi foglalkozásúakat (például ügyvédeket, könyvelőket és mérnököket), és ha szükséges, a média és a civil társadalom képviselőit. A fókuszcsoport célja hogy partnerek széles körét gyűjtse össze a nemzeti integritásrendszer értékelésére és az országtanulmány első tervezetének megvitatására, amit a fókuszcsoport ülés tanulságainak figyelembevételével módosítunk.

Minden országtanulmányt külső szakértők is véleményezték.

## **A magyar NIS tanulmány**

A NIS országtanulmányokat általában egy szerző állítja össze, de a mi esetünkben ettől eltértünk. Magyarországon a korrupció kutatása bizonyos részterületekre koncentrál, és hiányzik a szektorokon átívelő megközelítés, ezért itt minden fejezetet az adott terület szakértője írt.

Magyarországon a magánszektornak kulcsszerepe van a korrupció elleni fellépésben. Mivel az üzleti szektorban a korrupciót kevésbé kutatják, és a korrupcióellenes harc még mindig kizárólagosan a közzsférára koncentrál, ezért az üzleti környezet speciális elemzést igényel. A TI Magyarország önálló, célzott kutatással tárta fel a magánszektor korrupciós mechanizmusait, és külön kötetben, e tanulmány második részeként jelenteti meg a munka eredményeit. A kutatás a NIS „pilléreinek” működését és kölcsönhatását tárja fel és ezért nem feltétlenül elemzi részletesen mindazon területeket, amelyeket az adott országban korruptnak tartanak. Magyarország esetében az egészségügyet, amit az egyik legkorruptabb területnek tekintenek, jelen elemzésünk módszertani korlátok miatt nem érinthette.

A Transparency International Magyarország 2007 áprilisában kezdeményezte a magyar NIS tanulmány elkészítését azzal a céllal, hogy azonosítsa a hazai korrupció eredetét és okait, és javaslatokat fogalmazzon meg a problémák orvoslására. Bízunk benne, hogy az integritásrendszer erősségeinek és gyengeségeinek feltárása hozzájárul megfelelő korrupcióellenes reformintézkedések véghezvitelére hazánkban.

## Vezetői összefoglaló

**Magyarország** mintegy 10 millió lakossal rendelkező közép-európai ország. Több évtizedes szovjet mintájú politikai rendszert követően 1990-ben vált nyugati típusú demokráciává, 1999-ben csatlakozott a NATO-hoz, és 2004 óta az Európai Unió tagállama.

Az erőforrások szűkössége, illetve rossz elosztása, valamint a túlbürokratizált jogi és közigazgatási rendszer továbbra is a **korrupció strukturális előidézői**, amelyeket jelentősen felerősítenek a gazdasági, politikai és társadalmi átalakulással járó változások.

A magyarországi **korrupcióellenes programok** egyre inkább felismerték, hogy a probléma kezeléséhez jogszabályokhoz és jogalkotáshoz nem kapcsolódó intézkedések egész sorát kell alkalmazni, ideértve nemcsak a büntetendő magatartások körének kibővítését, hanem pl. etikai kódexek bevezetését és információs kampányok szervezését is. Ugyanakkor e programok sikeres megvalósításához a kormányzat részéről erős politikai akaratra, illetve a politikai pártok vitathatatlan, a civil társadalom folyamatos támogatását élvező egyetértésére lenne szükség.

A **kormány, amely** politikai felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek, Magyarországon is meghatározó szerepet játszik a társadalom irányításában. A végrehajtó hatalom hatékony ellenőrzéséhez szükséges a belső és külső ellenőrzési mechanizmusok erősítése (vagyonok nyilvánossá tétele, összeférhetetlenség), a jogellenes cselekményeket jelentők garantált védelme, valamint a **köztisztviselői magatartási kódex** elfogadása és alkalmazása.

A magyarországi politikai pártok **gazdálkodására vonatkozóan nem létezik megfelelő és átfogó pénzügyi szabályozás**. A választási kampányok kiadásait maximalizálták, ugyanakkor az idejétmúlt szabályok rendszeres megsértése évek óta nyílt titok. Az Állami Számvevőszék csak a politikai pártok által benyújtott számlákat vizsgálja, más információs források felhasználásával nem elemzi a tényleges kiadásokat. A pénzügyi elszámolások jelen formájukban nem alkalmasak arra, hogy megbízható képet adjanak a pártok gazdálkodásáról, és nem állnak rendelkezésre szankciók olyan esetekre, amikor az elszámolásokat késve mutatják be, vagy bennük hamis adatokat szerepeltetnek. Ezen a területen erősen ajánlott egy, a kormányzó és az ellenzéki pártok politikai egyetértésére épülő átfogó felülvizsgálat.

A **választási bizottságok** összetételére vonatkozó legfrissebb szabályozás lehetőséget nyithat arra, hogy egyes (az Országgyűlésben vagy a helyi önkormányzatok testületeiben többséggel rendelkező) politikai pártok titokban befolyásolják a bizottság munkáját. Mindazonáltal a képviselők közös ellenőrzése, a média szerepe és – végső megoldásként – a hagyományos bíróságok, illetőleg az Alkotmánybíróság által biztosított jogorvoslat alapozza meg az országgyűlési és a helyhatósági választások tisztaságát.

Az **Állami Számvevőszék** az Országgyűlésnek felelős közpénzügyi ellenőrző szerv, amely mindenütt ellenőrzést végezhet, ahol költségvetési pénzt használnak fel. Az Állami Számvevőszék integritása és hatékonysága javítható lenne az összeférhetetlenségre vonatkozó jogszabályok módosításával, az előzetes értesítések gyakorlatának korlátozásával, valamint a munkaviszony megszűnését követő időszakra vonatkozó korlátozások bevezetésével. A kormányzati szerveket arra kellene ösztönözni, hogy fogadják el az Állami Számvevőszék ajánlásait.

1997-ben az **igazságszolgáltatási rendszer** függetlenné vált a kormányzattól és az országgyűlési többségtől, azonban költségvetésének megnyirbálásával még mindig nyomást lehet rá gyakorolni. A többségében bírák alkotta Országos Igazságszolgáltatási Tanács feladata az igazságszolgáltatási rendszer irányítása, azonban személyes átfedések gyengíthetik a belső ellenőrzés integritását. A bírói testületekre vonatkozó hatályos jogszabályok inkább a függetlenségre, mint az átláthatóságra és a számonkérhetőségre koncentrálnak.

A rendszerváltás óta a **bűnüldöző szerveknél** az előnytelen előmeneteli rendszer, illetve a különleges szaktudás hiánya a forrása a korrupció strukturális okainak. A technikai és szakmai erőforrások hiánya hátráltatja a befolyásos embereket érintő korrupciós esetek kivizsgálását és az ilyen ügyekben büntetőeljárások elrendelését.

A **közbeszerzések** közigazgatási szabályrendszere önmagában nem akadályozza meg a korrupciós gyakorlatot, mivel nemcsak a széles mérlegelési jogkör, illetőleg a pontatlan jogi meghatározások, hanem a szigorú formális követelmények helytelen használata is szisztematikus korrupciót eredményezhet. A polgári jogban alkalmazható jogorvoslatokra vonatkozó szabályok megerősítése,



az oktatás és a tudatosság színvonalának növelése, valamint a civil szféra részvételének fokozása csökkentheti a közbeszerzési eljárások során szükségtelenül felmerülő magas kiadásokat.

Magyarországon az **országgyűlési biztosok jogkörébe nem tartozik elsődleges feladatként** a korrupcióellenes küzdelem. Közülük az adatvédelem és az információszabadság országgyűlési biztosának feladatköre a közügyek, ezen belül a közpénzügyek átláthatóságának erősítése. Az ombudsmani intézmény hatékonyabban működne, ha az országgyűlési biztos által megfogalmazott szakmai kritikára az intézmények nyitottabbak lennének, és ha az ombudsman ajánlásairól hatékonyabban tájékoztatnák a nagyközönséget.

A **korrupcióellenes küzdelemhez** kapcsolódó feladatok és jogkörök megoszlanak a végrehajtó és a törvényhozó hatalom, valamint a bűnüldöző hatóságok között. Kizárólagosan korrupciós esetek kivizsgálására és az ilyen esetekkel kapcsolatos büntetőeljárások elrendelésére nem jött létre önálló hatóság, csupán konzultációs testületek alakultak a stratégiai tervezés koordinálására és elősegítésére.

Magyarországon a **média** helyzetét a jelentős külföldi tulajdon, a komoly politikai sajtó bulvárlapokkal szembeni népszerűség-vesztése, a kereskedelmi rádiók és televíziós csatornák térnyerése, a gyenge közszolgálati média, a nagyon alacsony piaci részesedés és a mélyen megosztott újságírói társadalom jellemzi. A szabad és felelős újságírói munka jogi alapjai léteznek; és a szektort haladó szellemű törvények szabályozzák. Ugyanakkor a jogszabályokban foglaltak megvalósítása nem megfelelő, és az engedélyezési eljárások nem átláthatók. Politikai csatározások elárasztják a médiát, és sok médium nyíltan részrehajló valamelyik politikai oldal felé.

A legutóbbi jogszabály-módosítások jelentősen javítottak a **civil szféra** helyzetén, különös tekintettel a közérdekű információk hozzáférhetőségére. Továbbra is problémát jelent a szektor állami forrásoktól való függése, valamint az, hogy a civil szervezeteket ritkán és önkényes rendszerben kérik fel a kormányzati szervek döntéshozó mechanizmusában való részvételre.

Magyarország széttördelt **helyi önkormányzati rendszer** létrehozásával reagált a települések szovjet típusú helyhatóságok alatt történő kényszerű összevonására (a mintegy tízmilliós országban 3 187 helyi önkormányzat működik). Az önkormányzatokra nehezedő pénzügyi terhek, az összeférhetlenség gyenge szabályozása és az elégtelen helyi irányítás és ellenőrzés miatt az önkormányzati tevékenységek kiszervezésével és a közösségi vagyon felhasználásával kapcsolatos korrupció kockázata magas.

Magyarország tagja nemzetközi korrupcióellenes egyezményeknek, és részt vesz minden érintett **nemzetközi intézmény** munkájában. Mindazonáltal a nemzetközi ellenőrző testületek gyakran tárnak fel ellentmondásokat az egyezményekre épülő kötelezettségek és a belső jogalkotás között.

## Országprofil

Magyarország tengeri kijárással nem rendelkező, közép-európai ország. Európa tizenhetedik legnagyobb országa, területe: 93 036 km<sup>2</sup>. Lassan csökkenő népessége meghaladja a tízmilliót, amely túlnyomórészt városi népesség. Az ország lakosainak 90%-a magyar, a legnagyobb etnikai kisebbség a roma, akik a lakosság mintegy 4-6%-át alkotják.<sup>1</sup> A szovjet-típusú politikai rendszer évtizedei után Magyarország nyugati típusú demokráciává vált az 1989-1990-es rendszerváltás során. A rendszerváltást megelőzően hatalmon lévő Magyar Szocialista Munkáspárt, az újonnan alakult ellenzék, valamint más társadalmi csoportok képviselőinek részvételével folytatott nemzeti kerekasztal tárgyalások lezárta után a Parlamentben 1989 októberében megszavazott reformtörvények majdnem teljes egészében átalakították a korábbi alkotmányt, és szabad választásokat írtak elő, létrehozva a többpártrendszert, biztosítva az emberi jogokat és a hatalmi ágak szétválasztását.<sup>2</sup> Az alkotmánnyal felállított új intézményrendszerben az Országgyűlés a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv,<sup>3</sup> amely megválasztja a miniszterelnököt,<sup>4</sup> aki kormányt alakít az Országgyűlés által elfogadott törvények végrehajtása és az új törvények előkészítése érdekében. A köztársasági elnök független közjogi méltóság,<sup>5</sup> aki kifejezi a nemzet egységét.<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság legfontosabb jogköre, hogy megsemmisítheti azokat a jogszabályokat, amelyeket alkotmányellenesnek talál.<sup>7</sup> Az országgyűlési biztosok az alkotmányos jogok megsértésének kivizsgálásáért felelősek.<sup>8</sup> Az Állami Számvevőszék auditálja és vizsgálja az államháztartás gazdálkodását. Az igazságszolgáltatás önálló hatalmi ág, amely helyi és megyei bíróságokból, (2002 óta) ítéltáblákból, és a Legfelsőbb Bíróságból áll.<sup>9</sup>

Az 1990 májusában tartott első szabad országgyűlési választások után az 1987-ben alapított Magyar Demokrata Fórum (MDF) alakított jobbközép koalíciós kormányt Antall József miniszterelnök vezetésével, akit 1993. decemberi – hivatali idejében bekövetkezett – halála után Boross Péter (MDF) követett a miniszterelnöki székben. Az 1994. évi májusi választásokat a korábbi állampárt reformszárnya, az újjáalakított Magyar Szocialista Párt (MSZP) nyerte meg, bár nem abszolút többséggel, és koalícióra lépett a Szabad Demokraták Szövetségével (SZDSZ) Horn Gyula miniszterelnöksége mellett. Az 1998. évi májusi választások után jobbközép pártok alakítottak koalíciót a Fiatal Demokraták Szövetségének vezetésével (amelynek elnevezése 1995-től Fidesz Magyar Polgári Párt), és Orbán Viktor alakított kormányt. A választók 2002 áprilisában ismét az MSZP-SZDSZ koalíciót juttatták hatalomra. Ezt a második szocialista-liberális kormányt Medgyessy Péter miniszterelnök vezette, aki 2004 augusztusában lemondott, és a szintén szocialista párti Gyurcsány Ferencnek adta át a hatalmat. A 2006. évi áprilisi országgyűlési választásokon a választók Gyurcsányt további négyéves kormányzással bízták meg.

A magánszektor jelenleg a bruttó nemzeti termék (GDP) 80%-át állítja elő,<sup>10</sup> és külföldi tulajdonosok ellenőrzik az ipar kétharmadát.<sup>11</sup> A harmadik évezred kezdetén a GDP és a foglalkoztatottak közel kétharmadát a szolgáltatási szektor adja.<sup>12</sup> A rendszerváltozás után új kereskedelmi kapcsolatokat alakítottak ki, és 1990 után a külkereskedelem túlnyomó többsége az Európai Unióval és az OECD országokkal zajlik. A magyar valuta, a forint, 1995 óta minden tranzakció tekintetében konvertibilissé vált.

Magyarország médiaviszonyait a piaci elvek és az állami beavatkozás különféle formáinak keveréke jellemzi.<sup>13</sup> A magánkézben lévő médiumok sokasága megakadályoz minden komolyabb fenyegetést a sajtó- és információszabadság ellen, azonban a szabályozás és finanszírozás gyengeségei nem biztosítanak megfelelő garanciát a közszolgálati (állami) műsorszórás szférájába történő politikai beavatkozás ellen.<sup>14</sup>

Magyarország 1999-ben csatlakozott a NATO-hoz, és 2004. május 1-je óta az Európai Unió tagja.

# Korrupciós profil

## Eredete és okai

Magyarországon a **politikai és gazdasági átalakulást** széles körben elterjedt korrupció kísérte. Az erőforrások szűkössége, illetve rossz elosztása, a túlbürokratizált jogi és közigazgatási rendszer,<sup>15</sup> valamint a kölcsönös szívességek<sup>16</sup> hálózata továbbra is a korrupció strukturális előidézői. A társadalom jelentős változásokon ment át, ami aláásta az általánosan elfogadott viselkedési normákat (erkölcsök lazulása) és erősítette a korrupciós tendenciákat.<sup>17</sup> Ezenkívül a tervgazdaságról a liberalizált piacgazdaságra való áttérés néhány szektorban megváltoztatta a korrump magatartás alapjául szolgáló struktúrát. A szocializmus hiánygazdaságában a korrupció útja a vevőtől az eladóig vezetett a korlátozottan rendelkezésre álló áruk és szolgáltatások (minőségi élelmiszerek és importtermékek) megszerzése érdekében. A rendszerváltozást követően a korrupció számos szektorban (üzleti élet, közbeszerzések, stb.) az eladótól (vállalkozó) a vevő (ügyfél) felé irányul.<sup>18</sup>

## Empirikus adatok

Az Egységes Rendőrségi és Ügyészségi Bűnügyi Statisztikai rendszer tartalmaz adatokat a Büntető Törvénykönyv (Btk.) XV. Fejezetének VII. és VIII. Címében meghatározott közélet tisztasága elleni bűncselekményekről (nevezetesen a vesztegetésről és a befolyással üzérkedésről). Az elmúlt 15 év során a felderített korrupciós bűncselekmények száma **400 és 1000** között mozgott **évente**, néhol a számok hirtelen "megugrását" mutatva (pl. 1991-ben 344, 1992-ben 782, 2005-ben 955 és 2006-ban 480).<sup>19</sup>

A fenti adatokból nem lehet messzemenő, illetve egyértelmű következtetéseket levonni a korrupció jelenlegi magyarországi helyzetére nézve, hiszen azokat a következő tényezőket figyelembe véve kell értékelni: a) A tágabb értelemben a korrump magatartás körébe sorolható bűncselekményeket (pl. a hűtlen kezelést<sup>20</sup> vagy a hivatali visszaélést<sup>21</sup>), a rendszer nem tartalmazza. b) Tekintettel a korrupció igen magas fokú rejtettségére,<sup>22</sup> a vesztegetésre és befolyással üzérkedésre vonatkozó adatok (pl. 2006-ban 480) a ténylegesen elkövetett ilyen jellegű törvénysértések csupán töredékét tükrözik.<sup>23</sup> c) A számok hirtelen "megugrása" (pl. 2005-ben 955 és 2006-ban 480) szokványos jellemzője a kis statisztikai halmazoknak,<sup>24</sup> azonban nem tükrözik a korrupciós bűncselekmények dinamikáját. Egyetlen, több bűncselekményt is magában foglaló eset is befolyásolhatja a statisztikai adatokat.<sup>25</sup> d) Az éves számok a korrupciós bűncselekményeknek csak azt a hányadát tükrözik, amelyről az adott év vonatkozásában adatok állnak rendelkezésre (itt azt az évet kell érteni, amelyben pl. vádemelés történt).<sup>26</sup> Összességében **a rendelkezésre álló adatok ilyen korlátozott volta** azt sugallja, hogy a felderített korrupciós esetek csupán kis hányadát képviselik a ténylegesen előforduló korrupciós gyakorlatoknak, amelyek többsége felderítetlen marad.

A **Transparency International (TI) korrupció érzékelési indexe** (CPI) alapján Magyarország helyezése és pontszámai az elmúlt hat évben szinte változatlanok maradtak.

1. Táblázat: TI korrupció érzékelési index (CPI),<sup>27</sup> Magyarország

Év	1-10 skálán elért pontszám*	Megbízhatósági sáv	Helyezés	A listán szereplő országok száma
2001	5,3	4,0-6,2	31	91
2002	4,9	4,0-5,6	33	102
2003	4,8	4,0-5,6	40	133
2004	4,8	4,6-5,0	42	146
2005	5,0	4,7-5,2	40	159
2006	5,2	5,0-5,4	41	163
2007	5,3	4,9-5,5	39	180

\*egy teljesen korrupciómentes ország 10 pontot kapna

A 2006. évi **Gallup Korrupciós Index (GCI)** szerint Magyarország a 78. helyen áll (az 1-től 100-ig terjedő skálán elért 84 ponttal).<sup>28</sup> Magyarországot a felmérések<sup>29</sup> által vizsgált többi közép-, illetőleg kelet-európai, politikai átmenetet átélt országnál – Észtország, Szlovénia és a Cseh Köztársaság<sup>30</sup> kivételével – kevésbé tartják korruptnak. A Világbank **üzleti környezetről és vállalati teljesítményről végzett felmérése (BEEPS)** szerint a cégek 10 százaléka állítja, hogy gyakoriak a nem hivatalos kifizetések (ez a szám a 2002-es adatok fele), és a cégek 25 százaléka jelezte, hogy a korrupció problémát okoz az üzleti életben (míg 2002-ben 20 százalékuk).<sup>31</sup>

## A korrupció fő területei

Magyarországon a korrupció leggyakoribb formái adminisztratív jellegűek, illetve a politikai és gazdasági érdekek összefonódásából adódnak.

A rendőröket, adóellenőröket, vámtisztviselőket gyakran vádolják csalással, illetve érik tetten ilyen típusú törvénysértésen, nem utolsósorban a belső ellenőrzési mechanizmusok erősítésének köszönhetően. A egészségügyi rendszerben számos orvos használja a közkórházak berendezéseit saját előny, bevétel szerzése céljából. A felmérésekre válaszolók 77 százaléka vélte úgy, hogy "bevett" szokás hálapénzt vagy borralalót adni a kórházi orvosoknak<sup>32</sup> olyan ellátásért, amelyre egyébként ingyenesen lennének jogosultak. Ezt legtöbb esetben sem a betegek, sem pedig maguk az orvosok nem tekintik törvénybe ütköző gyakorlatnak. A közvélemény szemében a rendőrök – különösen a közúti ellenőrzést végzők, az adócsalásokat és kábítószerrel kapcsolatos ügyeket<sup>33</sup> vizsgálók, a vám- és pénzügyőr ügyintézők hozhatók kapcsolatba a korrupcióval. A válaszadók 39 százaléka tekinti bevett gyakorlatnak a közlekedési szabálysértésekért járó bírság elkerüléséért való fizetést,<sup>34</sup> és 28 százalékuk gondolja "jellemzőnek" az árucikkek behozataláért és kiviteléért történő vesztegetést.<sup>35</sup> Bevett szokás fizetni a gyors nyilvántartásba vételért, bejegyzésért a földhivatalokban<sup>36</sup> vagy az engedélyező hatóságoknál, különösen a közlekedéssel összefüggő területeken.<sup>37</sup>

A pártokkal, politikusokkal, polgármesterekkel is összefüggésbe hoznak törvényellenes és korrupció ügyleteket. Egyes tanulmányok felhívták a figyelmet a kampányok és politikai pártok törvényellenes finanszírozásának<sup>38</sup> egyértelmű bizonyítékaira. A finanszírozásért cserébe a pártok – megválasztásuk esetén – kedvező kormányzati politika és szerződések segítségével járhatnak el a finanszírozók érdekében.<sup>39</sup> Gyakran napvilágot látnak privatizációs, koncessziós eljárások, közbeszerzési pályázatok terén elkövetett szabálytalanságok,<sup>40</sup> és az ezekben érvényesülő átláthatatlan gyakorlatról is sokat lehet hallani. Egyes aggályok szerint ezek a közpénzek végül magánzsebekbe és politikai pártokhoz kerülnek a pályázatokat és szerződéseket elnyerő, a pártokhoz közel álló üzleti vállalkozások révén.

## Korrupcióellenes intézkedések

A kormány által kezdeményezett különböző korrupcióellenes programok részben **nemzetközi nyomás** eredményeként jöttek létre. A legbefolyásosabb nemzetközi intézmény az Európai Unió (EU) volt, az uniós tagságra várva a magyar kormányzatok számos, az EU által kezdeményezett korrupcióellenes intézkedésben vettek részt.

**1992-ben** a volt szocialista országok régiójában elsőként Magyarországon fogadták el a személyes adatok védelméről és a **közérdekű adatok nyilvánosságáról**<sup>41</sup> szóló **törvényt**. **2001-ben** elkészült egy átfogó **Korrupcióellenes Kormányzati Stratégia**<sup>42</sup>. Elfogadásra került, és részben megvalósult<sup>43</sup> egy sor törvény az összeférhetetlenség, a vagyonnyilatkozatok, a pénzmosás, a terrorizmus megelőzése és a közbeszerzések terén.<sup>44</sup> A stratégia azonban – követve az korrupció elleni harc adminisztratív, "hagyományos megközelítését"<sup>45</sup> – megelőzés helyett elsősorban a büntetőjogi szankciókra összpontosított. A döntően a formaságokra koncentráló, a büntetési tétel felső határának emelésére irányuló szabályozás<sup>46</sup> ötvöződött a vesztegetést elkövetők büntethetőségének megszűnésével, amennyiben felfedték az esetet a hatóságok előtt.<sup>47</sup> Jóllehet a stratégia némileg túlbecsülte a jogszabályok jelentőségét,<sup>48</sup> jogalkotást nem igénylő intézkedéseket is bevezetett, köztük a közigazgatási magatartási kódexek<sup>49</sup> kidolgozására kérte fel az érintett szakmai szervezeteket, ezeknek azonban csak néhány szervezet tett eleget.<sup>50</sup>

2002-ben a korrupcióellenes lépések a közbeszerzési eljárások folyamatos figyelemmel kísérése és a közpénzek kezelésének átláthatóságának biztosítása érdekében megalakított **Közpénzügyi Államtitkárság** létrehozásával folytatódtak. 2003-ban a korrupció megfékezése érdekében az Országgyűlés egyhangúlag elfogadta az ún. **üvegseb törvényt, amely megerősítette** a közkiadások és a közvagyon kezelésére és ellenőrzésére vonatkozó garanciákat.<sup>51</sup> E program keretében számos további jogszabály született. Megszűnt az üzleti titok védelme a közpénzeket érintő ügyletek körében, és e körben a tájékoztatási kötelezettséget a törvény kiterjesztette a magánszféra szerveire is.<sup>52</sup> Kötelezővé vált az államháztartási adatok széles körének internetes közzététele és a program kiszélesítette a személyes vagyonuk bevallására kötelezett személyek körét. A módosított szabályok korlátozták a közbeszerzési rendszerbe tartozó magánvállalkozások üzleti titkainak körét,<sup>53</sup> adatok széles skáláját tették hozzáférhetővé az interneten<sup>54</sup>, és modernizálták a közpénzügyi információs rendszert.<sup>55</sup> A kezdeményezés általánosan kedvező visszhangra talált, annak ellenére, hogy a törvény megvalósítása csak részleges maradt. 2003-ban a miniszterelnök felállította a – később rövid életűnek bizonyult – korrupcióellenes **Köztársasági Etikai Tanácsot** annak érdekében, hogy korrupcióellenes jogszabályokra és a közzolgálati etikai kódexre tegyen ajánlást. Egy évvel később a Közpénzügyi Államtitkárságot és az Etikai Tanácsot megszüntették.

2005-ben az Országgyűlés elfogadta az **elektronikus információszabadságról szóló törvényt**, amely előírta a jogszabály-tervezetek, a jogszabályok és jogszabály-gyűjtemények, valamint a felsőbb bíróságok ítéleteinek elektronikus közzétételét, azonban e törvény megvalósítása eddig csak részben történt meg. A **közbeszerzési törvény** új módosítása megtiltotta a helyi önkormányzatok számára, hogy nyílt pályázat nélkül szerződéses jogviszonyt létesítsenek.<sup>56</sup> A 2006-ban beiktatott **lobbitörvény** nem járult jelentősen hozzá a lobbitevékenységek átláthatóságához, mivel a törvény hatálya korlátozott,<sup>57</sup> és a törvényben foglaltak megvalósítása csak részben történt meg.

2007-ben a kormányzat a korrupcióellenes küzdelem egy újszerű megközelítését vázolta fel, amelynek keretében felkérte az igazságügyi és rendészeti minisztert egy hosszú távú „stratégiai dokumentum”, és egy rövid távú „cselekvési program” kidolgozására.<sup>58</sup> Ezeket a dokumentumokat a 2007 augusztusában létrehozott **Antikorrupciós Koordinációs Testületnek** (AKT)<sup>59</sup> kellett elkészítenie. Az Testület a **Korrupcióellenes Stratégiát** 2007-re elkészítette. A kormány a stratégiát és az akcióttervet 2008 tavaszán tervezi megvitatni. Figyelembe véve a nem kormányzati szervezetek és a civil társadalom képviselőinek részvételét a testület munkájában (ideértve a TI Magyarországot is), az új korrupcióellenes program remélhetően fontos lépés lesz egy széles körben elfogadott nemzeti korrupcióellenes stratégia irányába. A mostanáig szerzett tapasztalatok alapján a TI Magyarország egyelőre nem nyilvánít véleményt az AKT munkájának hatékonyságát illetően. Magyarországon kevés, ugyanakkor kulcsfontosságú **civil szervezet** vesz részt a korrupcióellenes küzdelemben.

Az EU-n kívül **többoldalú adományozók, nemzetközi és nem kormányzati szervezetek** szintén részt vettek az ország korrupcióellenes rendszerének kialakításában. A kilencvenes évek

közepétől e nemzetközi szervezetek különböző, jogi reformokat kívánó, az átláthatóságot és a számonkérhetőséget, illetve a demokratikus intézmények fejlesztését célzó korrupcióellenes kezdeményezéseket támogatták. Korrupció elleni küzdelmet ösztönző intézkedéseket hoztak, és programjaik hatékonyságának részeként közvetve, illetve fő küldetésük részeként közvetlenül célozták meg a korrupció elleni küzdelmet. Korrupcióellenes munkájuk a technikai vagy pénzügyi segítség biztosításától stratégiák és jogi eszközök fejlesztésének támogatásáig terjed.

2007 áprilisában jelentős külföldi befektetőket képviselő kilenc budapesti nagykövet létrehozta az ún. Transparency Working Group-ot. A munkacsoport célja, hogy központi és helyi szinten nyomást gyakoroljon a döntéshozókra annak érdekében, hogy Magyarországon átlátható viszonyok között, tiszta versenyben működhessenek a hazai és külföldi vállalkozások.

A magyarországi korrupcióellenes erőfeszítések többsége a nemzetközi elvárások (EU, GRECO, OECD) következménye vagy politikai érdekek által vezérelt ad hoc intézkedés volt. A hazai korrupcióellenes tevékenységek általában jogszabály és intézmény-központúak, nem építenek a gazdasági szféra és a társadalom tudatos felelősségvállalására, így e szegmensek álláspontját ritkán tükrözik. Az eddig megvalósított programok többsége a politikailag érzékeny, fő problémákat kerülő látszatintézkedéseket tartalmazott. Az egy kormányzati cikluson túlmutató lépéseket garantáló, átfogó stratégiai megközelítés hiánya mutatja, hogy milyen nagy szükség lenne tényleges politikai akaratra a korrupció elleni küzdelemhez.

# Végrehajtó hatalom

## A szektor szerepe a NIS-ben

A magyar alkotmányos rendszer a hatalommegosztás elvére épül.<sup>60</sup> A végrehajtó hatalom működésének alapvető szabályait, valamint a kölcsönös fékek és ellensúlyok rendszerét a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló, 1989-ben, a rendszerváltáskor átfogóan módosított alkotmány (1949. évi XX. törvény) határozza meg. A hatalmi ágaknak jól definiált korlátaik vannak, pozíciójánál fogva azonban a végrehajtó hatalom válhat a legerősebb és a legfüggetlenebb ággá.<sup>61</sup> A végrehajtó hatalom centrális szerve a kormány, amely az alkotmány alapján széleskörű egyedi döntési és jogalkotási jogkörrel rendelkezik, a kormány nyújtja be az Országgyűlés elé kerülő törvényjavaslatok túlnyomó többségét.<sup>62</sup> A parlamentáris kormányforma elveinek megfelelően a köztársasági elnök miniszteri ellenjegyzéshez nem kötött önálló döntési hatásköre rendkívül szűk, az alkotmányos rendben betöltött szerepe elsősorban szimbolikus. A végrehajtó hatalom egyes döntéseivel szemben bírósági felülvizsgálat kérhető. A magyar politikai rendszer emellett a helyi autonómiát messzemenőig biztosítja, a kormánynak nincs felhatalmazása olyan rendeletek alkotására, amelyek a helyi önkormányzatoknak feladatokat írnak elő.

A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlési képviselők többségi szavazással választják. A konstruktív bizalmatlansági szavazás intézménye miatt a miniszterelnök pozíciója különösen erős. Az alkotmány szerint a miniszterelnök elleni bizalmatlansági indítványt a képviselők legalább egyötödének kezdeményezésére lehet benyújtani, mégpedig az új miniszterelnök-jelölt személyének megnevezésével egyidejűleg. A szavazás egyszerre jelenti a bizalom megvonását és az új miniszterelnök megválasztását. A konstruktív bizalmatlanság német mintára átvett intézménye nálunk is a kormányzati stabilitást célozza.<sup>63</sup> A minisztereket nem az Országgyűlés választja: ha egy jelölt megfelel a törvényben meghatározott feltételeknek, a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslata alapján nevezi ki őket, melyet csak akkor tagadhat meg, ha meggyőződése szerint a kinevezés az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná.<sup>64</sup> A miniszterjelölteket a megfelelő országgyűlési bizottságok előzetesen meghallgatják. Minden büntetlen előéletű magyar állampolgár rendelkezik választójoggal, és miniszterelnöknek választható, valamint kinevezhető miniszternek vagy államtitkárnak. A központi közigazgatási szervekről, a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (továbbiakban: kormányzati törvény) létrehozta az egyes területekre specializálódott és azért felelős szakállamtitkári posztok intézményét, amit szakemberek látnak el, miközben a miniszterek, és helyetteseik – a jelző nélküli államtitkárok – továbbra is elsősorban politikai funkciót töltenek be a kormányzásban. A bevett gyakorlat szerint az államtitkárok megbízása véget ér, amikor lejár a kormány hivatali ideje, ami gyakran „lefejezi” a központi közigazgatást.<sup>65</sup>

A közigazgatási eljárás szabályairól, jogorvoslati rendjéről 2004-ben fogadott el új törvényt az Országgyűlés. Eszerint a közigazgatási döntéseket a hatóságoknak indokolással kell ellátniuk, és a döntések ellen fellebbezni lehet.<sup>66</sup> A közigazgatási szervek jogsértő határozatai bíróság előtt megtámadhatók. A részletes indokolás hiánya semmissé teheti a döntést, és ezért a közigazgatási hatóságok nem kockáztatják meg, hogy e tekintetben ne tartsák be a törvényt. A kormány- és miniszteri rendeletek kormányhatározatok esetében az indokolás nem kötelező. A törvény garanciát tartalmaz a hatóságok mulasztásának esetére, különös tekintettel a „hatóságok hallgatásán” alapuló késedelemre.<sup>67</sup> A végrehajtó hatalom terveinek megvalósítása elméletileg a kormány ötéves jogalkotási programjával összevetve kísérhető figyelemmel.<sup>68</sup> Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény (a továbbiakban: elektronikus információszabadságról szóló törvény) értelmében a kormányzati kezdeményezéseket és rendelkezéseket közzé kell tenni a minisztériumok és más közigazgatási hatóságok honlapján.

A közigazgatási szervek vezetői nagyfokú szabadságot élveztek munkatársaik kiválasztásában. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) legutóbbi módosítása csökkentette ezt a széles autonómiát, nyílt és nyilvános versenyt vezetett be a munkaerő felvételében. Mindazonáltal az általános szabály alól kivételt képez, hogy pályázati eljárás lefolytatása nélkül is adható vezetői kinevezés, vezetői megbízás a közigazgatási szervnél legalább egy éve alkalmazásban álló köztisztviselőnek. A személyi kiválasztását illetően a munkaadók továbbra is

erős hatáskörrel rendelkeznek. A rendszer általában véve objektívebbé vált, de nem zárható ki a politikai befolyás a személyzeti döntésekben.<sup>69</sup> Az államtitkárok esetében a miniszterek ajánlását a miniszterelnöknek meg kell erősítenie. A köztisztviselők előmenetele törvényben rögzített kritériumok szerint,, a szolgálati idő és iskolai végzettség alapján történik, bár egy hevesen kritizált törvényjavaslatban a kormány teljesen átalakította volna az eddig viszonylag kiszámítható bérrendszert, teljesítményértékelésen alapuló elemeket vezetve be a bérezésben.<sup>70</sup> Már életbe lépett a köztisztviselői teljesítményértékelésről és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet. A kiemelkedő teljesítményt nyújtó köztisztviselők magasabb jutalmat kaphatnak, a gyenge teljesítmény pedig fizetésescsökkenéshez vezethet. A kormány szerint, a magánszektorhoz hasonlóan, a teljesítményértékelés elengedhetetlen a minőségi munkavégzéshez. A köztisztviselők közszolgálati jogviszonyának megszüntethetősége igen korlátozott, mivel a Ktv. szigorúan meghatározza azokat a körülményeket, amelyek a köztisztviselő felmentését eredményezhetik.

## Struktúra és források

A jelenlegi „Új Magyarország – Szabadság és szolidaritás 2006-2010”<sup>71</sup> című kormányprogram szerint a végrehajtó hatalom egyik legfőbb célja modern közigazgatás létrehozása a hatalmas kormányzati apparátus, különösen a minisztériumok és regionális intézmények, valamint a magas rangú tisztségviselők létszámának csökkentésével. Jelenleg tizenkét minisztérium működik és egy tárca nélküli miniszter tevékenykedik, aki a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős.<sup>72</sup> A 2006-ban bevezetett átfogó kormányzati reformok a központi közigazgatás kiadásainak csökkentését, a szervezeti rugalmasság fokozását és a végrehajtó hatalom költséghatékonyságának növelését célozták. A reformok azonban, ahogyan a kritikusai rámutattak, a politikai hatalom túlzott központosítását eredményezték a miniszterelnök közvetlen ellenőrzése alatt álló szervek és személyek irányítása alatt.<sup>73</sup> A kormányzati törvény részletesen felsorolja a központi közigazgatás főbb szerveit, kivéve – azok nagy számára való tekintettel – a központi hivatalokat.<sup>74</sup>

A közigazgatás működésének javítása irányába tett további nagy lépés a kormányzati szervezetalkítással foglalkozó 2006. évi CIX. törvény, amely felhatalmazza a kormányt arra, hogy törvények módosítása nélkül, rendeletekkel alakíthassa át a közigazgatást. E törvény hatálya nem terjed ki a kormányhivatalokra, és így összhangban van a kormányzati törvénnyel, amely szerint a kormányhivatalok törvény,<sup>75</sup> a központi hivatalok pedig kormányrendelet által létrehozott közigazgatási szervek.<sup>76</sup> A kormány széles jogkörrel rendelkezik a közigazgatás jogi és pénzügyi ellenőrzési módszereinek kialakításával kapcsolatban, azaz speciális szerveket alapíthat és szüntethet meg. Mindazonáltal a törvény néhány korlátot szab. A kormányzati törvény megszabja a kinevezhető állami vezetők maximális számát: a kormánybiztosok száma nem haladhatja meg a hármat, a miniszteri biztosok száma pedig egy minisztériumban két főnél nem lehet több. Minden egyes minisztériumnak csak egy államtitkára (miniszterhelyettese) és öt szakállamtitkára lehet, kivéve a Miniszterelnöki Hivatalt, ahol legfeljebb tíz államtitkár működhet.<sup>77</sup>

A kormány által beterjesztett költségvetést az Országgyűlésnek minden évben jóvá kell hagynia, azonban 1999 végén kétéves költségvetést fogadtak el a 2000. és 2001. évekre. Ha a költségvetési törvényt nem alkotják meg azon év január 1-ig, amelyre szól, akkor átmeneti gazdálkodás léphet életbe, amelyről a kormány haladéktalanul törvényjavaslatot nyújt be az Országgyűléshez. Az államháztartási törvény alapján<sup>78</sup> a pénzügyminiszter készíti el a következő év költségvetési irányelveit. A költségvetési irányelvek alapján a fejezetgazdák (a miniszterek) összeállítják a felügyeletük alá tartozó fejezetek költségvetési tervezetét. E javaslatokat azután a pénzügyminiszter a kormány elé terjeszti. A kormány szeptember 30-ig benyújtja az Országgyűlésnek a következő évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslatot.<sup>79</sup> Az Országgyűlés november 30-ig határozatában meghatározza a fejezetek bevételi és kiadási főösszegeit. 1990 óta a költségvetést mindig időben szavazták meg, és így átmeneti gazdálkodásra sosem volt szükség.

A költségvetés végrehajtása az egyes fejezetekért felelős személyek feladata. Nekik kell, az adott év költségvetési törvénye alapján, a hatáskörükbe tartozó intézmények részletes költségvetését meghatározni és megvalósítani. Az adott évet követően a zárszámadás törvénytervezetét az Állami Számvevőszékhez kell eljuttatniuk június 30-ig, illetve az Országgyűlésnek kell leadniuk augusztus 31-ig. Az Országgyűlés dönt a törvénytervezetről. Ezt a folyamatot gyakran viták és szópárbajok tarkítják, de ezek gyakorlati jelentősége többnyire kicsiny, mivel a költségvetést már korábban



végrehajtották, ennek ellenére az Állami Számvevőszék gyakran hangsúlyozza a belső és külső ellenőrzési folyamatok reformjának szükségességét.<sup>80</sup>

## Számonkérhetőség

Tevékenységeért a kormány az Országgyűlésnek felelős. Az alkotmány szerint a miniszterelnök megválasztásáról, továbbá a kormány programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.<sup>81</sup> Az Országgyűlés ellenőrzési jogait (mindenek előtt az interpellációt, a kérdést, a miniszterek beszámoltatását, a vizsgáló bizottság intézményét) az alkotmány és a Házzsabályok szabályozzák. A pénzügyek átláthatóságát és nyomon követhetőségét kívánta növelni az a 2007-es, egyelőre nem elfogadott javaslat, amely szerint az Országgyűlés felállítandó Költségvetési Hivatala<sup>82</sup> széles jogkörrel bír majd a felelős és átlátható költségvetési gazdálkodás fenntartásában.<sup>83</sup> A magyar országgyűlési szabályok nem teszik lehetővé az egyes miniszterek elleni bizalmatlansági szavazásokat. Még ha a többség egy korrupciós botrányba keveredett minisztert bűnösnek is talál, akkor sem szükségszerű a miniszterelnök vagy az érintett miniszter lemondása. Ez természetesen csökkenti az egyes miniszterek számonkérhetőségét. A végrehajtó hatalom működésével kapcsolatban kontroll-mechanizmusnak tekinthetjük az ellenzék jogait, a problémákat övező nyilvánosságot, az Országgyűlésben elhangzó interpellációkat és kérdéseket, valamint a politikai vitákat. Az országgyűlési vizsgálóbizottságoknak elvileg szintén van ellenőrzési és vizsgálati jogkörük, de a megfelelő és hatásos szabályozás, és a parlamenti pártok jóhiszemű együttműködésének hiánya gyakran lehetetlenné teszi e feladatok teljesítését.<sup>84</sup>

Az alkotmány értelmében a kormány munkájáról rendszeresen köteles beszámolni az Országgyűlésnek.<sup>85</sup> Az európai integrációs ügyekkel összefüggésben részletes szabályok rendelkeznek az Országgyűlés és bizottságai ellenőrzési és felügyeleti jogköréről, az Országgyűlés és a kormány együttműködéséről, valamint a kormány tájékoztatási kötelezettségéről.<sup>86</sup> A kormány az Országgyűlés részére megküld minden uniós jogszabálytervezetet, javaslatot és dokumentumot, amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek napirendjén szerepel.<sup>87</sup> Ami a magas rangú tisztségviselőket illeti, a kormányzati törvény részletesen szabályozza számonkérhetőségüket, még az általuk okozott károkért viselt anyagi felelősségüket is.<sup>88</sup> Néhány kivételtől eltekintve valószínűtlen, hogy a politikusok közvetlen felelősséget vállaljanak tevékenységükért. Bár a politikai felelősség alapján bejelentett lemondások igen ritkák, magas rangú kormányzati tisztségviselők valóban távoztak posztjukról autóbaleset okozása vagy a kormány terveivel kapcsolatos nézeteltérés miatt.

Számos jogszabály kötelezi a kormányt az állampolgárokkal és a társadalmi szervezetekkel való együttműködésre, de ezek hatása viszonylag gyenge. Egyrészt, a jogalkotási törvény a törvénytervezetek készítése során megköveteli a társadalmi csoportokkal való együttműködést, azaz a helyi-, társadalmi- és érdekképviseleti szervezeteket be kell vonni a törvényalkotási folyamatba. Másrészt, a kormánynak nincs alkotmányos kötelezettsége arra, hogy bevonja a szakszervezeteket és a társadalmi szervezeteket a törvénytervezetek előkészítésébe.<sup>89</sup> A gyakorlatban azonban csak a legfontosabb törvények esetében folytatnak konzultációt, és majdnem teljesen mellőzik azt a kormány-, illetve miniszteri rendeletek esetében. Azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek megküldik a törvénytervezeteket, gyakran önkényesen választják ki, a konzultáció pedig sokszor néhány rutinfeladat teljesítéséből áll, nem pedig egységes és átlátható szabályok szerinti együttműködésből.<sup>90</sup> A 2005-ben elfogadott elektronikus információszabadságról szóló törvény segítette a társadalmi szervezeteket abban, hogy aktívabban vegyenek részt a folyamatban, mivel jelenleg minden minisztériumnak közzé kell tennie hivatalos honlapján a véleményezésre bocsátott törvény-, illetve rendlettervezeteit.<sup>91</sup> Megfigyelő szervezetek megállapításai szerint ennek a törvénynek a végrehajtása még mindig részleges.<sup>92</sup> Az Országgyűléshez benyújtandó törvénytervezetek végső szövegváltozatának elfogadása azonban a kormány hatáskörében marad: az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - megállapította, hogy az alkotmány 37. § (3) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet jött létre annak következtében, hogy az Országgyűlés a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényben - a miniszter helyettesítése kapcsán - nem szabályozta a miniszter jogalkotó hatásköre átruházásának tilalmát.<sup>93</sup>

Mint a közszféra valamennyi szervére, a közigazgatási szervezetekre is alkalmazni kell a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény

szabályait, mely a közérdekű adatok és a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő adatainak széles körére írja elő a nyilvánosságot.

## Integritási mechanizmusok

A miniszterelnök, a miniszterek, államtitkárok és szakállamtitkárok nem folytathatnak, illetve nem létesíthetnek további szerződéses munkaviszonyt. A miniszterelnök és az államtitkárok ugyanakkor lehetnek egyidejűleg országgyűlési képviselők, valamint végezhetnek tudományos, oktatási, művészeti, irodalmi vagy szerkesztői tevékenységet. Ha a miniszterelnök az összeférhetetlenségét a megválasztásától számított harminc napon belül nem szünteti meg, vagy a tisztsége gyakorlása során vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel, az Országgyűlés bármely országgyűlési képviselő írásbeli indítványára a képviselők több mint felének szavazatával dönt az összeférhetlenség kérdésében. Ha a miniszter az összeférhetetlenségét a kinevezésétől számított harminc napon belül nem szünteti meg, vagy a tisztsége gyakorlása során vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel, a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára az indítvány kézhezvételétől számított harminc napon belül dönt az összeférhetlenség kérdésében.<sup>94</sup> A gyakorlatban ezek a szabályok elég hatékonyak bizonyultak, és az érintettek önként megszüntették az összeférhetetlenséget.<sup>95</sup>

A magyar jog nem szabályozza közvetlenül az ajándékok és más ingyenes juttatások elfogadását, kivéve az általános kötelezettséget, hogy azokat a közigazgatásban dolgozók kötelező vagyonynyilatkozatukban feltüntessék. Másrészt ezen esetekre a büntetőjog vesztegetésre vagy befolyással való üzérkedésre vonatkozó rendelkezései alkalmazhatók. A büntetőjog bűncselekménynek tekinti a jogtalan előnyök elfogadását, még akkor is, ha nem bizonyítható a hivatalos kötelesség megszegése. A „jogtalan” előny – bár a törvény nem határozza meg e fogalmat – olyan dolgot jelöl, amelyet az azt megszerző a törvényekkel összhangban nem fogadhat el vagy nem kaphat meg, ugyanakkor az nem érinti a törvény vagy más jogszabályok által megengedett előnyöket. Kivételt képeznek a csekély vagy kis értékű, valamint a társadalmilag elfogadott ajándékok. A társadalmi elfogadottság megítélése a bíróságok jogkörébe tartozik. Egy virágcsokor vagy meghívás egy kávéra elfogadottnak tekinthető, de egy ebédmeghívás vagy egy drága ital már jogtalan előnynek minősülhet.<sup>96</sup> A közelmúltban egy magas rangú rendőrtisztet megvádoltak, de később felmentették, mert egyik informátorától elfogadott egy doboz süteményt és más kisebb ajándékot hivatalos eljárása során, amikor súlyos gazdasági bűncselekményeket vizsgált.<sup>97</sup>

A Ktv. általános etikai szabályokat is tartalmaz, például a köztisztviselő nem folytathat olyan tevékenységet, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan tevékenységét veszélyeztetné. Nem létezik azonban egységes etikai kódex, és az intézmények maguk döntenek el, hogy kialakítanak-e szabályokat alkalmazottaikra vonatkozóan.<sup>98</sup>

A legtöbb esetben nincsenek szabályok a köztisztviselők hivatalból való távozása utáni alkalmazására. Az egyik közszolgálati szakszervezet 2002-ben átfogó etikai kódex tervezetet készített,<sup>99</sup> de a vállalkozást nem kísérte siker. A kormány 2003-ban meghirdette az előkészületeket az állami vezetők etikai kódexének elkészítéséhez, de ez a kezdeményezés is kudarcot vallott.<sup>100</sup> A létező kódexeket „puha szabályoknak” tartják, amelyeknek nincsenek jogi következményei. Mindez azt jelenti, hogy a Büntetőjog korrupciót büntető tételei<sup>101</sup> jelentik az egyetlen normatív eszközt.

## Átláthatóság

Ma a köztisztviselők széles köre köteles rendszeresen vagyonynyilatkozatot tenni.<sup>102</sup> Az állami vezetők (a miniszterelnök, a miniszterek, államtitkárok és szakállamtitkárok) vagyonynyilatkozatot kötelesek készíteni a kinevezésüket követő harminc napon belül, majd azt követően évente, valamint a megbízatásuk megszűnését követő harminc napon belül.<sup>103</sup> A 2008 márciusában elfogadott törvénymódosítás<sup>104</sup> szerint az Állami Számvevőszék rendszeres vagyongyarapodási vizsgálatot köteles lefolytatni az állami vezetők és családtagjaik vagyonát illetően. Az új rendelkezések kimondják, hogy közzé kell tenni az állami vezetők adóbevallását, az illetményükre és egyéb juttatásaikra vonatkozó adatokat. Ha egy köztisztviselő vagyonynyilatkozat tételére

vonatkozó kötelezettségét elmulasztja, elveszítheti közszolgálati jogviszonyát.<sup>105</sup> A szigorú pénzügyi és szakmai szankciók miatt az érintett hivatalnokok mindig betartják e szabályt. A személyes adatokat, beleértve a vagyona vonatkozókat, a Miniszterelnöki Hivatal kezeli, és e hivatal vezetője felelős a vagyonyilatkozatok másolatának közzétételéért a kormány honlapján.<sup>106</sup> A gyakorlatban azonban a vagyonyilatkozatokkal kapcsolatos valódi ellenőrzés és vizsgálat égető és megoldatlan probléma. A rendszert valójában annyira elégtelennek tartják, hogy az majdnem teljesen alkalmatlan a korrupció megelőzésére.<sup>107</sup> A jelenlegi jogszabályok nem szankcionálják a hamis nyilatkozatokat, és nem nyújtanak alapot a nem bejelentett, valószínűleg törvénytelenül szerzett vagyontárgyak elkobzására.<sup>108</sup>

A lobbitorvény<sup>109</sup> lefekteti a többnyire üzletszerű lobbitevékenységet szabályozó irányelveket, azzal a szándékkal, hogy biztosítsa a közhatalmi döntések kapcsán megjelenített érdekek nyilvánosságát, ezzel erősítve a döntéshozó szervek tevékenységébe vetett bizalmat. A lobbitorvény megköveteli, hogy a törvényhozás és közigazgatás üzletszerű befolyásolására tett kísérletek átláthatóak legyenek, és amennyiben valamely természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet nyilvántartásba vétel nélkül végez lobbitevékenységet, a nyilvántartást vezető szerv – határozattal – tízmillió forintig terjedő bírságot szabhat ki.<sup>110</sup> A lobbitorvény ugyanakkor nem járult jelentősen hozzá a lobbitevékenységek átláthatóságához, mivel a törvény hatóköre korlátozott,<sup>111</sup> és a törvényben foglaltak megvalósítása csak részben történt meg.

A költségvetés tervezete nyilvános és bárki számára hozzáférhető, az Országgyűlésben törvény formájában hagyják jóvá, és a Magyar Közlönyben jelenik meg. Hasonló szabályok vonatkoznak a költségvetési törvény hatálya alá tartozó független alapokra. A tartalékok felhasználására vonatkozó döntés a kormány kompetenciája. A Miniszterelnöki Hivatalban található Kormányzati Kommunikációs Központ az egyik legfontosabb intézmény a nyilvánosság tájékoztatásában, ahol a kormányzóvívők is dolgoznak.

Az átláthatóság javítása érdekében a kormány „Új rend és szabadság” programja keretében törvényt fogadott el<sup>112</sup> a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról, amely szigorú nyilvánossági és összeférhetlenségi követelményeket fogalmaz meg. A 2008. április 1-jén hatályba lépett törvény hatásáról egyelőre nem rendelkezünk információval.

## Panasztétel/végrehajtás

A magyar jog nem kezeli külön a törvénytelenéseket jelentő alkalmazottak eseteit,<sup>113</sup> azonban a Büntető Törvénykönyv védelmet biztosít számukra, mivel vétségnek nyilvánítja, ha valaki közérdekű bejelentés miatt a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesz. Az elkövető két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.<sup>114</sup> Ezt a vétséget a hatóságok csak igen ritkán vizsgálják,<sup>115</sup> állítólag azért, mert nehéz bizonyítani a vétség meghatározásában szereplő speciális szándékot.<sup>116</sup> A legtöbb állami vezető, ha nem országgyűlési képviselő, nem rendelkezik mentelmi joggal,<sup>117</sup> így ellene vádat lehet emelni, ahogy az egy korábbi államtitkárral is történt, akit korrupcióval vádoltak, majd első és másodfokon bűnösnek találtak.<sup>118</sup>

A központi közigazgatás az alapjogokat két módon sértheti meg: egyedi ügyben hozott hatósági döntéssel vagy pedig jogi szabályozással (például egy kormányrendelettel). Az alapjogokat sértő hatósági döntésekkel szemben a magyar jogrendszer számos jogorvoslati lehetőséget kínál. Az alkotmány értelmében mindenki a törvényben meghatározottak szerint jogorvoslattal élhet az olyan hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.<sup>119</sup> A bíróságok ellenőrzik a közigazgatási határozatok törvényességét.<sup>120</sup> Az 1989-es politikai átmenet után az Országgyűlés megteremtette az új köztársaság jogállami alapjait. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény mérföldkő volt ebben a folyamatban. Ez a törvény biztosította minden állampolgár számára a fellebbezés jogát az összes alapjogot sértő hatósági döntés ellen.<sup>121</sup> Ha a bíróság megállapítja, hogy jogsértés történt, megsemmisíti a hatósági döntést, és ha szükséges, a hatóságot új eljárás lefolytatására utasítja. A bíróságnak hatósági döntést nem változtathatja meg, kivéve bizonyos törvényben szabályozott eseteket, azonban ha a bíróság új eljárást rendel el, akkor a hatóságot a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, azokat kötelező figyelembe vennie.<sup>122</sup>

Az állampolgárok eljárást kezdeményezhetnek a kormánytagokkal szemben az alapjogok megsértéséért, de a legtöbb ilyen jogi ügyet civil szervezetek kezdeményezik, mint a Társaság a

Szabadságjogokért vagy a Magyar Helsinki Bizottság. Az utóbbi időben ezek a társadalmi szervezetek beperelték többek között a miniszterelnököt,<sup>123</sup> az igazságügyi és rendészeti minisztert,<sup>124</sup> az egészségügyi minisztert, és az Országos Rendőr-főkapitányságot – általában a törvény által megkövetelt közérdekű információk közzétételének elmulasztása miatt.<sup>125</sup> Az alapjogok megsértése esetén az állampolgárok számára rendelkezésre álló további jogi eszköz, hogy panasszal fordulhatnak az országgyűlési biztosokhoz is.

## Kapcsolat más pillérekkel

A végrehajtó hatalom minden kétségen felül az a hatalmi ág, amely leginkább kihat az állam működésére, az állampolgárok mindennapi életére és a többi integritás-pillérré is. A kölcsönös fékek és ellensúlyok rendszerét, ami minden működő demokrácia lényegi eleme, sokkal körültekintőbben szükséges megalkotni és védelmezni a végrehajtó hatalommal szemben. Jól azonosítható lépések történtek a kormányzat koncepciójának kiszélesítése felé, hogy a pusztán kormányzati funkciókat a kormányzás irányába mozdítsák, átláthatóbb és rugalmasabb igazgatás, valamint a társadalmi szervezeteknek a folyamatokban való részvételét biztosító fórumok megteremtése révén. Világos irányelveket szükséges kialakítani e terület szakpolitikai és intézményei számára – a lehető legkevesebb politikai befolyásolás mellett.

## Törvényhozás

### A szektor szerepe a NIS-ben

Az alkotmány szerint az Országgyűlés a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv (19. §). Az alkotmány kimondja továbbá, hogy az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. E jogkörében az Országgyűlés törvényeket alkot. A törvények a legmagasabb szintű jogforrások, és az Országgyűlés bármilyen ügyben törvényt alkothat. Elméletileg a törvényhozói hatalom független.

Habár a köztársasági elnök, az országgyűlési bizottságok és a képviselők is törvényjavaslatokat nyújthatnak be az Országgyűléshez, az elfogadott törvények túlnyomó többségét a kormány készíti elő és nyújtja be. A legtöbb jogszabály elfogadása rendes eljárásban történik, azaz a törvényjavaslatok elfogadása egyszerű többséget igényel, amihez a kormánynak rendszerint megvan a megfelelő számú képviselője. Az alkotmány és az alkotmányos súlyú (az államszervezetet és az alapvető jogokat érintő) törvények elfogadásához 2/3-os parlamenti többség szükséges, ami a kormánypárti és ellenzéki frakciók konszenzusát igényli. Ide tartoznak – egyebek mellett – az alapjogokról szóló törvények, a rendőrségről, a nemzetbiztonsági tevékenységről, az országgyűlési képviselők jogállásáról, javadalmazásáról és összeférhetlenségéről, valamint az Országgyűlés Házszabálya. A 2/3-os törvények intézményét az a megfontolás hívta életre, hogy megfelelő garanciák övezzék az alkotmányos rendszer legfontosabb ügyeinek szabályozását, és a mindenkori kormánytöbbség jogait korlátozzák. A rendszerváltás közel húsz éve alatt azonban bebizonyosodott, hogy ez a szigor az elengedhetetlen politikai kompromisszumok hiányában a szükséges törvénymódosításoknak is útját állhatja. Például Magyarország ugyan aláírta a Nemzetközi Büntetőbíróságot létrehozó Római Statútumot, de a szükséges megerősítést megakasztotta az államfő mentelmi jogáról folyó vita, amelynek megoldása többpárti kompromisszumot igényelne. Azt is meg kell jegyeznünk, hogy bár az Országgyűlés független, az alkotmány, a nemzetközi szerződések és a kötelező (döntéshozatalra irányuló) népszavazások korlátokat szabnak hatalmának.

Az Országgyűlés autonómiáját és a végrehajtó hatalom feletti ellenőrző funkcióját komolyan veszélyezteti, hogy a politikai szereplők csak csekély politikai jelentőséget tulajdonítanak neki. Az a tény, hogy az ellenzéki képviselők elhagyják a termet, valahányszor a miniszterelnök felszólal, igen negatív üzenetet küld a közvélemény számára, és azt sugallja, hogy a politikai pártok nem veszik komolyan az Országgyűlés munkáját (hasonló az üzenete kompromisszumképtelenségüknek is). A

politikai szimpátia érdekében népszavazási kezdeményezések túlzó alkalmazásával tovább csökken az Országgyűlés törvényhozói szerepe.

Az Országgyűlésnek nincs vétőjoga a főbb kormányzati posztok betöltésében. A nemzeti kormány középpontjában az alkotmány alapján igen erős miniszterelnök áll. Miután az Országgyűlés megválasztotta, a miniszterelnök gyakorlatilag bárkit a kormány tagjának javasolhat, illetve bárki kinevezhet fontos posztra – ha ezek a személyek a politikai többség támogatását élvezik. A kormány egyes minisztereitől a bizalom nem vonható meg, csak a miniszterelnökkel szemben lehet bizalmatlansági indítványt kezdeményezni. Az országgyűlési bizottságok meghallgatják a miniszterjelölteket, igaz, ez inkább formális eljárás. A miniszterek esetében a kinevezés formálisan a köztársasági elnök kezében van, de a gyakorlatban a miniszterelnök jelölését kinevezés követi. Az Országgyűlés választja a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait, az országgyűlési biztosokat, az Állami Számvevőszék elnökét, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, a legfőbb ügyészt és számos más tisztségviselőt.

Az alkotmány szintén az Országgyűlést hatalmazza fel az államháztartás mérlegének megállapítására, a költségvetés és a végrehajtása jóváhagyására. A „jóváhagyás” arra utal, hogy a költségvetést a kormány készíti elő. Az Országgyűlés a költségvetést, törvény formájában, évente vitatja meg és hagyja jóvá. A költségvetés tervezetét minden országgyűlési bizottság megvitatja, véleményüket a költségvetési bizottság foglalja össze és terjeszti az Országgyűlés elé. A plenáris ülésen bármilyen módosítást elfogadhatnak, amennyiben az élvezi a szükséges politikai támogatást. A módosítások elég gyakoriak ebben a szakaszban.

## Struktúra és források

A magyar Országgyűlés egykamarás, 386 képviselőjét vegyes rendszerben, négy évre választják. 176 egyéni képviselőt választanak közvetlenül, többnyire két fordulóban, míg a fennmaradó helyeket az arányos képviselet eleve alapján osztják szét, zárt pártlisták és **többek közt** a D'Hondt számítási módszer felhasználásával. Összesen 210 képviselőt választanak a megyei és országos pártlistákról.<sup>126</sup>

Az Országgyűlés alapvető politikai szervezeti egységei a képviselőcsoportok, azaz a pártfrakciók. Az Országgyűlésben egy politikai párt csak egy képviselőcsoportot alakíthat, és így a frakciók száma tükrözi azoknak a politikai pártoknak a számát, amelyek elérték a bejutáshoz szükséges minimális választói támogatottságot, azaz 5%-ot a megyei és országos listáikon. A frakció tagja nem szükségképpen tagja a képviselőcsoportot megalakító pártnak.

Az Országgyűlésnek 18 állandó bizottsága van, amelyek száma és feladatköre alapvetően a kormányzat felépítéséhez igazodik. A Hárszabály szerint az Országgyűlés megalakulását követően rögtön létrehozza állandó bizottságait. Az állandó bizottságok az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és egyes esetekben ügydöntő szervei. Az állandó bizottságok megvitatják, és ajánlást készítenek a törvényjavaslatokról, valamint beszámoltatják a minisztereket. Üléseik nyilvánosak, de a Hárszabályban meghatározott esetekben a bizottság zárt ülést is elrendelhet. Az Országgyűlés plenáris és bizottsági ülésein készült jegyzőkönyveket közzéteszi honlapján. Az állandó bizottságok többsége esetében figyelembe veszik az arányosság elvét, és a bizottsági helyeket a mandátumok alapján osztják szét.

Az Országgyűlés az alkotmány 21.§-a alapján bármely kérdés megvizsgálására bizottságot hozhat létre. 2008 áprilisában hat eseti és egy vizsgálóbizottság működött. Ha a képviselők ötöde támogatja az indítványt, akkor a vizsgálóbizottságot meg kell alakítani. A vizsgáló bizottságok által kért adatokat mindenki köteles a rendelkezésükre bocsátani, és előttük vallomást tenni. Az Alkotmánybíróság az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatban megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben állandó- és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét, és nem teremtette meg a bizottsági vizsgálatok hatékonyságának törvényi feltételeit. Az általános vélekedés szerint Magyarországon a parlamenti vizsgálóbizottság intézménye nem tölti be szerepét. Egyes bizottságoknak hiányzik a felhatalmazása vagy az elszántsága ahhoz, hogy lefolytassa a hatáskörükben szükséges „vizsgálatokat”.<sup>127</sup> Ezt a véleményt erősíti egy 2007. júniusában történt eset, amikor a vadászrepülőgépek beszerzésének, majd a szerződés módosításának vizsgálatára képviselők szinte egyidejűleg két vizsgálóbizottság felállítására tettek javaslatot: az egyik a jelenlegi kormánypártok, a másik a jelenlegi ellenzék felelősségét vizsgálta

volna.<sup>128</sup> Bár ez lehetőséget teremtett volna mind a kormány mind az ellenzék számára, hogy a közvélemény előtt tisztázzák magukat a gyanú alól, úgy látszik egyik oldal sem volt érdekelt a kérdéses szerződések vizsgálatában, és ezért egyik bizottság sem kapta meg a szükséges támogatást ahhoz, hogy megkezdhesse munkáját.

Az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék vagy az önkormányzatok hatáskörébe tartozó kérdéseket nem vizsgálhatja országgyűlési bizottság. A bizottságok munkájukról az Országgyűlés számára jelentést készítenek, amely később megvitatja ezek elfogadását. A speciális hatáskörrel rendelkező bizottságokban a kormány- és az ellenzéki pártok képviselői egyenlő számban vesznek részt.

Az Országgyűlés költségvetése a törvényben elfogadott állami költségvetés részét képezi.<sup>129</sup> A 2008. évi költségvetés 77 598,4 millió Ft kiadást tervezett az országgyűlési fejezetben. Ez az összeg magában foglalja az állami- televízió és rádió, a politikai pártok, a pártalapítványok, a nemzeti és etnikai kisebbségi szervezetek támogatását és más, az Országgyűléshez szorosan kapcsolódó szerv költségvetését. A törvény a főbb számokat határozza meg, de a fejezeten belüli részletes költségvetés nem igényel törvényi felhatalmazást.

Az országgyűlési képviselőket megválasztásuk napjától tiszteletdíj illeti meg, ami alapdíjból és pótdíjból áll.<sup>130</sup> Az alapdíj a mindenkori köztisztviselői illetményalap hatszorosa (2008-ban 6x38 650Ft, azaz 231 900 Ft). Ez természetesen szerény összeg, amit 2007-ben nem, és a megelőző években is csak minimálisan korrigáltak az inflációval. 2008-ban kisebb emelés történt. Mivel az alapdíj a köztisztviselői illetményalaphoz kötött, és a kormány nem szándékozik ezt az alapot jelentősen emelni, az országgyűlési képviselőkre egyedi szabályok vonatkoznak, és „kompenzációként” speciális kedvezményeket kapnak. E kedvezményeket és költségtérítéseket általában átalányként kapják, és ezért nem kell igazolniuk, hogy a pénzt az eredeti célra költötték. Közfelháborodás tárgya, hogy a képviselők úgy kapnak költségtérítést, hogy nem kell számlákkal vagy nyugtákkal igazolniuk költségeiket.<sup>131</sup> Az egyéni választókerülete és Budapest távolságának függvényében például a képviselő havonta költségtérítési átalányra jogosult, ami elérheti alapdíja 160%-át. Ezen túlmenően az a képviselő, aki nem tart igényt az Országgyűlés hivatali szervezete által felkínált szálláshelyre az alapdíj 50%-ával megegyező összegű szállásköltség-térítésre is jogosult. Néhány esetben a képviselők olyan költségtérítésre is jogosultak, amilyen típusú költségük fel sem merült.<sup>132</sup> A képviselők az Országgyűlésben viselt tisztségük alapján pótdíjban is részesülnek, és ezek a pótdíjak összeadódnak, ha egyszerre több megbízatásuk is van. Például az alapdíjon felül az állandó bizottsági tagság után járó pótdíj 70%, a képviselőcsoport vezetéséért pedig 120%. Egy képviselő legfeljebb két országgyűlési bizottság tagjaként részesülhet pótdíjban. Mivel a frakciók osztják el a bizottsági helyeket, a képviselőcsoport vezetőjének hatékony eszköz van a kezében a feltétlen hűség biztosítására.

## Számonkérhetőség

Mivel az Országgyűlés a legfőbb államhatalmi és népképviselői szerv, ezért hatalmának kevés korlátja van. Törvényhozói tevékenységének alkotmányossága felett örökdió az Alkotmánybíróság, mely utólagos normakontroll keretében bármely, a Parlament által alkotott törvényt megsemmisíthet. Ezt az eljárást ún. populáris akcióként bárki kezdeményezheti.

A parlamenti hatalom korlátját jelenti továbbá a köztársasági elnöki vétó intézménye. Az alkotmány értelmében a köztársasági elnöknek joga van részt venni és felszólalni az Országgyűlés és bizottságainak ülésein, valamint javaslatot tehet az Országgyűlésnek intézkedés megtételére, és népszavazást is kezdeményezhet (30/A.§). Az Országgyűlés által elfogadott törvényeket az Országgyűlés elnöke aláírja, majd megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök megfontolásra egy alkalommal, észrevételei közlésével együtt visszaküldheti a törvényt; ezt nevezik politikai vétónak.<sup>133</sup> Ha az elnöknek alkotmányossági kifogásai vannak, akkor előzetes normakontrollt kérhet az Alkotmánybíróságtól (alkotmányossági vétó).<sup>134</sup> Politikai vétó alkalmazása esetén az Országgyűlés által elfogadott újabb változatot a köztársasági elnök köteles öt napon belül kihirdetni. A köztársasági elnökök rendszeresen éltek mindkét típusú vétójogukkal, igaz nem túl gyakran. Göncz Árpád 1990 és 2000 között összesen tízszer alkalmazta a vétót, Mádl Ferenc 2000 és 2005 között hússzor, és Sólyom László 2005-2007 folyamán pedig kilencszer..

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, amely ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, és ezzel megteremti a költségvetés és a közkiadások számonkérhetőségét. Ellenőrzi az állami költségvetési javaslat megalapozottságát, előzetesen felülvizsgálja felhasználásának a törvényességét, valamint a felhasználások szükségességét és célszerűségét. Ellenjegyzi a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződéseket, és ellenőrzi az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást, valamint ellenőrzi az állami vagyon kezelését. Habár hatásköre kimondottan nem terjed ki a korrupció elleni küzdelemre, elvégzett vizsgálatai a döntéshozók számára fontos adalékokkal szolgálhatnak a közpénzügyek állapotáról. A lefolytatott vizsgálatok alapján e szerv javaslatokat készít és terjeszt elő a jogszabályi kibúvók megszüntetésére, és így közvetett szerepe van a bűnmegelőzésben. Ezen felülvizsgálati eredményeinek közzététele hozzájárul a közkiadási eljárások megszigorításához. E célból az Állami Számvevőszék átfogó tanulmányokat készít a korrupció okainak feltárására és elemzésére, valamint kockázatainak és fejlődési irányának jelzésére.<sup>135</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII: törvény (a továbbiakban: ÁSZ törvény) 25. §-a szerint, ha az ellenőrzés során bűncselekmény gyanúját állapítják meg, az ÁSZ a megállapításait az illetékes hatósággal haladéktalanul közölni kötelesek, továbbá egyéb mulasztás esetén a felelősség tisztázását, illetve érvényesítését kezdeményezhetik.

Az Országgyűlés többsége kimondhatja feloszlását megbízatásának lejárta előtt is. A köztársasági elnök parlament-feloszlatási joga csak arra a rendkívüli esetre korlátozódik, amikor az Országgyűlés, megbízatásának ideje alatt, tizenkét hónapon belül legalább négy alkalommal megvonja a bizalmat a kormánytól. Ezen eljárásokat még nem használták a modern magyar demokrácia történetében.

Az Országgyűlés számonkérhetőségének legfontosabb záloga a nyilvánosság.<sup>136</sup> Az Országgyűlés plenáris ülésein bárki részt vehet, azokat közvetíti a televízió és a rádió (bár a közvetítés feltételeit bírálják, lásd a médiáról szóló fejezetet), láthatók az interneten. A jegyzőkönyvek, az ülésekről készült video-felvételek megtalálhatóak a könyvtárban és elérhetők az interneten is. A parlamenti munka választópolgárok általi értékelését mutatják végső soron a négyévenkénti választások eredményei.

## Integritási mechanizmusok

Az Országgyűlésben általános korrupció-ellenes bizottság nem működik. A jelenlegi választási ciklusban ugyan tettek javaslatokat egyes korrupciós ügyek kivizsgálására, de vizsgálat ezekben sem kezdődött. 2007 szeptemberében vizsgálóbizottságot alakítottak „az 1998-2006. közötti költségvetési éveket érintően, az Országgyűlés, a Miniszterelnöki Hivatal és a minisztériumok hatáskörében hozott döntéssel, államháztartáson kívüli szervezetek részére történt ingyenes vagyoni juttatásokkal kapcsolatos eljárások szabályszerűségének kivizsgálására.”<sup>137</sup> Egy másik vizsgálóbizottságot is felállítottak egy jótékonyági alapítvány korrupció-gyanús ügyeinek kivizsgálására, amely azonban 2008. februárjában megszűnt.<sup>138</sup> Ez utóbbi két bizottság tevékenységéről csak annyit tudhatunk meg az Országgyűlés honlapjáról, hogy „nem tárgyalt irományt”, illetőleg hogy nincs adat az ülésekről. Ez feltehetőleg azt jelenti, hogy e két bizottság valódi tevékenységet nem végzett. Az előző választási ciklusban (2002-2006), az ellenzék javasolta egy, a kormányzatot érintő „korrupciós ügyeket” vizsgáló bizottság felállítását, de az nem kapta meg a szükséges támogatást.<sup>139</sup> Mindez arról tanúskodik, hogy a vizsgálóbizottságok nem csupán nem voltak képesek feltárni e gyanús ügyek hátterét, hanem még ennek látszatát sem voltak képesek megteremteni.

A lobbitorvény<sup>140</sup> szabályozza a lobbistáknak a közhatalmat gyakorló szervekkel, például törvényhozással való kapcsolatát. A személyes kapcsolatfelvételtől a közhatalmi döntést hozó szerv képviselője köteles emlékeztetőt készíteni, amely röviden összefoglalja a találkozón elhangzottak lényegét. A lobbista hasonlóképpen nyilvántartást vezet kapcsolatairól, és negyedévente tájékoztatót készít lobbitevékenységéről, amelyet eljuttat a nyilvántartást vezető szerv részére.<sup>141</sup> A lobbitorvény az egyenlő bánásmód és pártatlanság biztosítása érdekében megtiltja a lobbisták számára, hogy pénzbeli vagy bármilyen más előnyt adjanak, vagy ajánljanak fel a közhatalmi döntésekben résztvevők vagy közeli hozzátartozók számára. Azonban a törvény nem tiltja meg, hogy a lobbisták országgyűlési képviselőket és más döntéshozókat szakmai tanácskozással vagy találkozókra hívjanak meg, de ez esetben a meghívottak költségeit nem térítik meg. A lobbisták szakmai háttéranyagokat, tudományos kiadványokat, hatástanulmányokat, illetve kutatási

eredményeket bocsáthatnak a döntéshozók részére, hogy ezzel elősegítsék a megalapozottabb döntéseket. A törvény hatálya azonban igen korlátozott, mivel nem terjed ki számos lobbiszervezetre, például a társadalmi szervezetekre és a szakszervezetekre. A politikai sajtó szerint a lobbitevékenység néha igen intenzív az Országgyűlésben, például, amikor a dohánytermékek forgalmazásával összefüggő, illetve az energiaszektor nyitását érintő törvényjavaslatokat tárgyalták. Ezen ügyekben a képviselők pártokon átívelő szövetségeket hoztak léte, hogy a kormány törvényjavaslatait megváltoztassák.

Jelenleg nem létezik etikai kódex vagy magatartási kódex az országgyűlési képviselők számára, bár van rá igény. Az országgyűlési képviselők kiléphetnek pártjukból. A kilépés vagy kizárás után a képviselőt függetlennek kell tekinteni. A függetlenné vált képviselő a kilépését vagy kizárását követő hat hónap elteltével bármely képviselőcsoporthoz csatlakozhat.

Összeférhetetlenségüket az alkotmány, a Házaszály, és az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény szabályozza. Az országgyűlési képviselő nem tölthet be bizonyos beosztást (például nem lehet az Alkotmánybíróság vagy az Állami Számvevőszék alkalmazottja), nem lehet országos vagy regionális terjesztésű politikai napilap, valamint országos vagy körzeti rádió vagy televízió vezetője. A képviselő nem lehet állami vállalat vezérigazgatója vagy annak helyettese, sem igazgatótanácsának vagy felügyelő bizottságának tagja. Nem járhat el állami szervezetek jogi képviselőjeként sem. Annak a törekvésnek a részeként, hogy a központi és a helyi államigazgatást elválasszák, 2007. év végén a miniszterelnök bejelentette a kormány tervét arra, hogy 2011-től összeférhetetlenné tegye az országgyűlési képviselőséget a polgármesterséggel.

A képviselők jogállásával foglalkozó törvény külön szabályozza az ajándékok és más ingyenes juttatások elfogadását. Nem fogadhatnak el olyan ajándékot vagy más ingyenes juttatást, amely a mindenkori képviselői alaplaj kéthavi összegét (2008-ban 463.800 Ft-ot) meghaladja. Az ezen összegnél alacsonyabb értékű ajándékokról és ingyenes juttatásokról a képviselő – vagyon-, jövedelem- és gazdasági érdekeltségi nyilatkozatának részeként – kimutatást köteles vezetni.<sup>142</sup> Az ajándékokra megadott értékhatár más összeférhetlenségi szabályokkal rendelkező területekhez képest rendkívül magas, és mivel a Büntető Törvénykönyv elméletileg a jogtalan előny megszerzését teljes egészében tiltja, ez a helyzet a korrupció szempontjából súlyos aggodalomra ad okot.

## Átláthatóság

Az országgyűlési képviselőket 1997 óta törvény kötelezi a közeli hozzátartozóikra is kiterjedő gazdasági érdekeltség-, jövedelem-, és vagyonnyilatkozatok tételére. A képviselők vagyonnyilatkozatait az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény szabályozza.<sup>143</sup> A vagyonnyilatkozatok rendszerének fő jellemzői és hátrányai megegyeznek az állami vezetőkre vonatkozóval (lásd a végrehajtó hatalom fejezetében). A képviselők vagyonnyilatkozatait az Országgyűlés a honlapján közzéteszi, és azokat megvizsgálja a Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság is. Vagyonnyilatkozat elmulasztása esetén a képviselő tiszteletdíjában nem részesülhet, képviselői jogait nem gyakorolhatja. A jelenlegi vagyonnyilatkozat-rendszer gyakorlatilag nem rendelkezik semmilyen ellenőrző mechanizmussal, és így képtelen a korrupció megelőzésére.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 2004 óta kimondja, hogy a közfeladatot ellátó személyek feladatkörével összefüggő adata nyilvános. Ez azt jelenti, hogy az országgyűlési képviselők köztevékenységével kapcsolatos információkat bárkinek joga van megismerni.

## Panasztétel/végrehajtás

Az európai uniós csatlakozással összefüggő törvénymódosításokról törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. Törvény 140-143. §-a rendelkezik a közérdekű bejelentések kivizsgálásának eljárásáról és a közérdekű bejelentő védelméről. E szabályok hatékony érvényesülését illetően komoly kétségek fogalmazódnak meg, az adatvédelmi biztoshoz kerülő panaszok tanúsága szerint a bejelentőket gyakran érik joghátrányok.



A jogellenes tevékenységet bejelentők (az ún. *whistleblower* személyek) védelmére a fentiekén kívül más szabály sem létezik. Csak az összeférhetetlenség teremthet alapot a mandátum visszavonására. Az országgyűlési képviselőt megilleti a mentelmi jog, amely szerint a képviselő bíróság vagy más hatóság előtt nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a megbízatásának gyakorlása során általa közölt tény vagy vélemény miatt. Ez a mentesség nem vonatkozik az államtitoksértésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre.<sup>144</sup>

Az alkotmány csak meghatározott időszakra biztosít mentelmi jogot az országgyűlési képviselők számára. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 551. §-ának (1) bekezdése szerint, büntetőeljárás nem indítható országgyűlési képviselő ellen, és a mentelmi jog kiterjed mind a hivatalával összefüggő, mind az azzal kapcsolatban nem álló cselekményekre. A megbízatásához nem köthető bűncselekmény miatt a képviselőt csak tettenérés esetén lehet őrizetbe venni, de büntetőeljárás csak akkor indítható, ha az Országgyűlés a mentelmi jogát felfüggesztette. A kérdéses személy ellen megbízatásának lejárta után lehet büntetőeljárást indítani, ha azt az elévülési szabályok ezt nem zárják ki. Csak a legfőbb ügyész kezdeményezheti a mentelmi jog felfüggesztését, az erre irányuló indítványnak a megfelelő személyhez vagy hatósághoz való előterjesztésével. A büntetőeljárásról szóló törvény 552. § (2) bekezdése, valamint a Btk. 35. §-ának (3) bekezdése értelmében, ha a mentelmi jog felfüggesztését az arra jogosult elutasította, akkor a személyes mentesség időtartama nem számít bele az elévülés határidejébe. A nyomozati cselekmények alóli mentesség akadályozhatja a hatékony nyomozást olyan természetes vagy jogi személyek ellen, akik szintén érintettek a vizsgált vesztegetésben vagy más bűncselekmény elkövetésében, mivel számukra az elévülési idő telik. A hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a mentelmi jog nem akadályozza a hatékony nyomozást, és a bizonyítékokat a kellő időben összegyűjtik. Meg kell jegyezni, hogy az elévülés csak akkortól indul, amikor a mentelmi jog megszűnik. Erre konkrét példát is találni.<sup>145</sup> Ezért ha egy országgyűlési képviselő közlekedési szabálysértést követ el, akkor megbízatása megszűnte után büntetőeljárás alá vonhatják (ha korábban nem függesztették fel a mentelmi jogát). Az Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottsága 2004-ben általános útmutatást bocsátott ki a korrupciós ügyek kezelésére, megállapítva, hogy korrupciós ügyekben a képviselők mentelmi jogát mindig felfüggesztették, tekintet nélkül a fennálló politikai érdekekre, és ezt a gyakorlatot a jövőben is folytatni kívánják.

## Kapcsolat más pillérekkel

Az alkotmány 39. §-a szerint működéséért a kormány az Országgyűlésnek felelős, és munkájáról az Országgyűlésnek rendszeresen köteles beszámolni. A kormány tagjai a kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, és tevékenységükről kötelesek a kormánynak és az Országgyűlésnek beszámolni.<sup>146</sup> A miniszterek részt vehetnek és felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein.

Az Országgyűlés törvényeket alkot, amelyeket az államigazgatás, a bíróságok és rendészeti szervek hajtanak végre, illetve alkalmaznak. Az országgyűlési biztosok és az Állami Számvevőszék beszámolnak az Országgyűlésnek. A bíróságok kötelessége a hatályos jogszabályok alkalmazása, az Alkotmánybíróság azonban felülbíráhatja és meg is semmisítheti a törvényhozás által elfogadott jogszabályokat. A legfőbb ügyész a köztársasági elnök javaslata alapján az Országgyűlés hat évre választja. A legfőbb ügyész konkrét ügyekben senkitől sem fogadhat el utasításokat, és csak az Országgyűlésnek felelős, ahol tevékenységéről évente köteles beszámolni.

Ahogy korábban említettük, ha a korrupciós ügyek kivizsgálására tett kezdeményezések nagyobb támogatottsággal és erőfeszítéssel párosulnának, akkor az Országgyűlés sikeresebben járulna hozzá a NIS működéséhez. Ez szintén sokat jelentene a politikusok iránti bizalmi válság leküzdésében. A 2007 második felében végzett összes közvélemény-kutatás azt mutatja, hogy az országgyűlési képviselők népszerűsége történelmi mélypontra esett.

# Politikai pártok

## A szektor szerepe a NIS-ben

A politikai pártok alapítására és tevékenységére vonatkozó alapvető szabályokat 1989-ben alkották meg, és azok lényegében változatlanok maradtak.<sup>147</sup> A pártok bejegyzésére és működtetésére vonatkozó szabályok nem akadályozzák meg új párt alakítását. Az egyetlen lényeges megkötés az, hogy nem lehet olyan pártot alapítani és működtetni, amely a hatalom kizárólagos megszerzésére törekszik.<sup>148</sup>

A pártok a választások legfőbb szereplői. Független, vagy társadalmi szervezetek által állított jelöltek szintén indulhatnak a választásokon, ha teljesítik a jelöltállítás feltételeit. Azonban területi és országos listákat csak pártok állíthatnak, és a képviselők többsége ezen listákon keresztül jut országgyűlési mandátumhoz. A legfelsőbb törvényhozó szerv – az Országgyűlés – szintén pártlogika alapján szerveződik: nem az országgyűlési képviselők, hanem a képviselőcsoportok, azaz a frakciók a főszereplői.

A szabályozási környezet nem nehezíti meg az ellenzéki pártok alapítását és működtetését. Jóllehet kampányidőszakban a hivatalban lévő kormánypártok bizonyos mértékben kihasználhatják a kormányzati pozícióból fakadó előnyöket, például kormányzati hirdetések és költségvetési erőforrások felhasználása révén, nem bizonyított, hogy ezek az előnyök olyan mértékűt érhetnek el, ami súlyosan felborítaná az esélyegyenlőséget. Ezt a tények is alátámasztják, az 1990. utáni öt országgyűlési választásból négy a hivatalban lévő kormány menesztését eredményezte. Ennek ellenére a kormányzati hirdetések szigorúbb szabályozásával kívánatos lenne megszüntetni, de legalábbis csökkenteni az említett előnyöket.

A pártfinanszírozás szabályait 1989-ben, a politikai rendszerváltás idejében alakították ki, és azok többnyire változatlanok maradtak. A szabályok az akkor újonnan alakult és forrásszegény demokratikus pártok igényeit tükrözik, és így sokféle utat teremtenek a pártok legális pénzszerzésére, beleértve a közfinanszírozást, egyéni adományokat, vállalati támogatást, valamint a külföldi – de nem állami – adományokat is.<sup>149</sup> A pártok nem fogadhatnak el vagyoni hozzájárulást állami részvételű gazdasági társaságtól vagy költségvetési támogatásban részesülő alapítványtól, továbbá a vagyoni hozzájárulásokról kötelesek külön kimutatást készíteni. A törvényes pártfinanszírozás e széles mozgásteret ellenére széles körben elterjedt vélemény, hogy a pártok valódi pénzeszközök nagyobb részét a nyilvántartások megkerülésével szerzik meg. A kampányidőszakra is hasonló főszabályok vonatkoznak.

A politikai pártok formálisan és a gyakorlatban is függetlenek: politikai javaslataik kidolgozását és tevékenységüket nagy önállósággal folytatják. Jelenleg nincs olyan parlamenti párt, amelyet egyes gazdasági vagy más érdekcsoportok, vagy például a hadsereg, az állami bürokrácia és hasonlók irányítanak.

Az Országgyűlésben képviselettel rendelkező politikai pártokat a magyar közvélemény – egészüket tekintve – igen korruptnak tartja. Az összes fontos közvéleménykutatás szerint, más intézményekhez képest a pártok megítélése és bizalmi indexe a legrosszabb. A közvélekedés ilyen alakulásának tudomásulvételeként minden párt, de különösen az ellenzék azzal reagál, hogy rendszeresen hangsúlyozza a közéleti korrupció megszüntetésének szükségességét. A Fidesz kormányzat 2001-ben kiszélesítette a képviselői vagyonynyilatkozatok rendszerét. A 2002-es választásokat megelőzően a szocialista és a liberális párt kampányában egyaránt központi szerepet adott a korrupcióellenességnek, és hatalomra kerülésük után valóban kiterjesztették a közérdekű adatok kötelező közzétételének szabályait. Az utóbbi időben a jobbközép ellenzéki MDF tette a korrupcióellenes harcot központi témájává, különösen a két nagy párt (a jelenlegi vezető kormánypárt az MSZP, és a fő ellenzéki párt a jobboldali Fidesz) állítólagos korruptsága ellen mozgósítva. Az MDF javaslatai e probléma megoldására azonban még mindig elnagyoltak.

## Struktúra és források

A parlamenti pártokon kívül több mint száz bejegyzett párt tevékenykedik Magyarországon, de legfeljebb egynek-kettőnek van esélye, hogy akárcsak időlegesen befolyásolja a politikai napirendet, az Országgyűlésbe jutást nem is említve. Szám szerint öt párt képviselteti magát az Országgyűlésben, de egyikük – a Kereszténydemokrata Néppárt (KDNP) – a Fidesz szövetségeseként került a törvényhozásba és nincs önálló szavazóbázisa. A másik négy párt (MSZP, Fidesz, SZDSZ és az MDF) 1990 óta folyamatosan jelen van az Országgyűlésben.

A pártok törvényesen kaphatnak anyagi hozzájárulást magánszemélyektől, vállalatoktól, sőt külföldi adományozóktól is, valamint társadalmi szervezetektől. Nincs megkötés egyik forrást illetően sem, a névtelen hozzájárulást azonban tiltják.<sup>150</sup> Az évi 500,000 Ft-nál nagyobb összegű adományokat fel kell tüntetni a pártok éves pénzügyi beszámolóiban, amit a Magyar Közlönyben tesznek közzé.<sup>151</sup> A pártok azonban megkerülhetik a névtelen hozzájárulásokat tiltó rendelkezést alapítványok létrehozásával, amelyek kaphatnak ilyen adományokat és azokat továbbadományozhatják a pártok számára. A pártoknak minden pénzügyi tranzakciójukat rögzíteniük kell, az adományokat is beleértve. A magánforrásokon kívül a parlamenti pártok jelentős állami juttatásokban is részesülnek egy, a nagyobb pártoknak kedvező rendszer keretében.

Pénzügyi beszámolóik alapján ítélve, a parlamenti pártok nyilvántartott bevételeinek nagyjából 70%-a állami támogatásból származik, a fennmaradó részt tagdíjak (kevesebb mint 5%) és magán hozzájárulások teszik ki. Az általános nézetek szerint azonban a pártok igazából igen jelentős támogatást kapnak a jelentésekben nem szereplő vállalati forrásokból. Ezt a vélekedést alátámasztják a pártok szemmel látható kampánytevékenységéről szóló információk. A jellemző piaci árakon számolva, a pártok bevallott bevételei csak egy töredékét fedezik a kampányidőszakokban általuk ténylegesen megvásárolt hirdetéseknek.

A pártok korlátlan nagyságú anyagi hozzájárulást fogadhatnak el alapítványoktól, amelyekre nem vonatkoznak a pártokra alkalmazott közzétételi szabályok. Ez kibúvót teremt a pártok számára a közzétételi rendelkezések kijátszására.

A választási eljárásról szóló törvény 1997-es módosítása szerint a pártok nem költhetnek 386 millió forintnál többet választási kampányukban.<sup>152</sup> Ez a követelmény nyilvánvalóan betarthatatlan. Független becslések szerint a legtöbb parlamenti párt ennek többszörösét költötte el a legutóbbi, 2006-os választási kampány idején.<sup>153</sup> A pártoknak kampánykiadásairól külön jelentést kell készíteniük, amelyek hitelességét az Állami Számvevőszék vizsgálja.

## Számonkérhetőség

A pártok működésének és gazdálkodásának ellenőrzését az 1989. évi XXXIII. törvény szabályozza. A pártok tevékenységének különböző területeit különböző szervek ellenőrzik. Ez azt jelenti, hogy a választási bizottságok és a bíróságok felügyelik a választási és kampányszabályozás (költésen kívüli) betartását (lásd a választási bizottságokkal foglalkozó fejezetet), míg az Állami Számvevőszék a költési szabályoknak való megfelelést és pénzügyi működésüket ellenőrzi. A választási bizottságoknak, ha jelentős törvényszegést tapasztalnak, joguk van a választási eredményeket megsemmisíteni, de az eddigi országgyűlési választások során ezt a rendelkezést még sosem alkalmazták. Jóllehet független megfigyelők általános véleménye szerint a pártok nem követtek el olyan nagyobb választási szabálytalanságot, ami érdemben befolyásolhatta volna a választások kimenetelét, számos – egyelőre nem bizonyított – híresztelés terjed láncszavazásokról, szavazatvásárlásokról, illegális adatbankok használatáról és a választások napján történt mozgósításokról, amik a jelenlegi szabályok szerint mind törvénytelenek. Még ha e vádaknak egy része megalapozottnak bizonyul is, akkor sem érnék el azt a mértéket, ami a választások általános eredményét befolyásolná. Sokan úgy vélik, hogy a költési szabályokat az összes parlamenti párt valóban rendszeresen megszegi.

A pártok minden évben kötelesek gazdálkodásukról beszámolót készíteni az Állami Számvevőszék számára,<sup>154</sup> aminek formailag eleget is tesznek. Az ÁSZ azonban csak azokat a dokumentumokat vizsgálja, amelyeket maguk a pártok adnak át, és nem folytat önálló vizsgálatot a pártok valós tevékenységéről. Ennek eredményeképp eddig egyetlen nagyobb pártot sem marasztaltak el a

kampányköltségi szabályok megsértése miatt, bár kisebb szabálytalanságokat feltártak a könyvelést illetően.

Tevékenységüket illetően az éves pénzügyi beszámolón kívül a pártoknak nincs egyéb közzétételi kötelességük, és társadalmi vitát sem szükséges folytatniuk, bár valójában a pártoknak elemi érdekük, hogy választóik véleményét megismerjék és reagáljanak azokra.

## Integritási mechanizmusok

A pártok belső szervezeti rendjére nem vonatkoznak speciális szabályok az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény rendelkezésén kívül, ami megköveteli a társadalmi szervezetektől, beleértve a pártokat is, hogy képviseleti és ügyintéző szerveket válasszanak. E szabályok azt vonják maguk után, hogy bármilyen pénzügyi szabálytalanságért, amit az ÁSZ feltár, a kijelölt pénzügyi vezető vagy a párt elnöke felel.

A parlamenti pártoknak általában van etikai kódexük. Rendszerint különálló kódex vonatkozik a választott képviselőkre (országgyűlési-, önkormányzati képviselők és polgármesterek) és a választásokon hivatalt nem nyert párttagokra. Habár nem tiltott, hogy olyan személyek induljanak a választásokon, akik ellen nyomozás indult, a pártok mindennapos gyakorlata szerint az erkölcsi botrányba keveredett jelölteket visszavonják, rájuk hárítva a politikai felelősséget. A legtöbb parlamenti pártnál működik etikai bizottság, amely az etikátlan viselkedés eseteit vizsgálja.

Párttagok többféle hivatalt nem tölthetnek be. Többek között nem lehetnek az Alkotmánybíróság bírái, bírók a bíróságoknál, ügyészek, hivatásos katonák, határőrök, rendőrök és a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársai. Köztisztviselőknél nem lehetnek párttisztviselői. Az országgyűlési képviselőkre speciális összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak: nem lehetnek állami tulajdonú, vagy a szavazati jogok tíz százalékát meghaladó állami tulajdoni részesedéssel működő gazdasági társaság igazgatótanácsának tagjai vagy vezérigazgatói, és nem lehet érdekeltségük ilyen társaságban.<sup>155</sup> Az országgyűlési képviselők nem lehetnek közbeszerzésben résztvevő gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselői, és nem lehet érdekeltségük ilyen társaságban. Ezt a rendelkezést sokan hatástalannak tartják, mivel a házastársak és más hozzátartozók számára nem tiltja meg, hogy ilyen állami megrendeléseket kapjanak. A közbeszerzésekről az a vélemény alakult ki, hogy mind állami, mind önkormányzati szinten korrupcióval erősen fertőzöttek, és a törvénytelen pártfinanszírozás fő forrásai. Az ilyen visszaélésekkel számtalan médiatudósítás foglalkozik, bár csak néhány esetben jut el vádemelésig az ügy, a bírósági elmarasztalást nem is említve. Az önkormányzati képviselőkre vonatkozó szabályok sokkal lazábbak: az önkormányzati képviselőket kinevezhetik, és gyakran ki is nevezik a kérdéses önkormányzat tulajdonában lévő társaságok igazgatóságába vagy felügyelő bizottságába (például közművekhez). Ezt állítólag azért teszik, hogy a társaságok a helyi közösség érdekeit a lehető legjobban szolgálják, azonban ezt a gyakorlatot nagyrészt politikai kegyosztásnak tartják.

Nincsenek szabályok a vendégül látásra vonatkozóan, és ez égető hiányosság az országgyűlési képviselőket illetően. A média újra és újra beszámol arról, hogy a kormányzati megrendelésre pályázó vállalatok az országgyűlési képviselőket, különösen az illetékes minisztérium hivatalnokait költséges utazásokkal és más előnyökkel halmozzák el. Az előző választási ciklusban legalább egy alkalommal az Oktatási Minisztérium két munkatársának kellett távoznia, miután kiderült, hogy elfogadtak a minisztériummal szerződéses kapcsolatban álló cég által fizetett ilyen utakat.<sup>156</sup> Az ajándékokra vonatkozó szabály előírja az országgyűlési képviselők számára, hogy nem fogadhatnak el olyan ajándékot, amely – alkalmanként külön-külön – a mindenkori képviselői alapdíj kéthavi összegét meghaladja.<sup>157</sup> Mivel nincs plafonja a képviselők által évente elfogadható ajándékok összértékének, és maga a kéthavi alapdíj is elfogadhatatlanul magas (2008-ban 463.800 Ft), az ajándékokat érintő szabály nem megfelelő. Hogy hatékonyak legyenek, a minisztériumi hivatalnokok ajándékait és ingyenes juttatásait szabályozó rendelkezéseknek inkább kötelező szabályoknak nem pedig etikai kódexeknek kellene lenniük, hasonlóan az országgyűlési képviselőkhöz. Ésszerű lenne az országgyűlési képviselőknél a legalább kétnapos utakra bejelentési kötelezettséget előírni, beleértve a fizető fél feltüntetését is. Az országgyűlési képviselők számára az egyetlen megbízatásuk lejárt utáni korlátozás az, hogy két éven belül nem lehetnek koncessziós társaságok vezető tisztségviselői.<sup>158</sup> A magyarországihoz hasonló parlamentáris rendszerben ugyanakkor érvelhetünk amellett, hogy a hivatal viselése utáni korlátozások fontosabbak a minisztériumi és más szabályozó hatóságok munkatársai számára, mint maguk az országgyűlési képviselők esetében. Szórványos médiatudósítások számolnak be arról,

hogy a speciális területek (dohányreklámok, telekommunikáció) szabályozásának kidolgozásában résztvevő korábbi hivatalnokok később busásan fizetett állásokat kapnak azokban az iparágakban, melyeket hivatalos személyként hozott döntéseik befolyásoltak. Egy konkrét esetben a Pénzügyminisztérium dohány jövedéki adójaért felelős munkatársa később „kormányzati kapcsolatokért” felelős állást kapott egy dohányipari óriás magyarországi leányvállalatánál.<sup>159</sup> E forgóajtó-jelenség ellen, amit Magyarországon alig lepleznek le, csak az adott iparágat érintő részletes, és több évre kiterjedő alkalmazási tilalommal lehet hatékonyan fellépni.

## Átláthatóság

Az 1989. évi XXXIII. törvény szerint minden állami támogatásban részesülő párt (azaz minden párt, amely a legutóbbi országgyűlési választásokon a szavazatok több mint 1%-át kapta meg) kötelessége évente minden bevételét és kiadását a hivatalos Magyar Közlönyben legkésőbb április 30-áig közzétenni. Ezen felül a pártoknak külön beszámolót kell készíteniük kampányköltségükről az országgyűlési választásokat követő hat hónapon belül. Minden pártban az erre kijelölt tisztségviselő (rendszerint a pénzügyi vezető vagy az elnök) feladata e jelentéseknek az elkészítése és aláírása. A jelenleg rendelkezésünkre álló információ szerint egyetlen párt sem alkalmaz külső könyvvizsgálót, hogy pénzügyeit auditáltassa, ellenben a pártok rendelkeznek a könyvek hiteles vezetéséhez szükséges erőforrásokkal és szakértelemmel. Ha szabálytalanság történik, akkor az bizonyára nem a megfelelő erőforrások hiánya miatt következik be.

Az Állami Számvevőszék kötelessége hogy átvizsgálja ezeket a jelentéseket, és ellenőrizze hitelességüket, de ezzel összefüggésben az ÁSZ ismételtelen kinyilvánította, hogy nincsenek sem olyan vizsgálati jogkörei, sem olyan eszközei, amelyek segítségével a pártok tevékenységét független források, például a politikai hirdetéseket követő sajtófigyelő szolgálatok alapján értékelhetné, ami a hivatalt arra korlátozza, hogy csak azokat a nyilvántartásokat vizsgálja, amit a pártok maguk adnak át. Ez azt jelenti, hogy a könyvelésen kívüli bevételek és kiadások nem kerülhetnek az ÁSZ látókörébe, mivel a megkérdőjelezhető jogi háttér önkorlátozást követel e szervtől. Néhány szakértő vitatja az ÁSZ szűk hatáskör értelmezését (az idevágó – tovább nem részletezett – rendelkezés szerint az ÁSZ „ellenőrzi a pártok gazdálkodását”), és azt sejteti, hogy az ÁSZ pusztán csak el akarja kerülni a konfliktusokat a nagyhatalmú pártokkal. Az ÁSZ kockázatkerülő magatartása elvi megfontolásból ésszerűtlennek tűnik, mivel a törvény épp e hivatal függetlenségének védelmében kivételesen erős garanciákat biztosít.

Hozzá kell tennünk azonban, hogy ha az ÁSZ szélesebben is értelmezné hatáskörét, a jelenlegi szabályozás akkor sem tenné lehetővé, hogy a teljes kampányköltséget átvizsgálja és feltárja például a költségi korlátok durva megsértését. Ahogy egy ÁSZ jelentés néhány évvel ezelőtt akkurátusan megállapította, a jelenlegi szabályok még azt sem határozzák meg, pontosan mi is számít kampányköltségnek.<sup>160</sup> Ilyen körülmények között a költségi korlátok betartatása nem megvalósítható. Ezen felül a jelenlegi szabályozás megengedi, hogy harmadik fél vállaljon át kampányfinanszírozási feladatokat, például hirdetéseket vásárolhat a pártok számára. E költségeket azután nem jelentik, arra hivatkozva, hogy azokat nem maguk a pártok költötték el.

Ezek a kiskapuk mutatják, hogy a jelenlegi közzétételi szabályozás egészében véve alkalmatlan, különösen a kampányköltségeket illetően. A kampányköltség megfelelő, jogilag szabatos meghatározását meg kell alkotni. A pártok számára harmadik fél által fizetett kiadásokat vagy be kell tiltani, vagy be kell számítani a párt költséi közé. Ráadásul szükséges lenne a pártokat kötelezni arra, hogy minden kampányeseményről (beleértve a hirdetéseket is) vagy maguk, vagy jelöltjeik naplót vezessenek, és minden egyes esemény költségeit külön jelentsék, ahelyett hogy egy kampányköltségi összegzést adjanak le. Ez jóval hatékonyabbá tenné az ellenőrzést és a törvények betartatását, mivel a kampányeseményeket (gyűléseket és hirdetéseket) könnyű figyelemmel kísérni.

A jelenlegi törvények szerint a pártok csak pénzügyi beszámolójuk összefoglalóját kötelesek közzétenni a hivatalos Magyar Közlönyben. Habár betartják ezt a rendelkezést, annak hasznossága igen korlátozott. A kampányköltséget például csak egy soron a „politikai tevékenység” címe alatt közlik, és nem követelnek tőlük további részletezést. Egy másik sor a „működési költségeket” takarja, de megint csak a főösszeg közzététele kötelező. Bár a média megjelenésük idején rendszeresen tudósít e beszámolókról, ezek az összefoglalók a nyilvánosság számára kevés fogódzót nyújtanak. Ezért nyilvánvaló, hogy az előző bekezdésben említett ajánlásokkal

összhangban, a pártoktól (és valószínűleg az egyes jelöltjeiktől is) meg kell követelni költségük teljes részletezettségű nyilvánosságra hozatalát.

A párt és kampányfinanszírozás kérdései újabban nagyobb figyelmet kapnak a médiában, azonban a média és a megfigyelő szervezetek csak durva becsléseket képesek adni a valódi költségek nagyságáról. Ezek a számítások a könnyen nyomon követhető kampányeseményeket veszik figyelembe, például a gyűléseket és hirdetéseket, és hasonló következtetéseket vonnak le abból, hogy különösen a két nagy párt a törvény által meghatározott maximum többszörösét költi el. Ezek sokkal nagyobb problémát jeleznek, mint a meghatározott limitek áthágását: ez arra utal, hogy a pártok sokkal nagyobb összegeket költenek, mint amekkorával beszámolóik szerint rendelkeznek, ami azt jelenti, hogy nagy összegű bejelentetlen bevételeik vannak. Habár ez a következtetés, ha igaz, erős aggodalomra ad okot, de úgy tűnik, hogy van egy másik alapvető probléma. A pártok állami támogatása, a tagdíjbefizetésekkel és törvényes bevételeikkel együtt, egyáltalán nem fedezi a szokásos működési költségeiket, és meg sem közelíti a kampányfinanszírozási szükségleteiket. A szigorúbb beszámolási szabályok és ellenőrzési mechanizmusok csak részlegesen oldhatják meg ezt a helyzetet. Ahhoz, hogy sikeresek lehessenek, együtt kell járniuk az állami támogatások megemelésével és olyan ösztönzőkkel, amik arra sarkallják a pártokat, hogy beszámoljanak valós költségeikről, és törvényesen szerezzék bevételeiket.

## Panasztétel/végrehajtás

A politikai pártokon belül törvénytelenégeket leleplezőkre vonatkozóan semmiféle szabályozás sem létezik. Az azonban megfontolandó, hogy bármely ilyenfajta szabályozásnak viszonylag kevés haszna lenne, amikor a pártok törvénytelenégeinek és szabálytalanságainak feltárására a legáltalánosabb indíték a bejelentés hatására a riválisok által elérhető politikai előny. Az nem egészen világos, hogy a pártokon belül keletkező leleplezéseket gátolja-e a megtorlástól való félelem, amit a törvénytelenégeket jelentők védelme ellensúlyozhat. Valószínűbb, hogy a belülről történő leleplezéseket rendszerint a saját szervezetnek okozható kár tartja vissza, ami állítólag erősebb motiváció a pártalkalmazottak, mint a cégek alkalmazottai vagy köztisztviselők között, akiket néhány országban (bár nem Magyarországon) védelem illet, ha leleplezéseket tesznek. A jogellenes tevékenységet bejelentők védelme nem feltétlenül a legjobb módszer az átláthatóság növelésére, a szigorúbb beszámolási szabályok inkább alkalmasak arra, hogy a politikai versenyt az átláthatóság fokozásának szolgálatába állítsák.

Az Állami Számvevőszéknek és a választási bizottságoknak is van jogosultsága arra, hogy a pártok tevékenységében észlelt szabálytalanságokat szankcionálják. A választási szabályok durva megsértése esetén a választási bizottságok a választás eredményét érvénytelennek nyilváníthatják és megsemmisíthetik. Pénzügyi szabálytalanság esetén, például a költség maximum átlépésekor, az ÁSZ a kérdéses pártot megbüntetheti a törvényes határt meghaladó összeg kétszeresének erejéig. E jogukkal azonban csak igen ritkán élnek, és mostanáig csak egy kisebb, Parlamenten kívüli pártot (a Centrum Pártot 2002-ben) büntettek meg a költség maximum túllépése miatt. Az időközi helyhatósági választások esetében szintén nagyon ritkán fordult elő, hogy a megfelelő választási bizottság a szavazást érvénytelenítette. Eddig a választási szabályok durva megsértése (választási csalás, a választók nyomás alá helyezése és megfélemlítése, stb.) nem fordult elő, ami a választási bizottságok komoly szankcióit vonta volna maga után, azonban az ÁSZ tétlensége nagyobb aggodalomra ad okot, mivel a költség határok áthágása igen nyilvánvaló.

A pártok pénzügyi beszámolóikat saját könyvelőkkel készítetik, független könyvvizsgálók nem vesznek e folyamatban részt. Az elszámolásokat legalább a független ÁSZ kapja meg, de a fent említett okok miatt az ÁSZ valójában képtelen a pártok pénzügyeinek ellenőrzésére. Az elszámolásokat nem terjesztik a törvényhozás elé, azonban a választások után az ÁSZ és az Országos Választási Bizottság is beszámol az Országgyűlésnek, ahol szavaznak az elfogadásukról. Az általános jogorvoslati lehetőséget az teremti meg, hogy a választópolgárok panasszal és kifogással fordulhatnak a választási bizottságokhoz, amelyek kötelesek azokat elbírálni. Magánszemélyek és pártok is gyakran élnek ezzel a jogi lehetőséggel.

A pártok rendkívül ritkán foglalkoznak a belső korrupció problémájával, azaz a saját soraikban előforduló visszaélésekkel. Másrészről azonban a vesztegetés miatt eljárás alá vont országgyűlési képviselőket néha lemondásra kényszerítik, de legalábbis kizárják a parlamenti frakcióból. A legtöbb párt tiltja, hogy büntetett előéletű személyek induljanak a választásokon, sőt hogy ilyen személyek egyáltalán csatlakozhassanak a párthoz.<sup>161</sup> A pártok a korrupciót rendszeresen külső

problémaként állítják be, ami inkább más pártok gondja, de hitelességük e tekintetben igen gyenge, és így e törekvésük nem különösen sikeres. 2003 óta azonban néhány közzétételi szabályt megszigorítottak, például az állami szerződéseket illetően. Ezek a rendelkezések, bár vitathatóan, de növelték a politikai korrupció tudatosulását, ebben az értelemben tehát sikeresnek tekinthetők. Ennek ellenére nincs jele annak, hogy e rendelkezések csökkentették volna a korrupció szintjét általában.

## Kapcsolat más pillérekkel

Az alkotmánnyal és Magyarország parlamentáris rendszerével összhangban a pártok a politikai eljárások főszereplői. Ilyenképpen tevékenységük igen jelentős hatással van más pillérekre, legközvetlenebbül az Országgyűlés és a végrehajtó hatalom működésére. Közvetve befolyásolják az Alkotmánybíróság, a bíróságok, az országgyűlési biztosok, az ügyészek munkáját, mivel a pártok által uralt Országgyűlés választja az Alkotmánybíróság bíráit, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, az országgyűlési biztosokat, az Állami Számvevőszék elnökét és a legfőbb ügyészt. Az alkotmány értelmében a pártok kapcsolata a fenti szervezetekkel csak vezetőik kiválasztására és – beszámolóikon keresztül – munkájuk ellenőrzésére korlátozódik, azonban sokak által osztott vád, hogy a pártvezetők megpróbálják a független intézmények vezetőit azok megválasztása után befolyásolni. Ilyen vádak merültek fel például a Nemzeti Bank korábbi elnökével kapcsolatban, aki a konzervatív miniszterelnök javaslatára került posztjára 2001-ben, és akinek a döntései gyakran keresztettkék a 2002-óta hatalmon lévő balközép koalíció politikáját.

Általában nincs okunk azt tanácsolni, hogy a pártok aktívabb kapcsolatot ápoljanak más intézményekkel. Rendszerint az olyan intézmények függetlenségét, mint az Alkotmánybíróság vagy a bíróságok, leginkább a pártok befolyásolási kísérlete fenyegeti. Ezért az aktívabb pártkapcsolatok nemkívánatosak, kivéve természetesen a törvényhozást és a végrehajtó hatalmat, ahol a pártok dominálnak.

## Választási bizottságok

### A szektor szerepe a NIS-ben

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény szerint a választási bizottságok elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása. A választási bizottságok többszintű rendszert alkotnak, ami a következő bizottságokból áll: szavazatszámlláló bizottság, helyi választási bizottság, országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság, területi választási bizottság és az Országos Választási Bizottság (OVB).<sup>162</sup> A törvény szerint a választási bizottságok kizárólag a törvénynek alárendelt szervek.<sup>163</sup> Függetlenségüket számos jogi rendelkezés garantálja.

A választási bizottságoknak kétfajta, választott és megbízott tagjai vannak. A választott tagok függetlenek, míg a nem független megbízott tagokat az adott választókerületben jelöltet, illetőleg listát állító jelölő szervezetek, valamint a független jelöltek delegálják (egy-egy tagot a jelölő szervezetek/jelöltek, az OVB esetében pedig egy tagot minden parlamenti párt). A függetlenségi garanciák egy része különbözik a kétfajta tag esetében, míg más részük mindkettőre vonatkozik. A törvény nem követeli meg a pártatlanság hasonló fokát a megbízott tagoktól, mivel ők kifejezetten a pártjuk, illetve jelöltjeik érdekeit képviselik. A döntések kiegyensúlyozottságát az a tény biztosítja, hogy minden egyes jelölt, illetve jelölő szervezet egy megbízottal képviselteti magát.

A szavazatszámlláló bizottság és a helyi választási bizottság választott tagjait a helyi választási iroda vezetőjének személyi javaslata alapján a települési önkormányzat képviselőtestülete választja. Az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság és a területi választási bizottság tagjait – szintén a helyi választási iroda vezetőjének személyi javaslata alapján – a fővárosi, illetve megyei közgyűlés választja meg. Az OVB választott tagjait a választások és

népszavazások lebonyolításáért felelős miniszter – a pártok javaslatainak figyelembevételével kialakított – indítványa alapján az Országgyűlés választja.<sup>164</sup> A gyakorlatban azonban ezek a rendelkezések nem bizonyultak hatékony eszköznek az OVB kiegyensúlyozottságának biztosításában, mivel az Országgyűlés csak egyszerű többségi szavazással dönt a miniszter által jelölt személyekről.<sup>165</sup> A tagok kiválasztásának e módszere lehetővé teszi a kormányzati többséget az OVB-ben, bár a megbízott tagok jelenléte némi ellensúlyt jelenthet.

A választási bizottság a működésének időtartama alatt hatóságnak, a tagja pedig hivatalos személynek minősül.<sup>166</sup> A választási bizottság tagjai a szavazást követő napon mentesülnek a jogszabályban előírt munkavégzési kötelezettség alól, és erre az időre átlagbér illeti meg őket, amelyet a munkáltató fizet.<sup>167</sup> A választási bizottságok minden tagja esküt tesz,<sup>168</sup> amelyben megfogadja, hogy az alkotmány és a választásra, népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó jogszabályok rendelkezéseit megtartja és megtartatja, valamint tisztét és megbízatását hazája javára, legjobb tudása szerint, lelkiismeretesen teljesíti.<sup>169</sup>

A választási bizottságok függetlenségi garanciái között összeférhetlenségi szabályok is szerepelnek. Ezek a szabályok szigorúbbak a választott tagok esetében, mint a megbízott tagok részére.

A választott és megbízott tagok jogai és kötelezettségei azonosak, azzal az eltéréssel, hogy a megbízott tagok részére nem jár tiszteletdíj, a választott tagok azonban tiszteletdíjat kapnak.<sup>170</sup> A választott tagok nem visszahívhatók, azonban a megbízott tagok esetében a megbízatás visszavonható.<sup>171</sup> A törvény nem határozza meg a megbízott tagok eljárásával szemben támasztott követelményeket, és bár köti őket esküjük, a delegálási szabály ismeretében elmondhatjuk, hogy az őket küldő szervezetek érdekeit képviselik. Ebből adódóan problémák keletkezhetnek, ha a megbízott tagok információkat hoznak nyilvánosságra a bizottságok működéséről, vagy olyan bizalmas adatokat adnak át, amire nincs felhatalmazásuk. Pontosan ilyen eset történt, amikor az OVB egyik megbízott tagja közölte pártjával az egyik népszavazás kezdeményezőjének személyazonosságát. Az adatvédelemi biztos állásfoglalása szerint az eljárásnak abban a szakaszában a kezdeményező személyes adatainak nyilvánosságra hozatala törvénytörté volt.<sup>172</sup>

A választási bizottságok függetlenségét szervezeti szabályok biztosítják. A választási bizottság a választott tagok közül választja meg elnökét és annak helyettesét,<sup>173</sup> ebből adódóan a megbízott tagok nem választhatók e tisztségekre. A bizottságon belüli választásokat (ahogy az összes többi döntést is) egyszerű többséggel hozzák.<sup>174</sup> A választott tagokra gyakorolt korábban említett politikai befolyás közvetett hatással lehet az elnök megválasztására, hiszen az elnököt megválasztó többség hasonló politikai háttérrel rendelkezik.

Nyilvános működésük további garancia a választási bizottságok függetlenségére. A választási bizottságok működése és tevékenysége, valamint a választási bizottságok rendelkezésére álló adatok – törvényben megállapított kivétellel – nyilvánosak. A választási eljárás nyilvánossága nem sértheti a szavazás titkosságát, és a személyhez, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat.<sup>175</sup>

A függetlenségre és a pártatlan működésre további garanciát jelent a fellebbezés, valamint a független bíróságok és az Alkotmánybíróság törvényességi felügyelete.

Összefoglalva, a függetlenségi garanciák egyetlen gyenge pontja a választott tagok választásának módszere. A jelenlegi ellenzéki pártok újabban megkérdőjelezték az OVB pártatlanságát a népszavazási kezdeményezésekhez fűződő joggyakorlásával és tevékenységével kapcsolatban.

A választási eljárás szabályainak egyik alapelve, hogy a választásban érintett résztvevőknek biztosítaniuk kell a választás tisztaságának megóvását és a választási csalás megakadályozását.<sup>176</sup> E vonatkozásban a választási bizottságok elsődleges feladata a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása.<sup>177</sup> E kötelességüket a törvények értelmezésével, és a többi szereplő tevékenységének figyelemmel kísérésével teljesítik. Az OVB állásfoglalást ad ki a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése és az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében. A hivatalos Magyar Közlönyben közzétett állásfoglalás iránymutató jellegű, az ellen jogorvoslatnak helye nincs.<sup>178</sup> A választások tisztaságával kapcsolatos állásfoglalások közül néhány példa: a szavazatszámoló bizottságok tagjai a szavazás időtartama alatt nem használhatnak mobiltelefont vagy kamerát,<sup>179</sup> tilos a szavazás időtartama alatt a még meg nem jelent választópolgárok személyét azonosítani,<sup>180</sup> tilos a mozgóúrnás szavazásra mozgósító tevékenységet kifejteni.<sup>181</sup>



## Struktúra és források

A többszintű rendszer minden bizottsága a független és egyben választott, valamint a megbízott tagokból áll. A törvény csak a választott tagok számát szabályozza. A szavazatszámú bizottságnak három választott tagja van, a helyi választási bizottságnak három vagy öt, az országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottságnak három, a területi választási bizottságnak három, és az OVB-nek öt. A megbízott tagok száma a jelöltek és jelölő szervezetek számától függ. A legutóbbi országgyűlési és helyhatósági választásokon a választási bizottságok munkájában összesen kb. 60 000 tag vett részt. A szavazatszámú bizottságokba a jelölő szervezetek 32 000 tagot delegáltak.<sup>182</sup>

A szavazatszámú bizottságok kivételével minden választási bizottság mellett, továbbá a külképviseleteken választási iroda működik. A szavazatszámú bizottság mellett a helyi választási iroda egy tagja jegyzőkönyvvezetőként dolgozik.<sup>183</sup> A választási irodák a választások előkészítésével, szervezésével, lebonyolításával, a választópolgárok, a jelöltek és a jelölő szervezetek pártsemleges tájékoztatásával, választási adatkezeléssel, a technikai feltételek megteremtésével, a törvényes feltételek meglétének és a szakmai szabályok betartásának ellenőrzésével összefüggő állami feladatot ellátó szervek.<sup>184</sup> Választási iroda tagja csak köztisztviselő vagy közalkalmazott lehet.<sup>185</sup> Pártatlanságukat és függetlenségüket részben a jogállásukról szóló törvények általános szabályai,<sup>186</sup> részben pedig a választási eljárásról szóló törvény garantálják. A választási irodának nem lehet tagja képviselő, megyei közgyűlés elnöke, polgármester, választási bizottság tagja, a választókerületben jelöltként induló személy és annak hozzátartozója, valamint a választókerületben jelöltet állító jelölő szervezet tagja.<sup>187</sup> A helyi és az országgyűlési egyéni választókerületi választási iroda vezetője az illetékes jegyző, a területi választási iroda vezetője a főjegyző. A külképviseleti választási iroda vezetőjét az Országos Választási Iroda vezetője határozatlan időre bízza meg.<sup>188</sup> A választási iroda tagjait a választási iroda vezetője, az Országos Választási Iroda vezetőjét és tagjait a (választások és népszavazások lebonyolításáért felelős) miniszter, a külképviseleti választási iroda tagjait az Országos Választási Iroda vezetője határozatlan időre bízza meg.<sup>189</sup> A legutóbbi országgyűlési és helyhatósági választásokon a választási hivatalokban kb. 30 000 köztisztviselő és közalkalmazott dolgozott.<sup>190</sup>

A választások előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtásának költségeit az Országgyűlés által megszabott szintig a központi költségvetés fedezi. A költségkeret meghatározását a költségvetésnek a választások és népszavazások lebonyolításáért felelős minisztériumi fejezete tartalmazza. A választások és népszavazások lebonyolításáért felelős miniszter kapott felhatalmazást arra, hogy rendeletben állapítsa meg a választási költségek normatíváit, tételeit, elszámolási és belső ellenőrzési rendjét.<sup>191</sup> A választási bizottságoknak nincsenek pénzügyi kötelezettségei. Az Országos Választási Iroda vezetőjének állítása szerint a bizottságoknak nincsenek a nyilvántartásokban nem szereplő pénzügyi forrásai.<sup>192</sup> Az Országgyűlés 2006-ban 6,51 milliárd Ft-ot különített el erre a célra,<sup>193</sup> és ezt az összeget a miniszter osztotta fel.

## Számonkérhetőség

Mivel a választási bizottságok egymástól is függetlenek, a felsőbb szintű bizottságok nem utasíthatják, és nem számoltathatják be az alsóbb szintű bizottságokat. Az egyetlen kapcsolat közöttük a fellebbezési eljárás, amelyben a másodfokon eljáró választási bizottság a fellebbezéssel megtámadott határozatot helybenhagyhatja, vagy megváltoztathatja.<sup>194</sup>

A választási bizottság másodfokú határozata, továbbá az OVB határozata ellen bármely választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, illetőleg az ügyben érintett jogi személy bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet nyújthat be.<sup>195</sup> A bíróság a megtámadott határozatot helybenhagyhatja, vagy megváltoztathatja,<sup>196</sup> a gyakorlatban azonban a kérelmeket a legtöbbször elutasítják. A jogi felülvizsgálat időkerete rendkívül rövid, és amikor a bíróságok ritkán, de helyt adnak a fellebbezésnek, döntésüket inkább az eljárási szabályok megszegésére, mint – bár ez a lehetőség is adott számukra – a választási bizottságok jogi hatáskörrel való visszaélésére alapozzák. A bíróságok döntésével szemben további fellebbezésnek helye nincs. Az OVB döntéseivel szembeni kifogásokat az Alkotmánybíróság bírálja el: az OVB határozatát vagy helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az OVB-t új eljárásra utasítja.<sup>197</sup> Erre manapság számos példa akadt, és a pártok mindkét testületet megpróbálták politikai vitájukba bevonni.

Az Országgyűlés a választásokat a megfelelő szervek által benyújtott beszámolókon keresztül ellenőrzi. Az OVB elnöke beszámol a választásokról és népszavazásokról,<sup>198</sup> illetve a (választások és népszavazások lebonyolításáért felelős) miniszter a választásokkal, valamint az országos népszavazással kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról.<sup>199</sup> A pénzeszközök felhasználásáról az Állami Számvevőszék tájékoztatja az Országgyűlést.<sup>200</sup> E beszámolókat az Országgyűlés nyilvánosan vitatja meg. A beszámolókat egyszerű többséggel fogadják el, bár az elutasításnak semmilyen jogi következménye nincs, mint általában az Országgyűlésnek jóváhagyásra beterjesztett beszámolók esetében. A választási törvények a választási bizottságok számára nem írnak elő más beszámolási kötelezettséget, csak az OVB-vel szemben.

A törvény szerint a választási bizottságok a választópolgárok független szervei.<sup>201</sup> A választási bizottságok közfeladatot ellátó testületek, tagjaik egy részét pártok és más szervezetek delegálják. Ezért a törvény nem ír elő számukra kötelező társadalmi vitát, és ilyen kötelezettségnek nem is igazán lenne értelme.

## Integritási mechanizmusok

A választási bizottságok választott tagjaival kapcsolatos szabályok szigorúbbak, mint a megbízott tagokkal kapcsolatosak. A választási bizottságnak nem lehet tagja a köztársasági elnök, állami vezető, közigazgatási hivatal vezetője, képviselő, megyei közgyűlés elnöke, polgármester, jegyző, főjegyző, választási iroda tagja, a választási bizottság illetékességi területén működő közigazgatási szerv köztisztviselője, valamint jelölt.<sup>202</sup> Az olyan választási bizottságoknak, amelyek a jogorvoslati eljárásban egymással döntési, döntést felülbíráló kapcsolatba kerülhetnek, nem lehetnek tagjai az egymással hozzátartozói kapcsolatban álló személyek.<sup>203</sup> Nem lehet a választási bizottság választott tagja a választókerületben jelöltet állító jelölő szervezet tagja, valamint a választókerületben induló jelölt hozzátartozója sem.<sup>204</sup> A hozzátartozókat (az unokatestvérekig bezárólag) érintő összeférhetlenség szabálya nem vonatkozik a megbízott tagokra, mivel tőlük nem kívánják meg a pártatlanságot. Ahogy már korábban állítottuk, a bizottságok döntéseinek kiegyensúlyozottságát és pártatlanságát az a tény biztosítja, hogy minden egyes jelölt, illetve jelölő szervezet egy megbízottal rendelkezik.

Nincsenek külön szabályok az ajándékokat és más ingyenes juttatásokat illetően. A Büntető Törvénykönyv megfelelő jogszabályait alkalmazhatjuk a választási bizottságok tagjainak helytelen viselkedése esetén (a választás, a népszavazás és a népi kezdeményezés rendje elleni bűncselekmény, hivatali visszaélés, vesztegetés).<sup>205</sup>

A törvény semmilyen, a megbízatás lejárta utáni korlátozást nem tartalmaz.

Összefoglalva, az összeférhetlenségi szabályok megfelelnek a hatalommegosztás hagyományos követelményének. Az ajándékokra és egyéb ingyenes juttatásokra nincsenek külön korlátozások, de a vesztegetés minden fajtáját a büntetőjog eszközeivel, a legszigorúbb szankciókkal büntetik. Ennek ellenére megfontolandó a kötelező vagyonynyilatkozatok bevezetése. Az összeférhetlenségi szabályok a megbízatás lejárta utáni sajátos korlátozást is jelentenek, mivel a választások jelöltjei nem lehetnek a bizottságok tagjai, és így a bizottsági tagok nem lehetnek később képviselők, polgármesterek stb. Csak a választási bizottságok tagjainak számát tekintetbe véve is, szigorúbb szabályozás irracionális lenne.

## Átláthatóság

Általános szabályként a választási bizottságok működése és tevékenysége, valamint a választási bizottságok rendelkezésére álló adatok – törvényben megállapított kivétellel – nyilvánosak. A választási eljárás nyilvánossága nem sértheti a szavazás titkosságát és a személyhez, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő jogokat.<sup>206</sup> Az OVB üléseinek nyilvánosságát honlapján keresztül is biztosítja.<sup>207</sup> A választási bizottság üléséről jegyzőkönyv készül. A jegyzőkönyvben a kisebbségi véleményt is – indokaival együtt – rögzíteni kell. A jegyzőkönyv egy-egy másolati példányát a választási bizottság – kérésükre, ingyenesen – átadja a jelöltek képviselőinek.<sup>208</sup> A törvény kifejezetten megköveteli néhány tény, adat és dokumentum közreadását. Hozzá kell tennünk, hogy a közérdekű információkhoz való hozzájutás alkotmányos joga Magyarországon

megfelelően garantált jog, ami együtt jár az információszabadság igen erősen proaktív szabályozásával,<sup>209</sup> tehát még a speciális szabályok hiányában is az általános előírások alkalmazása hasonló eredménnyel járna.

Néhány közzétételi szabály a közzététel módját is meghatározza, azonban más esetekben a törvény nem határozza meg azt. Az OVB a hivatalos Magyar Közlönyben teszi közzé az országosan összesített végleges választási eredményt,<sup>210</sup> a választással kapcsolatos jogszabályok egységes értelmezése és az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében tett állásfoglalását,<sup>211</sup> a népszavazási aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát<sup>212</sup> és a népszavazás eredményét.<sup>213</sup> Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a kinyomtatott Magyar Közlönyt csak nehezen lehet beszerezni. A közlöny lapszámait az internetről is letölthetők, de a honlap<sup>214</sup> nem felhasználóbarát.

A törvény a sajtóban való közlést is megköveteli: az országgyűlési és az európai parlamenti választások eredményét az OVB a sajtó útján is nyilvánosságra hozza.<sup>215</sup>

A törvény a listák kapcsolását, a kapcsolt listák sorrendjét, a közös jelöltek és a közös területi listák töredékszavazatainak megosztását érintő bejelentések nyilvánosságra hozatalát is megkívánja, de nem írja elő annak módját.<sup>216</sup> Ezek, valamint a fentebb említett adatok (eredmények, állásfoglalások, határozatok) megtalálhatók az OVB honlapján.

A választási bizottság a határozatait – a személyes adatok nélkül – nyilvánosságra hozza.<sup>217</sup> A törvény azonban nem határozza meg a fentebb nem említett határozatok (pl. az OVB-n kívüli választási bizottságok határozatai) nyilvánosságra hozásának módját. Néhányat megtalálhatunk a helyi önkormányzatok honlapján, de nem volt kötelező szabály a határozatok közzétételére a világhálón. Az elektronikus információszabadságról szóló törvény helyi önkormányzatokra vonatkozó szakasza 2008. január 1-jén lépett életbe. E területen egységesítést vezetett be: a helyi önkormányzatoknak közzé kell tenniük döntéseiket az interneten. Mindent összevetve, ezek az átláthatósági és közzétételi szabályozások megfelelőek.

## Panasztétel/végrehajtás

A magyar jogrendszerben nincsenek a jogellenes tevékenységet bejelentőkre (az ún. *whistleblower* személyekre) vonatkozó rendelkezések.

Elsődleges feladatuk teljesítése – a választási eredmény megállapítása, a választások tisztaságának, törvényességének biztosítása, a pártatlanság érvényesítése és szükség esetén a választás törvényes rendjének helyreállítása – közben, a választási bizottságok gyakran foglalkoznak állampolgárok által benyújtott panaszokkal. A bizottságok maguk nem tehetnek hivatalból panaszt, de ez nem jelentős hiányosság, mivel kifogást – a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére hivatkozva – bárki benyújthat, anélkül hogy az ehhez fűződő érdekét valószínűsítene vagy bizonyítania kellene. A rendelkezésre álló határidő rövid: a kifogást úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a sérelmezett jogszabálysértés elkövetésétől számított három napon belül megérkezzen.<sup>218</sup> A kifogás a választási bizottság határozatának meghozataláig visszavonható, a választási bizottság azonban az eljárást hivatalból folytathatja.<sup>219</sup> A kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés bizonyítékait.<sup>220</sup> A bizottságoknak nincs nyomozati jogkörük, és a bizonyítási terhet a benyújtó állampolgár viseli. Másrésztől azonban a választási bizottságoknak erős szankcionálási joguk van. Ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad, akkor megállapítja a jogszabálysértés tényét, és a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől, továbbá a választási eljárást vagy annak a jogorvoslással érintett részét megsemmisíti és megismételteti.<sup>221</sup> Az OVB országgyűlési beszámolója szerint az utóbbi szankciót a gyakorlatban nem alkalmazzák. Ebből arra lehet következtetni, hogy másfajta szankciókra lenne szükség.

A szavazatvásárlás kérdéséről az OVB állásfoglalást bocsátott ki, hogy megakadályozza a láncszavazás néven ismert csalást (egy szavazó kilopja az üres szavazócédulát, majd azt kitöltve a következő szavazónak adja, aki azzal szavaz, de ismét kilop egy üres cédulát stb.) megtiltva a szavazócédulák kivételét a szavazóhelyiségből. Azonban az állásfoglalások nem kötelező erejűek, és betartásukat nem kényszerítik ki, ezen felül a láncszavazás esetei nehezen bizonyíthatók.

## Kapcsolat más pillérekkel

A választási bizottságoknak kulcsszerepük van a választások tisztaságának biztosításában, a pártatlanság érvényesítésében és a választási csalások megakadályozásában. A választópolgárok független szerveiként demokratikus keretet biztosítanak a törvényes képviselői szervek tagjainak megválasztásához. E szerep betöltése közben az OVB együttműködik a végrehajtó hatalom szerveivel, a többi választási bizottság pedig – a választási irodákon keresztül – a helyhatóságokkal. A politikai pártokkal és a törvényhozással szoros kapcsolatban állnak, már csak a bizottsági tagok kiválasztási rendszere miatt is. A bírósági pillér és az Alkotmánybíróság szorosan kötődik a választási bizottságokhoz, mivel ezek a bizottsági döntések elleni potenciális jogorvoslat fórumai.

## Állami Számvevőszék

### A szektor szerepe a NIS-ben

A demokratikus intézményrendszer egyik ellenőrző elemét, az Állami Számvevőszéket (a továbbiakban: ÁSZ) az 1989. évi XXXVIII. törvény alapján hozták létre. Az ÁSZ jogállását az alkotmány és az Állami Számvevőszékről szóló törvény szabályozza. Az ÁSZ az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve, amely csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve.

Az ÁSZ alapvető feladata az államháztartás biztonságos, kiegyensúlyozott és hatékony működésének biztosítása, fejlődésének támogatása, valamint a közpénzügyek átláthatóságának erősítése és az állami pénzalapok, illetve vagyonkezelés elszámoltatása. Az ÁSZ elnöke határozza meg az éves ellenőrzési tervet, amely tartalmazza az ellenőrzési feladatokat, megközelítést és módszereket, és az ellenőrzések gyakoriságát is. Az ÁSZ esetenként ellenőrzést végez az Országgyűlés utasítására.<sup>222</sup> A kormány kérésére is végezhet ellenőrzéseket, de ez számára nem kötelező. A rendelkezésre álló emberi erőforrás korlátozottsága miatt az elnök által elrendelt ellenőrzések gyakorisága a szükségesnél kisebb, ezért megfontolandó, hogy az ellenőrzések gyakoriságának előírásával jogszabályi garanciákat teremtenek.

Az Országgyűlés a képviselők köréből nyolctagú jelölőbizottságot hoz létre, amely javaslatot tesz azokra a személyekre, akik az ÁSZ elnökévé, illetve alelnökeivé választhatók, és akiket az Országgyűlés illetékes bizottságai meghallgatnak. A kormánypártok politikai befolyásának kivédésére az ÁSZ választott tisztségviselőinek megválasztásához az Országgyűlésben kétharmados többség szükséges. Az ÁSZ függetlenségét erősíti, hogy elnökét és alelnökeit 12 évre választják. Az újválasztás lehetőségét érdemes lenne felülvizsgálni, mivel arra ösztönzi a hivatalban lévő elnököt és alelnököket, hogy a parlamenti pártok támogatását keressék újraválasztásuk érdekében.

Az ÁSZ elnökének és alelnökei megbízásának megszüntetését szigorúan szabályozzák. A megbízatás megszűnik: a tizenkét éves időtartam leteltével, a 70. életév betöltésével, lemondással, összeférhetetlenség megállapításával, felmentéssel, kizárással és halállal. Felmentéssel szüntethető meg a megbízatás, ha az ÁSZ elnöke, alelnöke neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni feladatainak. A lemondást írásban kell közölni az Országgyűlés elnökével. Kizárással szünteti meg a megbízatást az Országgyűlés, ha az ÁSZ elnöke, alelnöke neki felróható okból nem tesz eleget feladatainak, illetve jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el, vagy más módon tisztségére méltatlanná vált.

Az ÁSZ ellenőrzi az államháztartás gazdálkodását, ami magában foglalja a központi költségvetést, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak és az elkülönített állami pénzalapoknak a felhasználását, valamint a helyi- és a kisebbségi önkormányzatok gazdálkodását.<sup>223</sup> Az ÁSZ ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Az ÁSZ ellenőrzéseit három csoportba sorolhatjuk: szabályszerűségi ellenőrzések, teljesítmény-ellenőrzés és átfogó ellenőrzés. A szabályszerűségi ellenőrzés a szervezetek, azok működésének, tevékenységének és programjainak pénzügyi folyamatait, számviteli rendszerét és elszámolásait veszi célba, megvizsgálva azok törvényességét és szabályosságát. A teljesítmény-ellenőrzés célja,

hogy megállapítsa vajon a szervezetek tevékenységüket és projektjeiket gazdaságos, hatékony és eredményes módon valósították-e meg. Az átfogó ellenőrzés értékeli a szervezeti felépítést, az állami feladatok teljesítéséhez rendelkezésre álló pénzügyi és emberi erőforrásokat, és ezek összhangját. Külön figyelmet fordít a belső ellenőrzési rendszerek működésére és a kockázatok feltárására is.

Eddig a legtöbb ellenőrzés szabályszerűségi ellenőrzés volt. A közbeszerzések célszerűségét és hatékonyságát ritkán ellenőrzik, ezért előfordul, hogy egyes beszerzések a törvényesség látszatát keltik (jogi alapon támadhatatlanok), miközben a szabályozás hiánya miatt közpénzek folynak el magánérdekek szolgálatában. Az ÁSZ legnagyobb feladata a központi költségvetés ellenőrzése, ami az ÁSZ éves ellenőrzési kapacitásának körülbelül negyedét köti le.

Az ÁSZ Ellenőrzési Kézikönyve szerint az ellenőrzött szervezeteket előre értesítik a helyszíni ellenőrzésről.<sup>224</sup> Ez lehetőséget teremt a könyvelés és a nyilvántartások módosítására. Az ilyen eljárás nem alkalmas a közpénzek magáncélú felhasználásának megszüntetésére. Az előzetes értesítés előnyei (pl. az ellenőrzés könnyebb lebonyolítása) ritkán ellensúlyozzák azt a hátrányát, hogy csökkenti az esélyt a visszaélések, és a közpénzek pazarlásának leleplezésére. Ennek megfelelően az előzetes értesítést javasolt lenne megtiltani, és az ellenőrzés kezdetén kellene a dokumentumokat biztosítani, hogy a nyilvántartások későbbi manipulálása lehetetlenné váljon.

Az ÁSZ az Országgyűlés ellenőrző szerve, amely megalapozza az országgyűlési döntéseket és megteremti a lehetőséget a törvényhozás számára a végrehajtói hatalmi ág kontrolljához.<sup>225</sup> Ez azt jelenti, hogy az ÁSZ-nak ellenőrző szerepe van, de a költségvetés alakítását közvetlenül nem befolyásolhatja. Hatása azon keresztül érvényesül, hogy a törvényhozók felhasználhatják ellenőrzési eredményét a következő évi költségvetés kialakításakor.

Az ÁSZ elnöke „ellenjegyzik a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó szerződéseket.” Az ellenjegyzés azt tanúsítja, hogy a hitelfelvétel megfelel a törvényi előírásoknak. Azonban ez alkotmányjogilag problémás, mivel az ellenjegyzéssel az ÁSZ elnökének bizonyos felelőssége keletkezik, ami megkérdőjelezi ellenőrző szerepét.<sup>226</sup>

A közpénzek ellenőrzése során és hatékony felhasználásuk biztosításának érdekében az ÁSZ a hibák és szabálytalanságok elkerülésére felhívó jelentéseiben véleményekkel, javaslatokkal és ajánlásokkal látja el az Országgyűlést, a kormányt és az ellenőrzött szervezetek vezetőit. A szabálytalanságok, hibák és hanyagság vizsgálatok az ÁSZ jogszabály módosítást javasol, belső szabályrendszereket dolgoz ki, terveket készít, kezdeményezi a törvényesség helyreállítását és a szabálytalanul felhasznált pénzeszközök visszafizetését, valamint a szabályszegők személyes felelősségének megállapítását, továbbá javasolhatja a Közbeszerzések Tanácsának eljárás indítását, valamint bűncselekmény gyanúja esetén az azt alátámasztó megállapításait átadja a nyomozóhatóságnak. Csak a jól megalapozott gyanú esetén tesznek feljelentést, ezért az ilyen esetek száma viszonylag csekély (2004-ben 13, 2005-ben 5, és 2006-ban 14 ügy). Az ÁSZ által kezdeményezett feljelentések többségét nyomozás követte. Pazarlás esetén az ÁSZ zárhatja a pénzeszközöket, és felfüggesztheti a költségvetésből fizetett beruházások finanszírozását, azért hogy megakadályozza a súlyos törvényszegésből fakadó károkat.

Az ÁSZ nincs feljogosítva szankciók alkalmazására, és közvetlenül nem írhatja elő javaslatainak életbe léptetését és megvalósítását. Ezért az ellenőrzési jelentéseket és javaslatokat csak fokozatosan használják fel. Bizonyos hatásuk így is jelentkezik, 2002 és 2005 között összesen 30 törvény- és jogszabály módosítást fogadtak el ÁSZ ellenőrzésekhez kapcsolódva.

## Struktúra és források

A törvény szerint az ÁSZ elnökből, alelnökökből, főtitkárból, vezetőkből, számvevőkből, legalább középfokú végzettségű köztisztviselőkből, ügykezelőkből és más alkalmazottakból áll.<sup>227</sup>

Az ÁSZ szervezeti felépítésének meghatározásában az elnök játssza a kulcsszerepet. Az ÁSZ elnöke javaslatot tesz az Országgyűlésnek a szervezeti felépítésére és jóváhagyja a szervezeti-működési szabályzatot. Gondoskodik az ÁSZ éves ellenőrzési tervének és eseti ellenőrzéseinek végrehajtásáról. Az ÁSZ főtitkára az elnök irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti az ÁSZ hivatali szervezetét. Az ÁSZ két ellenőrzési igazgatóságot működtet: az államháztartás központi szintjét ellenőrző, valamint az önkormányzati és területi ellenőrzési igazgatóságot, amelyeket főigazgató vezet.

Az ÁSZ 600 alkalmazottal működik. Az alkalmazottaknak magasan képzett és jelentős gyakorlattal rendelkező szakembereknek kell lenniük.<sup>228</sup> Közülük 80% diplomás, harmaduk több diplomával is rendelkezik, és szintén harmaduk legalább egy nyelvvizsgát szerzett angol, francia vagy német nyelvből.

Az ÁSZ saját költségvetésének jóváhagyását speciális rendelkezések szabályozzák. Az ÁSZ összeállítja az állami számvevőszéki fejezet költségvetésére és a költségvetés végrehajtására vonatkozó javaslatát, amelyet a kormány a központi költségvetés részeként előterjeszt az Országgyűlésnek. Az ÁSZ éves költségvetését az Országgyűlés hagyja jóvá. A 2008-as ÁSZ költségvetési előirányzat 7 874,8 milliárd Ft összeget tartalmazott, amely 7 814,6 millió Ft költségvetési támogatásból és 60 millió az ÁSZ saját bevételeiből állt össze.

Az ÁSZ költségvetésének felhasználásáról maga dönt. Költségvetésének korlátai közt az ÁSZ szabadon vásárolhat, és selejtezhet eszközöket.

A közszektor más területeivel összehasonlítva az ÁSZ alkalmazottak fizetése magas. Az ÁSZ elnökét a miniszterével azonos díjazás illeti meg. Az ÁSZ alelnökeit a miniszterek havi alapilletményének 85%-ával azonos díjazás illeti meg. Az ÁSZ dolgozói minden naptári évben külön juttatásként kéthavi illetményre jogosultak. Az ÁSZ elnöke a számvevő alapilletményét – munkája értékelésétől függően – legfeljebb 40%-kal megemelheti, vagy legfeljebb 20%-kal csökkentheti.

A jogszabályok értelmében az ÁSZ megbízásából ellenőrzést végző személy a vizsgált szerv bármely helyiségébe beléphet, annak bármely dolgozójától szóban vagy írásban felvilágosítást, valamint iratokat és más dokumentációt kérhet. Az ellenőrzés lefolytatásához szükséges információk beszerzésében nincs semmilyen korlátozás. Az ÁSZ a közpénzek és a köztvagyon felhasználásának egész láncolatát vizsgálhatja egészen a végső felhasználóig, amihez bármely személytől és szervezettől információt kérhet, függetlenül attól, hogy az a köz- vagy magánszektorhoz tartozik. Az ellenőrzést végző személyek az állam-, szolgálati- vagy egyéb titkot tartalmazó dokumentumokba is betekinhetnek, azokról másolatot, kivonatot készíthetnek. Az ellenőrök helyszíni ellenőrzést is végezhetnek.

Néhány szakértő bírálta az ÁSZ – pártfinanszírozási vizsgálatait illető – szűk hatáskör értelmezését. A kritikusok szerint az ÁSZ pusztán csak el akarja kerülni a konfliktusokat a nagyhatalmú pártokkal. Az ÁSZ kockázatkerülő magatartása elvi megfontolásból ésszerűtlennek tűnik, mivel a törvény épp e hivatal függetlenségének védelmében kivételesen erős garanciákat biztosít. (Lásd a politikai pártokról szóló fejezetet.)

## Számonkérhetőség

Az ÁSZ gazdálkodását 2004-óta az Országgyűlés elnöke által pályázat útján megbízott független könyvvizsgáló ellenőrzi.

Mivel az ÁSZ főként az államháztartás ellenőrzését végző szervezet (lásd alább), ezért a kormány nem adhat utasítást számára, és más hivatal sem ellenőrizheti munkáját. Az ÁSZ nem hatóság, ezért nincs helye jogorvoslatnak ellenőrzési jelentéseinek megállapításaival és javaslataival szemben.

Az ÁSZ jelentéseinek összeállításánál nagy szabadságot élvez. Éves jelentését és ellenőrzési jelentéseit benyújtja az Országgyűlésnek, valamint összes ellenőrzési jelentését nyilvánosságra hozza. A jelentések tartalmára csak néhány (állami és üzleti) titkot érintő korlátozás vonatkozik. Az ÁSZ sokrétű tájékoztatási tevékenységet folytat, beleértve közvetlenül elérhető honlapját és nyílt napjait, valamint jelentéseinek és tanulmányainak kiadását. Az állampolgárokkal való közvetlen kapcsolattartás céljából az ÁSZ internetes fórumot üzemeltet és személyes konzultációt is biztosít. A nyilvános visszajelzésekre szintén rendelkezésre áll az interneten elérhető ügyfél-elégedettségmérő űrlap és a központi elektronikus levelezési cím. A fontosabb, mint például az költségvetést és a zárszámadást ellenőrző jelentések közreadása után sajtótájékoztatót rendez.

Az ellenőrzési munkafolyamat döntő pontjain minőségellenőrzést alkalmaznak és legalább kétszintű vezetői felülvizsgálatot végeznek. Ennek elősegítése érdekében az ÁSZ integrált minőségirányítási rendszert vezetett be. A független minőségbiztosítási felülvizsgálat célja a jelentéstervezetek megállapításai, következtetései, a minősítő vélemény és a javaslatok ellenőrzés-szakmai és jogi megalapozottságának tanúsítása.<sup>229</sup>

## Integritási mechanizmusok

Nem jelölhető az ÁSZ elnökévé, illetve alelnökévé olyan személy, aki a megelőző négy évben tagja volt a kormánynak, vagy ha bármely párt országos (központi) szervezetében választott vezető tisztséget töltött be.<sup>230</sup> Ezt a rendelkezést javasolt lenne kiterjeszteni olyan módon, hogy senki ne lehessen az ÁSZ elnöke, aki vezető tisztséget töltött be olyan szervezetnél, amit az ÁSZ vizsgálhat.

Az ÁSZ elnöki, alelnöki, főtitkári, vezetői és számvevői tisztségei összeegyeztethetetlenek minden olyan szervnél betöltött tisztséggel, amely szerv állami költségvetési támogatásban részesül, továbbá az ÁSZ-nál történő alkalmazásuk idején nem lehetnek tagjai az Országgyűlésnek, és nem tölthetnek be érdekképviselési szervnél vezetői tisztséget. Az ÁSZ elnöke, alelnökei, főtitkára, vezetői és számvevői – tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével – más megbízást vagy kereső foglalkozást nem folytathatnak, díjazást nem fogadhatnak el. Az ÁSZ elnöke, alelnökei, főtitkára, vezetői és számvevői nem lehetnek sem egymásnak, sem a kormány tagjainak közeli hozzátartozói.<sup>231</sup> Az ÁSZ alkalmazottai nem lehetnek érintettek az ellenőrzött szervezet tevékenységében és irányításában. Az ellenőrzést végző személyek nem lehetnek az ellenőrzött intézmények irányító testületének tagjai.

Az ÁSZ elnöke, alelnökei az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályok szerint a megválasztásukkor, majd azt követően évente vagyonnnyilatkozatot tesznek.

Az ÁSZ magatartás-szabályai szerint a számvevő nem kérhet, nem fogadhat el olyan juttatást vagy előnyt, amely befolyásolhatja pártatlanságát vagy eljárását; nem használhatja fel közhivatalát maga vagy mások számára jogosulatlan előny szerzésére, illetőleg másoknak hátrány okozására.

A jelenlegi szabályozás nem tartalmaz az alkalmazottak munkaviszonyának megszűnte utáni korlátozásokat vagy titoktartási kötelezettséget. A gyakorlat azt mutatja, hogy az elvándorlás körükben igen alacsony. Ennek ellenére a munkaviszony megszűnte utáni szabályok alkalmazása elengedhetetlen, hogy megvédjék a titkos információkat, amelyekkel a volt számvevők kapcsolatba kerültek.

## Átláthatóság

Az ÁSZ törvény nem követeli meg, hogy az ÁSZ ellenőrzési jelentéseit benyújtsa a költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki vagy bármely más országgyűlési bizottságnak. Ennek ellenére a költségvetési és más bizottságok is az ÁSZ főbb jelentéseinek (pl. a költségvetés véleményezése, a zárszámadási jelentés és az ÁPV Rt. tevékenységéről szóló jelentés) megvitatását rendszeresen napirendjükre veszik. Az ÁSZ éves jelentését megvitatják az Országgyűlésben, amely az elfogadásról határozatban dönt.

Az ellenőrzési jelentések közzétételének leghatékonyabb módja az ÁSZ honlapján ([www.asz.hu](http://www.asz.hu)) való közzététel, ahová az összes jelentést feltöltik.

## Panasztétel/végrehajtás

Ha az Állami Számvevőszék az ellenőrzése során bűncselekmény gyanúját állapítja meg, megállapításait az illetékes hatósággal (rendőrséggel vagy ügyészséggel) haladéktalanul közölni köteles. Egyéb mulasztás esetén a felelősség tisztázását, illetve érvényesítését kezdeményezheti. Az ÁSZ ellenőrzései során esetenként fegyelmi felelősségre vonást kezdeményez a vizsgált szervezetnél. A közbeszerzési törvény alapján az ÁSZ hivatalból kezdeményezheti eljárás indítását, ha a közbeszerzési törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomására.

Az ÁSZ jelentések hatása nagymértékben függ attól, hogy megállapításai és javaslatai alapján milyen jogszabályi változtatásokat végez a kormány, az Országgyűlés, illetve a minisztériumok és helyi önkormányzatok, valamint milyen intézkedéseket hoznak a vizsgált szervezetek. Az ÁSZ-nak nem állnak rendelkezésre a vizsgált szervezetek ennél szigorúbban szankcionáló módszerek. Tanácsos lenne az ÁSZ ajánlásait kötelezettségekké változtatni, a magánszektor esetében pedig a közbeszerzésekből való kizárás szankcióját szabályozni. Az ÁSZ-nak a vizsgált egységektől kapott

információja szerint, a minisztériumoknak címzett ajánlások 80%-át végrehajtották, vagy intézkedtek a végrehajtásukról. Mivel a szabályszerűségi ellenőrzések a leggyakoribbak (lásd fentebb), ezért az ajánlások végrehajtása nem szükségszerűen jelent strukturális változást.

Az ÁSZ éves jelentései egyre nagyobb számú, a Számvevőszék által tett feljelentésről számolnak be. Az ÁSZ 1990 óta számos esetben tett feljelentést, legtöbbször a számviteli szabályok megszegése miatt.

A törvényi rendelkezések szerint a más hatóságok által a hozzá benyújtott panaszokkal, javaslatokkal, kérésekkel és segítség kérésével az ÁSZ köteles foglalkozni.

A hivatalos bejelentések szerint az állampolgárok, társadalmi szervezetek, természetes- és jogi személyek egyre növekvő számban nemcsak a saját problémájuk megoldásával kapcsolatban szeretnék jogi információkat beszerezni, hanem eljárás indítására (legtöbbször ellenőrzésre) is kéri az ÁSZ-t. Ilyen esetekben az ÁSZ – figyelembe véve saját hatáskörét és lehetőségeit – a hozzá forduló állampolgároknak elvi segítséget nyújt.

## Kapcsolat más pillérekkel

Az ÁSZ független ellenőrzési intézmény, amely kizárólagosan az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek van alárendelve. Az ÁSZ független a kormánytól, mivel jelenleg az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása szükséges az ÁSZ törvény meghozatalához vagy megváltoztatásához.

## Igazságszolgáltatás

### A szektor szerepe a NIS-ben

Az alkotmány 50. §-a biztosítja a bírói függetlenséget mind eljárási, mind intézményi szempontból. A bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény világosan kimondja, hogy a bírák függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően járnak el, az ítélezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. A bírói függetlenség az alkotmányban a tisztességes eljáráshoz való jogban is kifejeződik, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson ésszerű időn belül bírálja el. Az alkotmány e rendelkezésének alkalmazását az Alkotmánybíróság számtalan alkalommal vizsgálta.

A bírák függetlenségére és pártatlanságára a kiválasztási rendszer jelenti az egyik legnagyobb veszélyt. A jogi egyetemek végzősei körében általános az a nézet, hogy a minden évben előforduló igen nagyszámú jelentkezés miatt a bírói pályára kerülést a személyes kapcsolatok segítik elő. Ezt alátámasztja az a tény is, hogy a felvett bírósági fogalmazók között csak egyharmad a *summa cum laude* diplomások aránya. A törvényi követelményeken kívül általában semmilyen más objektív szempontot nem határoznak meg a felvételi eljárásban. Mivel ezek a követelmények teljes mértékben alkalmatlanok arra, hogy az alkalmas jelöltek közt a kiválasztás során az egyenlő elbánás elvét érvényre juttassák, ezért az általános vélemény szerint, amíg előfordul a megfelelő jelöltek visszautasítása, addig további kiválasztási szempontokat lenne szükséges előzetesen közzétenni, ami megalapozhatná az elnök vagy a felvételi bizottság döntéseit. Habár egyre nagyobb erőfeszítéseket tesznek a fogalmazók felvételének központosítására, amivel a nem érdemeken alapuló felvételt kívánják visszaszorítani, az új rendszert – amit már az Országos Igazságszolgáltatási Tanács az 5/2007-os határozatával el is elfogadott – csak egy későbbi időpontban vezetik majd be.

A bírák kinevezésével összefüggésben további hiányosságok is tapasztalhatók. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény lehetővé teszi, hogy olyanok is kinevezhetők



legyenek, akik korábban nem az igazságszolgáltatásban dolgoztak. A bírák azonban általában olyan jelöltek közül kerülnek ki, akik korábban bírósági titkárként dolgoztak. A külsős pályázók súlyos hátrányt szenvednek, tekintet nélkül szakmai hátterükre. A rendszer jelenlegi szerkezete majdnem lehetetlenné teszi, hogy olyanok is bíróvá válhassanak, akik jogi végzettségük megszerzése után nem bírósági fogalmazóként kezdték pályájukat.

A bírák jogállásáról szóló törvény szerint a megyei bíróság elnöke (a helyi és a megyei bíróságok esetében), illetőleg az ítélőtábla elnöke vagy a Legfelsőbb Bíróság elnöke a bírói állás betöltésére pályázatot ír ki. A pályázati kiírásnak a pályázat elnyeréséhez szükséges valamennyi feltételt tartalmaznia kell. A gyakorlatban azonban a pályázati felhívások nem tartalmaznak részleteket a sikeres pályázókkal szembeni elvárásokról, ellenkezőleg: csak a törvény által támasztott követelményeket ismertetik.

Jelenleg az érintett bíróság elnöke hallgatja meg a jelentkezőket, bármely állásról legyen is szó, és szükség esetén konzultál a bíróság tagjaival. A tagok ajánlásai azonban nem kötelezők az elnök számára. A sikeres jelentkezőknek pályaaalkalmassági vizsgát is kell tenniük, ami magában foglalja az egészségi, fizikai, pszichikai alkalmassági vizsgálatot. Ennek során vizsgálni kell a bírói munka végzését kizáró vagy számottevően befolyásoló egészségi okokat, valamint a bíró személyiségének intelligencia és karakter jellemzőit. Ilyen vizsgálatokra bizonyára szükség van, de mivel a legtöbb jelölt átjut rajtuk, azok nem segítik az objektív kiválasztást. A döntést tehát egyedül az adott bíróság elnöke hozhatja meg, anélkül, hogy előzetesen objektív szempontokat tenne közzé, vagy más szakvéleményt figyelembe venne.

A törvény értelmében minden vezető állás betöltésére nyilvános felhívást kell kiírni. Ezt a rendelkezést általában betartják. Más bírósági állás miatt csak akkor tesznek közzé nyilvános felhívást, ha az adott bíróság elnöke azt elrendeli. Néhány esetben ez az átláthatóság és az egyenlő esélyek szempontjából komoly aggodalomra adott okot

Miután az adott bíróság elnöke döntést hozott a jelöltek személyéről, a köztársasági elnök kinevezi (vagy szükség esetén felmenti) a bírákat. A bírák jogállásáról szóló törvény 57. §-a meghatározza szolgálati viszonyuk megszűnésének eseteit. Ezek közül a bíró magatartásához a következők kapcsolódnak: ha tisztségének ellátására tartósan alkalmatlanná vált, ha jogerősen szabadságvesztésre ítélték, illetve ha a felmentést fegyelmi büntetésként szabták ki.

Ha bármely okból felmerül, hogy a bírói tevékenység ellátására a bíró tartósan nem képes, a bíróság elnöke őt írásban felszólítja, hogy bírói tisztségéről 30 napon belül mondjon le. A felszólításban röviden meg kell jelölni azokat az okokat, amelyek a bíró alkalmatlanságára utalnak. Ha a bíró a felszólítás ellenére, tisztségéről nem mond le, szakmai ok esetén el kell rendelni a bíró munkájának soron kívüli értékelését, egészségügyi ok esetén pedig meg kell vizsgáltatni a bíró egészségi állapotát.

A bíró kinevezése első alkalommal három évre, egyéb esetben határozatlan időre szól. Ezzel a törvény elmozdításukkal szemben védi a bírákat. Igazságszolgáltatási érdekből a bírót – hozzájárulása nélkül – háromévenként, ezen belül legfeljebb egy évre lehet bírói beosztásba ideiglenesen más szolgálati helyre kirendelni. Habár ez a befolyásolás lehetséges eszközének tűnik, az ilyen gyakorlatot a hatalommal való visszaélésnek tekintenek, ami azonban ritkán fordul elő.

A bírák csak ritkán kapnak speciális képzést a közélet tisztasága elleni ügyekben való eljárásra. Ilyen esetenként adódó képzésben csak kevés bírónak nyílt lehetősége részt venni. Az effajta képzés hiányát kifogásolták a nemzetközi szervezetek, köztük az Európa Tanács GRECO csoportja. A Magyar Bíróképző Akadémiát 2006-ban a bírák képzési központjaként hozták létre. A Bíróképző Akadémia rendszeres képzéseket szervez a jövőben.

A közélet tisztasága elleni bűncselekményekkel kapcsolatban elegendő ítélkezési gyakorlat áll rendelkezésre. Bár egyes bíróságok számítógépes felszereltsége ezt a gyakorlatban szinte lehetetlenné teszi, elvileg a bírák az összes ügyet megtekinthetik belső számítógépes rendszerük segítségével. Emellett 2007 júliusa óta az elektronikus információszabadságról szóló törvény alapján az Országos Igazságszolgáltatási Tanács közzéteszi az ítélőtáblák és a Legfelsőbb Bíróság minden határozatát, amely számítógépes felület azonban további fejlesztésre szorul annak érdekében, hogy az ott tárolt adatok rendszerezett formában is kutathatók legyenek, és a kutatók valóban használni tudják azokat.

## Struktúra és források

Az igazságszolgáltatás szerkezetét alapvetően az alkotmány határozza meg. A bíróságok szervezetéről szóló fejezet négy bírósági szintet hozott létre: (1) a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, (2) az ítélőtáblák (öt nagyvárosban), (3) a Fővárosi Bíróság és a 19 megyei bíróság, valamint (4) a helyi bíróságok szintjét. Az alkotmány külön munkaügyi bíróságok felállításáról is rendelkezik. A szervezeti felépítés és az igazgatás részletes szabályait a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény határozza meg.

E 1997. július 23-án kihirdetett törvény hozta létre az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot, hogy átvegye a bíróságok igazgatását az Igazságügyi Minisztériumtól. Ezt az 1990 után a bírói függetlenség megeremtése érdekében tett intézményi reformintézkedések sarokkövének tekinthetjük. Bár a minisztériumnak megmaradt bizonyos szakpolitikai hatásköre, például jogszabályokat terjeszthet elő az igazságszolgáltatással összefüggésben, a bíróságok igazgatása kizárólag az OIT feladata. Az OIT többek között munkáltatói és személyügyi jogkört gyakorol, összeállítja a bírósági fejezet költségvetésére vonatkozó javaslatát, a bíróságok feladatkörét érintő jogszabály alkotását kezdeményezheti, továbbá igazgatja a bíróságokat. Az OIT képzéseket is szervez a bírák számára. Az OIT a bírói függetlenség alkotmányos elvének megtartásával ellátja a bíróságok igazgatásának központi feladatait, valamint irányítja és ellenőrzi az ítélőtáblák és megyei bíróságok elnökeinek igazgatási tevékenységét.

Az OIT elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke, akit az országgyűlési képviselők kétharmados többséggel választanak meg. Az OIT tagjai közül kilenc bírót a bírák küldötttertekezlete a küldöttek közül választ meg. Az OIT tagjai közül öt nem a bíróságokról kerül ki: az igazságügyért felelős miniszter, a legfőbb ügyész, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke és az Országgyűlés Alkotmány- és igazságügyi bizottsága, valamint Költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottsága által kijelölt egy-egy országgyűlési képviselő.

Az OIT működéséhez tartozó igazgatási feladatokat az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala látja el. E hivatalban mintegy 130 fő dolgozik, akik közül sok maga is bíró. E létszámot az új szervezeti felépítés egyik hátrányának tartják, mivel az Igazságügyi Minisztérium korábban a korábbi hasonló feladatot a jelenlegi létszám töredékével is ellátta. Az igazgatásban bírói önkormányzati szervek is közreműködnek.

A büntetőeljárás keretein belül (amelyben a közélet tisztasága elleni bűncselekményeket is tárgyalják) azokat az ügyeket, amelyek ténybeli vagy jogi megítélése kiemelten nehéz, első fokon megyei szinten tárgyalják. Ezekben az esetekben a fellebbezést az ítélőtáblák bírálják el, és ahol a második fellebbezés megengedett, arról a Legfelsőbb Bíróság dönt. Egyébként a helyi bíróságok döntenek valamennyi más ügyben, és ezekben az ügyekben a fellebbezés a megyei bíróságok hatáskörébe tartozik. Azokban az esetekben, ahol második fellebbezés is megengedett, ezt az ítélőtáblák bírálják el. Egyéb rendkívüli jogorvoslati ügyekben, amelyek nem minősülnek fellebbezésnek, az ítélőtáblák vagy a Legfelsőbb Bíróság dönt.

A Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, többnyire a bíróságokra kötelező jogegységi határozatai révén. A Legfelsőbb Bíróság feladata az ún. jogegységi határozatokon keresztül az egységes jogalkalmazás biztosítása. E határozatok kötelezőek valamennyi bíróság számára. A másodfokú bíróság határozatait bizonyos mértékig az elsőfokú bíróságok figyelembe veszik azért is, hogy elkerüljék határozataik megváltoztatását másodfokon. Szoros értelmében véve Magyarországon a jogi precedens rendszere nem létezik. Az ítélőtáblák létrehozatala óta a Legfelsőbb Bíróság jogegységi tevékenységének jelentősége bizonyos valójában értelemben csökkent. Ez annak köszönhető, hogy a fellebbezéseknek és felülvizsgálati kérelmeknek csak töredéke jut már el a Legfelsőbb Bíróság szintjére.

A Legfelsőbb Bíróságnak (2007-ben) 329 alkalmazottja volt, közülük 81 bíró, akiknek munkáját 10 titkár és fogalmazó segíti. A bírák a büntető-, a polgári- és a közigazgatási és gazdasági kollégiumokba vannak beosztva. Más bíróságok létszáma erősen függ az illetékességi területén élő lakosság számától. Néhány helyi bíróságon csak 2 vagy 3 bíró foglalkozik büntető ügyekkel, maga ez a szám jelentősen megnöveli a külső befolyásolás lehetőségét ezekben az ügyekben. Az OIT 2007. évi költségvetése 70 280,3 millió Ft kiadási előirányzat, amelyből 5 284,7 millió az igazságszolgáltatás saját bevétele (pl. a bíróságok által beszédett pénzügyi szankciók), a fennmaradó 64 995,6 millió forintot a központi költségvetés bevételeiből biztosítják.

Az Országgyűlés az állami költségvetés részeként évente határoz a bíróságok költségvetéséről. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény szerint a bíróságok költségvetését a központi költségvetés önálló fejezetként kell megjeleníteni. A költségvetési törvényjavaslat elkészítése során az OIT a bíróságok működéséhez szükséges összegről tárgyalásokat folytat, mielőtt évente összeállítja a bírósági fejezet költségvetésére vonatkozó javaslatát, amelyet a kormány a központi költségvetési törvényjavaslat részeként előterjeszt az Országgyűlésnek. A kiadásokat az Állami Számvevőszék ellenőrzi. Az ÁSZ 2008-2009-es tervei szerint átfogó ellenőrzést végez a bíróságok pénzügyi tevékenységéről. Az igazságszolgáltatás nem juthat hozzá könyvelésen kívüli pénzügyi forrásokhoz.

## Számonkérhetőség

A számonkérhetőség szabályait a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény, valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény tartalmazza.

A bírák munkáját a törvényben meghatározott időszakonként, feltételek és okok esetén értékelni kell. Az értékelés kiterjed a bíró tevékenységének anyagi, az eljárási és az ügyviteli jogszabályok alkalmazása szempontjából történő vizsgálatára. Az értékelés eredményeként a bíró kiválóan alkalmas, alkalmas vagy alkalmatlan értékelést kaphat. A kedvezőtlen értékelés azonban nem elegendő a bíró felmentéséhez.

Az értékelés hajlamos a bírák statisztikai értelemben vett, azaz a befejezett ügyek számával mért sikerességét túlértékelni. Habár az eljárások hossza önmagában is fontos aspektusa az igazságszolgáltatásnak, a helyi bíróságokon dolgozó bírák a hullámzó munkaterhelésre panaszkodnak, ami lehetetlenné teszi, hogy a legjobbat nyújtsák. Nem ritka, különösen nagyvárosokban, hogy egy új bíró egyszerre több mint 200 peres ügyet tárgyal, és az ügyek kiosztásában a bírák szakosodása semmilyen szerepet nem kap. Habár ez jobbra nem a függetlenséggel és pártatlansággal kapcsolatos probléma, jogosan feltételezhetjük, hogy az ilyen terhelés nem segíti elő az ügyek időben való befejezését és minden ügy megfelelő megítélését. Ezért az értékelést a személyes teljesítmény elbírálásában olyan elengedhetetlen módszernek tekintjük, aminek a statisztikán kívüli tényezőket jobban figyelembe kellene vennie.

Jogos kritika érte az Országos Igazságszolgáltatási Tanácsot, amely a bírósági elnökök tevékenységét ellenőrzi, hogy bíró tagjai a gyakorlatban többnyire maguk is megyei bírósági elnökök. Mivel az ellenőrzöttek és az ellenőrzést gyakorlók egy és ugyanazon személyek lehetnek, az igazságszolgáltatás felsővezetőinek valódi ellenőrizhetőségét megkérdőjelezhetjük.

A számonkérhetőség javításának magában kellene foglalnia a belső választási folyamatokban az átláthatóság erősítését, és a demokratikus testületek, például, a bírói tanácsok jogkörének növelését. A bírák munkájának értékelésébe az adott bíróság elnöke helyett (vagy mellett) nem helyi bírót is szükséges lenne bevonni.

A nyilvános tárgyalás a magyar büntető- és polgári eljárások lényegi eleme, amit az alkotmány 57. §-a, a Büntető Törvénykönyv 237. §-a és a Polgári Törvénykönyv 5. §-a ír elő. Ezt az elvet a gyakorlatban következetesen tiszteletben tartják.

## Integritási mechanizmusok

Az összeférhetlenség kérdését a büntető és a polgári törvények szabályozzák.

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 22. §-a szerint a hivatásos bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és politikai tevékenységet nem folytathatnak. A bíró nem lehet továbbá országgyűlési vagy önkormányzati képviselő, polgármester, a kormány tagja és állami vezető, például államtitkár vagy szakállamtitkár. A bíró nem lehet választott bíróság tagja.

Ugyanezen törvény 23. §-a szerint a bíró a tisztsége ellátásán kívül kereső tevékenységként csak tudományos, művészi, irodalmi, oktató- és műszaki alkotó munkát végezhet, de ezzel nem veszélyeztetheti függetlenségét és pártatlanságát, illetve nem keltheti annak látszatát sem, valamint nem akadályozhatja hivatali kötelezettségei teljesítését.

A bíró nem lehet gazdasági társaság és szövetkezet vezető tisztségviselője, felügyelő bizottságának tagja, továbbá gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett vagy korlátlanul felelős tagja.

A törvény kifejezetten előírja, hogy a bíró köteles haladéktalanul bejelenteni, ha vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel. Ha a bíró országgyűlési vagy önkormányzati képviselői, illetőleg polgármesteri választáson jelöltetni kívánja magát, köteles e szándékát a bíróság elnökének bejelenteni. A bejelentéstől a választás eredményének közzétételéig szolgálati viszonya szünetel, megválasztása esetén pedig – a törvény szerint – szolgálati viszonya azonnal megszűnik.

Ezeket az összeférhetlenségi szabályokat általában betartják.

Elméletben a bírák semmilyen ajándékot vagy ingyenes juttatást sem fogadhatnak el, tekintet nélkül azok értékére. A Büntető Törvénykönyv szerint az ilyen ajándékok jogtalan előnynek számítanak. Ezért az ajándékok elfogadása vesztegetésnek minősül, és a Büntető Törvénykönyv 250. §-a szerint egy évtől öt évig (minősített esetben kettőtől nyolc évig) terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Habár a kis értékű ajándékok elfogadását a Büntető Törvénykönyv határozottan tiltja, a tisztánlátást megerősítendő, ha etikai kódex írná elő az igazságszolgáltatásban dolgozók számára az ilyen helyzetekben követendő pontos magatartást.

A törvény nem szab meg a bírák lemondását követő korlátozásokat. A volt bíró bármely jogi vagy más területen dolgozhat, de két évig nem járhat el ügyvédként annál a bíróságnál, amelynél korábban bíró volt. Az eljárási szabályok azt is kizárják, hogy az ügyvéd megbízást vállaljon el olyan ügyben, amelyben korábban bíróként járt el.

## Átláthatóság

A bírák és hozzátartozóik számára kötelező vagyonynyilatkozat tétele. A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény szerint az alapvető jogok és köteleességek pártatlan és elfogulatlan érvényesítése, valamint a közélet tisztaságának biztosítása és a korrupció megelőzése céljából a bírák vagyonynyilatkozatot tesznek. Először esküjük letétele előtt tesznek nyilatkozatot, majd háromévenként adnak számot az előző vagyonynyilatkozatban foglaltakhoz képest bekövetkezett vagyonygyarapodásáról és annak jövedelmi forrásairól. Habár a bírói kinevezésnek feltétele a vagyonynyilatkozat megléte, a hozzátartozók szankciók nélkül tagadhatják meg vagyonynyilatkozat tételét. A vagyonynyilatkozatot (helyi- és megyei bíróságok esetében) a megyei bíróság elnökének, az ítéltábla elnökének, illetve a Legfelsőbb Bíróság elnökének kell átadni. A vagyonynyilatkozat nem nyilvános, ahhoz csak a törvényben felhatalmazottak férhetnek hozzá.

Az elektronikus információszabadságról szóló törvény alapján 2007 júliusától az Országos Igazságügyi Tanács, az ítéltáblák és a Legfelsőbb Bíróság minden határozatát köteles közzétenni. A határozatok nem tartalmazhatnak személyes adatokat, de ezen kívül teljes szövegük szerepel az OIT honlapján (<http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=anonim>). Ha az adatbázis a kutathatóságot elősegítő szoftverrel kiépül, kitűnő lehetőséget fog teremteni a széles nyilvánosság számára a határozatok tanulmányozására. A tárgyalások jegyzőkönyvei nem nyilvánosak.

## Panasztétel/végrehajtás

Igazságszolgáltatási korrupció miatt igen ritkán indítanak eljárást. Csak egyetlen esetben indítottak eljárást egy megyei bírósági bíró ellen a közelmúltban, ami alapján állítólag nyomozás is folyik.<sup>232</sup> Nem léteznek leleplezőket védő sajátos szabályok.

A bírákat (az országgyűlési képviselő mentelmi jogához hasonlóan) mentelmi jog illeti meg. Mentelmi jogának felfüggesztése tárgyában az OIT elnökének javaslatára a köztársasági elnök dönt, a Legfelsőbb Bíróság elnöke esetében azonban az Országgyűlés hozza a döntést.

A bírák – írásban – kötelesek minden határozatot megindokolni. A részletes szabályokat a büntetőeljárási törvény és a polgári perrendtartás tartalmazza. A gyakorlat követi a törvényi előírásokat.

Fegyelmi eljárásokra ritkán kerül sor. Csak néhány eset jut el szankciók kiszabásáig, és nincsenek adataink az ilyen eljárásokkal való visszaélésekről. A büntetések többségét valamilyen törvény által megkövetelt határidő be nem tartása miatt szabták ki, mint például gondatlanságnak köszönhető késedelem a határozatok meghozatalában vagy írásba foglalásában.

Hatékony mechanizmusok védik a büntetőeljárások tanúit, amit a büntetőeljárásról és egy e tárgyban hozott törvény, valamint más szabályok írnak le.<sup>233</sup> Ezek a módszerek magukban foglalják a tanúk személyes adatainak titkosságát, és zárt-, valamint rádió vagy videó kapcsolaton keresztül tárgyalásokat stb. A 2001. évi LXXXV. törvény létrehozta a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítőik védelmi programját, ami magában foglalja a tanúk és bírák védelmét is. Habár az igazságszolgáltatásban dolgozók speciális védelmet kaphatnak, ezt csak ritkán kérik.

Az állampolgárok számára az igazságszolgáltatás elérhetőségét meglehetősen megkönnyítették. A bírósági perköltségek nem olyan magasak, hogy jelentős korlátot jelentsenek. A büntetőeljárás költségeit teljes mértékben az állam vagy a terhelt fizeti, az eljárás eredményétől függően.

Korrupcióval vagy más törvényt sértéssel kapcsolatban bárki (illetéktelenesen) feljelentést tehet a nyomozó hatóságnál, akkor is, ha ehhez semmilyen érdeke nem fűződik. A nyomozó hatóság megvizsgálja a bejelentés valóságtartalmát, és szükség esetén nyomozást indít. Ezért a korrupciós esetek vonatkozásában az állampolgároknak nem kell pénzügyi terhekkel szembesülniük, ami akadályt jelentene a feljelentés megtételében.

Az igazságszolgáltatásban a korrupciót nem kezelik speciális belső problémaként. Bár az Országos Igazságszolgáltatási Tanács jogi szakértőkkel mérte fel az igazságszolgáltatásban érzékelt korrupciót, nem készült stratégia a feltárt problémák mérséklésére. Mivel korrupciós ügyekben gyakorlatilag még nem született ítélet igazságszolgáltatásban dolgozók elmarasztalására, ezért a felmérés megállapításai a gyanú szintjén maradnak, aminek részletei a nyilvánosság számára nem hozzáférhetőek.

Külső problémaként jelentkezik, hogy a bírák csak azon bizonyítékokat vehetik figyelembe, amit eléjük tárnak. Mivel a súlyos korrupciós ügyeket első fokon megyei szinten tárgyalják, ezért joggal feltételezhetjük, hogy ezen ügyeknek megfelelő figyelmet szentelnek.

## **Kapcsolat más pillérekkel**

A bíróság – a büntetőeljárásról szóló törvény keretein belül – szorosan együttműködik az ügyészséggel. A legtöbb büntetőügyben a bírák csak az ügyész által bemutatott, megszerzett bizonyítékokra hagyatkozhatnak.

Az Országgyűlés a Legfelsőbb Bíróság elnökét kétharmados többséggel választja. Az Országgyűlés alkotja meg a bíróságok működését és költségvetését megszabó törvényeket is. Az igazságszolgáltatás nem kapcsolódik az állam, a kormány és a NIS további pilléreinek semmilyen más alkotóeleméhez sem, de együttműködésük szükséges, a törvény által megszabott mértékben.

A bíróságok ellenőrzik a közigazgatási döntéseket, beleértve a kormányzat legmagasabb szintjeit is. A közigazgatási ügyekben ez megbízható és hatékony ellenőrzési forma; határozataik mindenki számára kötelezők.

## **Közszolgálat/közigazgatási intézmények**

### **A szektor szerepe a NIS-ben**

A közszolgálati jogviszonyt (mind központi és helyi szinten) Magyarországon két törvény szabályozza: a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.), és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.). A megkülönböztetés fő indoka az volt, hogy – az alkalmazás szempontjából – egy magánszektorhoz hasonló csoportot hozzanak létre a közszférában, amelynek keretében az immár közalkalmazottaknak nevezett

foglalkoztatottakat a hagyományos köztisztviselői jogviszonnyal szemben rugalmasabb feltételek mellett alkalmazhatják. E célt csak részben érték el, és időről-időre újra felbukkannak az egységes szabályozást szorgalmazó javaslatok.

A közszolgáltatásokkal az ügyfelek, azaz az állampolgárok csak akkor elégedettek, ha azok olcsók, rugalmasak és időtakarékosak. Új feladatok merülnek fel, és a régebbiek is módosulnak, így a közigazgatás regionális egységeinek és szintjeinek átalakítása mindig időszerű és folyamatos feladat, amely az államtól az alapvető feladatok ellátásán túlmutató új intézmények létrehozását követeli meg, amelyek alkalmazkodnak a változó körülményekhez. A közintézmények számára bizonyos autonómiát biztosítanak, hogy alkalmazkodni tudjanak az ügyfelek igényeihez, de mindegyik állami irányítás vagy felügyelet alá tartozik. A közszolgáltatók klasszikus típusa a közintézmény, amely többnyire szociális, egészségügyi vagy kulturális feladatokat lát el. A közintézményeket nem tekintik a szűkebb értelemben vett közigazgatás szerves részének. Tevékenységüket nagymértékben a központi közigazgatás, azaz a kormányzat ellenőrzi, hiszen közvetlenül dönt alapításukról, megszüntetéséről és költségvetésükről, valamint folyamatosan ellenőrzi és beszámoltatja őket. Ez a függő viszony a legutóbbi választások után a hazai nyilvánosság számára is világosan felismerhetővé vált, amikor a kormány hozzájárult az egészségügy átfogó megreformálásához – kórházakat vont össze, illetve csökkentette az ágyak és alkalmazottak számát.

Ezzel szemben köztisztviselői létrehozását csak törvény rendelheti el, amely a közfeladatok ellátásához szükséges jogosítványokat is biztosítja. Jellemző példák köztisztviselőkre a különféle foglalkozások kamarái (orvosok, építészek, ügyvédek stb.), amelyek tagjaikat nyilvántartják és ellenőrzik is. A köztisztviselői autonóm, önkormányzattal rendelkező szervezetek, és így a központi közigazgatás, azaz a kormányzat más intézményekkel összehasonlítva viszonylag kisebb ellenőrző hatalommal rendelkezik fölöttük. Köztisztviselőre egy másik példa a Magyar Tudományos Akadémia.

A magyarországi közszolgáltatók harmadik típusa, a közalapítvány, a hatályos jogszabályok szerint már nem alapítható. A közalapítványok az Országgyűlés, a kormány, helyi és kisebbségi önkormányzatok által alapított intézmények a közfeladatok folyamatos biztosítását szolgálták. A magánszemélyek vagy társaságok által alapított egyszerű alapítványokkal szemben, amelyben költségvetési szervek nem lehetnek alapítók, és amelyek törvényességi felügyeletét az ügyészség látja el, a közalapítványok alapítását hivatalos közlönyben kellett közzétenni, és működésüket az Állami Számvevőszék ellenőrizte. A közalapítványokra vonatkozó speciális szabályokat a kilencvenes években alkották meg, hogy a közpénzekből alapított, vagy azt használó alapítványok átláthatóbbá váljanak. A szabályozás ellenére azonban a közalapítványok száma megsokszorozódott, a törvénynek pedig nem sikerült megakadályoznia a közpénzek elszivárgását és az alapítványi vezetők politikai „érdemek” alapján történő kinevezését. Ezért 2006-ban az Országgyűlés törvényben mondta ki, hogy közalapítvány nem alapítható, azok a szervezetek pedig, amelyek közalapítvány létrehozására e törvény hatálybalépése előtt a Ptk. 74/G. §-a alapján jogosultak voltak, alapítványt ezt követően sem alapíthatnak, ahhoz nem csatlakozhatnak és annak alapítói joga gyakorlására nem jelölhetők ki. Ez lényegében a közalapítványok megszüntetését jelenti, az Országgyűlés vagy nemzetközi szerződések által létrehozottak kivételével.<sup>234</sup>

A közszférában 2007-ben 103 900 köztisztviselő és 507 700 közalkalmazott dolgozott, ami a 2006-os adatokhoz képest (109 800 köztisztviselő és 533 700 közalkalmazott) jelentős csökkenést mutat.<sup>235</sup> A kormány 2006 nyarán a végrehajtó hatalom – a közigazgatás és a közszektor egészét tekintve – a rendszerváltás óta legkiterjedtebb reformját valósította meg, ezáltal megváltoztatva a minisztériumok belső hierarchiáját és működését. A minisztériumokat 1990 és 2006 között miniszterek, politikai államtitkárnak nevezett, politikai helyetteseik, valamint közigazgatási államtitkárnak nevezett, a minisztérium szakapparátusát vezető, állandó szakemberek irányították. A 2006-os reform eltörölte a közigazgatási államtitkári tisztséget, és az egész közigazgatási apparátust a miniszter és kabinetjének (politikai alkalmazottakból és nem köztisztviselőkből álló testület) közvetlen politikai ellenőrzése alá vonta. Ez a reform megváltoztatta a belső struktúrát, de a kormány kormányzási rendszerére is messzemenő hatással volt, és – néhány kritikus szerint – a központi közigazgatás túlpolitizálásához vezetett.<sup>236</sup> A kormány közlése szerint 200 költségvetési intézményt olvasztottak be más ilyen intézményekbe, 2 000 köztisztviselőt bocsátottak el a minisztériumokból, és a vezető beosztású köztisztviselők számát a felére csökkentették. Az intézkedések hatására 12 000 köztisztviselő és közalkalmazott távozott a közigazgatásból.<sup>237</sup> Más források szerint a köztisztviselők száma 2006-ban 40 000 fővel csökkent, miközben mind az egészségügyből, mind az oktatásból 10 000 alkalmazott távozott.<sup>238</sup> Megszüntették ugyanakkor a köztisztviselők kitüntetett csoportját, a korábbi jobboldali kormány által létrehozott – a Ktv.-ben

rögzített speciális képesítési követelmények alapján válogatott és kiemelten magas fizetésben részesülő – főtisztviselői kart.<sup>239</sup>

A köztisztviselők és a közalkalmazottak politikai befolyásolását speciális szabályok korlátozzák. A szűkebb értelemben vett közigazgatásra (kormányzatra) szigorúbb szabályok vonatkoznak, mint a tágabban vett közszektorra. A köztisztviselők feladata csak a közintézmények nevében végzett végrehajtási, adminisztratív, vizsgálati és ellenőrzési feladatokra terjed ki. A politikai tanácsadókat kivéve az összes köztisztviselőtől semlegességet és lojalitást várnak el. A Ktv. megtiltja, hogy a köztisztviselők pártban tisztséget vállaljanak. A közalkalmazottak és köztisztviselők – kivéve a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok stb. alkalmazottait – sztrájkolhatnak, de ez a jog az államigazgatási szerveknél csak a kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható.<sup>240</sup> A pártatlanság garanciáit a közszférában hatásosnak tartják, de azok hagyományosan gyengék a felvételeket illetően.

A Ktv. és a Kjt. legutóbbi módosítása<sup>241</sup> bevezette a kötelező pályáztatás rendszerét majdnem minden közszférában betöltött állás tekintetében. Az összes betöltendő köztisztviselői és közalkalmazotti állást ma már meg kell hirdetni. A szabály alól kivételt képező állásokat fel kell sorolni, és a pályáztatás nélkül kinevezettek száma nem haladhatja meg az adott intézménynél dolgozók 3%-át. A munkaadó a pályázókat képesítésük alapján rangsorba rendezi, és ezután dönt a kinevezésről, de nincsen arra vonatkozó szabály, hogy a legelső helyen szereplőt kell választania. A munkaadónak jogában áll továbbá új pályázatot kiírni, ha az előző sikertelen vagy eredménytelen. A pályázót tájékoztatni kell az általa elért eredményről.<sup>242</sup> A rendszer átláthatóvá tételét szolgáló intézkedések ellenére köztisztviselői körökben még mindig gyakoriak a személyre szabott pályázati kiírásokról szóló híresztelések. A leendő köztisztviselőnek eredményes közigazgatási versenyvizsgát is tennie kell.

A köztisztviselőket rendszerint határozatlan időre nevezik ki, de egyre több státuszt határozott idejű szerződéssel töltenek be. A határozott idejű alkalmazás többnyire aggodalmat keltett a köztisztviselők között, különösen mivel e státusz hagyományosan legvonzóbb tulajdonsága a biztonság és kiszámíthatóság volt. A kiszámíthatóságot – a kritikusok szerint – még jobban aláásta az új köztisztviselői bérrendszer, ami teljesítményértékelésen alapuló elemeket is tartalmaz.<sup>243</sup> A kritika többnyire nem a teljesítményértékelés szükségességére, hanem a megvalósítás érdekében alkalmazott módszerekre vonatkozik. Az alkalmazás feltételei közt szerepel a hat hónapos próbaidő, melynek jelentőségét az adja, hogy ebben az időszakban mindkét fél azonnali hatállyal megszüntetheti a jogviszonyt. Máskülönben a köztisztviselők elbocsátása eléggé rugalmatlan, mivel a Ktv. meghatározza a felmentés eseteit: a) ha arról a munkáltató dönthet,<sup>244</sup> b) illetve ha a felmentés kötelező.<sup>245</sup> A munkáltató a felmentést köteles megindokolni, amiből a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, továbbá bizonyítania kell, hogy a felmentés indoka valós és okszerű. A közalkalmazottak felmentésének szabályai ehhez hasonlóak. A vezetői megbízás külön indokolás nélkül azonnali hatállyal visszavonható, bár a főosztályvezetők kinevezése egy újabb törvénymódosítás eredményeként ma már hat évre szól,<sup>246</sup> aminek lejártá előtt felmentésüket igencsak korlátozták. E módosítást az ellenzék hevesen kritizálta, akik szerint ezzel a kormány a „saját embereit akarja bebetonozni”.<sup>247</sup> A miniszter a törvény által szabott feltételeket teljesítő köztisztviselőket előléptetheti.

Új rendszert vezettek be a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályaival kapcsolatban is, amelyet egy bő éven belül azonban átfogóan módosítottak.<sup>248</sup> A kiemelkedő teljesítményt nyújtó köztisztviselők fizetésemelést kaphatnak, míg a gyenge teljesítmény a kereset csökkentését vonhatja maga után. Ezt a rendelkezést fontos eszköznek tekintik a közszolgálatnak a rugalmasabb magánszektorhoz való közelítésében.<sup>249</sup> A teljesítményértékelés fő szabályait a Ktv., illetőleg a végrehajtására e célból elfogadott kormányrendelet tartalmazza.<sup>250</sup> A miniszter vagy az országos közigazgatási szerv vezetője évente meghatározza a teljesítménykövetelmények alapját képező kiemelt célokat. A munkáltatói jogkör gyakorlója e célok alapján állapítja meg a köztisztviselővel szemben támasztott követelményeket. Ezek az intézkedések azonban heves vitát váltottak ki, mivel a magánszektor értékelési módszerei igen újnak számítanak a közigazgatásban, és néha idegenek a munkavállalók számára. Egyesek szerint, többnyire a nagyarányú elbocsátások miatt, a reformok eddig inkább csak gyengítették a közigazgatást, és rontották hatékonyságát. A rendszert alapjaiban változtatják meg, de a legtöbb közigazgatási feladat lebonyolítását nem egyszerűsítették. Ezért valószínűtlennek tűnik, hogy a teljesítményértékelés és a hozzá kapcsolódó intézkedések bevezetése a kívánt eredménnyel jár majd, hiszen ezek olyan lépések, amelyeket – sikerességük érdekében – csak a strukturális változtatások után lett volna célszerű alkalmazni.<sup>251</sup> Éppen emiatt kényszerült a kormány 2008 elején újragondolni a teljesítményértékelés rendszerét, többek között a jutalom kötelező elosztásának keretszámait is.

## Struktúra és források

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény szerint a költségvetés keretszámait fejezetenként rögzítik, amelyeken belül a pénzeszközöket viszonylag szabadon használhatják. A költségvetési törvény meghatározza a közigazgatási szervek és közszféra rendelkezésére álló összeget. A költségvetés a minisztériumok és (összevontan) a helyi önkormányzatok szerint fejezetekre tagozódik, azonban az önálló intézmények (pl. bíróságok) is külön fejezettel rendelkeznek, ami biztosítja számukra az önállóság bizonyos szintjét a költségvetési értelemben is. A fejezetek felelősei (miniszterek vagy az adott autonóm intézmény elnökei, stb.) jogosultak saját fejezetük költségvetési javaslatának összeállítására. A jóváhagyott költségvetési törvény végrehajtásában szintén viszonylagos szabadságot élveznek az egyes fejezetek gazdái.

Bár jogállásuknak megfelelően a köztisztviselőket az adott intézmény költségvetéséből fizetik, és így nem kaphatnak „feketén” jövedelmet, ezt a szabályt a gyakorlatban nem teljesen alkalmazzák. A polgári jog körébe tartozó egyedi szerződésekkel gyakran biztosítanak többletjövedelmet a köztisztviselők egyes elvégzett feladataiért, hogy ezzel enyhítsék a szolgálati időn alapuló bértábla merevségét.<sup>252</sup> A közalkalmazottak számára tilos feladataik ellátására munkáltatójukkal munkavégzésre irányuló további jogviszonyt létesíteni,<sup>253</sup> ugyanakkor a közalkalmazottak munkaköri leírásában nem szereplő feladatokra alkalmanként külön szerződéseket kötnek, vagy a közalkalmazottak által elvégzett plusz munkát külső cégeken keresztül fizetik ki.<sup>254</sup>

## Számonkérhetőség

A közigazgatásban két fő ellenőrzési típus létezik: a) a közigazgatás rendszerének belső ellenőrzése, b) az igazságszolgáltatás vagy más szervek, például országgyűlési biztosok vagy az Állami Számvevőszék által végzett külső ellenőrzés. A belső ellenőrzés jelentheti egyrészt a hierarchikus szervezeten belüli közvetlen ellenőrzést. A központi közigazgatásban a felsőbb szervek vagy szervezeti egységek rendszerint széles hatáskörrel rendelkeznek az alárendelt egységek befolyásolására, utasítására és a velük kapcsolatos kérdések eldöntésére. Másrészt a közszolgálat feletti ellenőrzés leginkább arra korlátozódik, hogy a közszolgáltatást nyújtók döntéseinek törvényességét vizsgálja, beavatkozik a jogi, pénzügyi és szervezeti kérdésekbe, de nem befolyásolja az intézmények mindennapi működését. A közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint mindenki, akinek jogát a hatósági döntés érinti, fellebbezést nyújthat be a döntést meghozó hatósághoz.

A külső törvényességi ellenőrzést az alkotmány alapján a bíróságok a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése által gyakorolják.<sup>255</sup> Az első fokon eljáró helyi bíróságokhoz 2007-ben összesen 12 684 közigazgatáshoz kapcsolódó beadványt nyújtottak be, kevesebbet mint az előző évben.<sup>256</sup> (A magyar bírósági rendszerben nem működik külön közigazgatási bíróság, az ilyen ügyeket az általános bíróságok tárgyalják.) A leggyakoribb ügyek adózási és vámproblémákat, építési engedélyeket, helyhatósági döntéseket, kárpótlást, versenyjogi- és közbeszerzési határozatokat, valamint idegenrendészeti és menekültügyeket stb. érintenek.<sup>257</sup>

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosja (az adatvédelmi biztossal és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosával együtt) szintén figyelemmel kíséri az alkotmányos jogok érvényesülését a közigazgatásban. Bár az országgyűlési biztos nincs felhatalmazva az érintett intézményt kötelező határozatok meghozatalára, a statisztikák szerint az állampolgárok gyakran fordulnak hozzá panaszaikkal. Az utóbbi években az országgyűlési biztoshoz érkezett bejelentések többsége, a helyi polgármesteri hivatal (2006-ban 837, 2007-ben 823 panasz), bíróság (2006-ban 460, 2007-ben 443 panasz), a rendőrség (2006-ban 342, 2007-ben 337 panasz), valamint közüzemi szolgáltatók (2006-ban 284, 2007-ben 323 panasz) munkáját sérelmezte. A legtöbb panaszos a meghozott döntést, az eljárás szabálytalanságait és a közigazgatási szervek „hallgatását”, azaz az intézkedések elmulasztását kifogásolta.<sup>258</sup>

A közigazgatás pénzügyi működését az Állami Számvevőszék ellenőrzi és értékeli. A legtöbb esetben megállapításaival és ajánlásaival a média és az érintett szervek is egyetértenek, amint azt a közalapítványok megszüntetése is példázta.<sup>259</sup> Mindazonáltal további lépések szükségesek annak érdekében, hogy a javaslatainak a jövőben még nagyobb hatása legyen.



## Integritási mechanizmusok

A Ktv. rendelkezései előírják a közszolgálatnál össze nem egyeztethető pénzügyi vagy más érdekeltségek megszüntetését. A politikai összeférhetetlenség kiküszöbölése érdekében a köztisztviselő pártban tisztséget nem viselhet, illetve nem lehet önkormányzati képviselő az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén lévő önkormányzatnál. A központi államigazgatási szerv köztisztviselője nem lehet önkormányzati képviselő.<sup>260</sup> A köztisztviselő egyéb munkavégzést – tudományos, oktatói, művészeti stb. tevékenység kivételével – csak a munkáltató engedélyével folytathat. Ha összeférhetetlenségi ok merül fel, azt írásban haladéktalanul jelenteni kell. Az összeférhetetlenség megszüntetésének elmaradása a szolgálati jogviszony megszűnéséhez vezethet, de a köztisztviselő elkerülheti elbocsátását, ha időben megszünteti az érdekkonfliktust. A köztisztviselő nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő.

A közalkalmazottak összeférhetetlenségi szabályai kevesebb fogódzót nyújtanak: a törvény értelmében nem létesíthetnek munkavégzésre irányuló további jogviszonyt, ha az munkakörükkel összeférhetetlen. Az összeférhetetlenség egyes eseteit a közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabály állapítja meg: a felsőoktatás magasabb vezetője nem lehet vezető tisztségviselője, könyvvizsgálója olyan gazdasági társaságnak, amelyben az adott felsőoktatási intézmény alapítói, tulajdonosi érdekeltséggel rendelkezik.<sup>261</sup> Amíg a köztisztviselőknek kifejezetten tiltott, hogy önkormányzati képviselők legyenek, a közalkalmazottakra nem vonatkozik ilyen szabály. A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) hasonló korlátozás bevezetését javasolta a közalkalmazottakhoz kapcsolódóan is.<sup>262</sup>

A köztisztviselőkre nem vonatkozik olyan speciális szabály, amely megakadályozná, hogy a magánszektorban elhelyezkedve visszaéljenek a korábbi pozíciójukban megszerzett kapcsolati hálójukkal és ismereteikkel. A köztisztviselők által elfogadható ajándékokat sem szabályozzák, bár az összes ajándékot kötelesek feltüntetni vagyonynyilatkozatukban. A köztisztviselők általános etikai kódexe már évek óta készülében van, de még nincs jele annak, hogy azt végül el is fogadják. A GRECO (Európa Tanács) második körös Magyarországot értékelő jelentésében egy ilyen kódex elfogadását is ajánlja.<sup>263</sup> Az államreform operatív program – az etikai tanács felállítása mellett – ezt is a 2006/2007-es kiemelt projektek közt említi.<sup>264</sup> A közalkalmazottak szintén elkezdtek saját etikai kódexeik kimunkálását, de ez a törekvés csak néhány szakmára korlátozódott – mint a Szociális Munka Etikai Kódexe,<sup>265</sup> vagy a Rendőri Hivatás Etikai Kódexe.<sup>266</sup>

## Átláthatóság

Az alkotmány biztosítja a jogot a közérdekű adatok megismerésére. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény értelmében minden közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő adat alapesetben közérdekű, és az információadás megtagadása ellen panasszal lehet élni. Az elektronikus információszabadságról szóló törvény további átláthatósági szabályokat vezetett be, előírta a közérdekű adatok (pl. éves költségvetés és a végrehajtásáról készített beszámoló stb.) kötelező nyilvánosságra hozatalát a közigazgatási szervek honlapján. Az interneten keresztül érvényesülő átláthatóság magában foglalja a jogszabálytervezetek közzétételét, és ezzel esélyt teremt a nyilvános vitára a világhálón. Azonban meg kell jegyeznünk, hogy e rendelkezéseket a gyakorlatban nem alkalmazzák teljes körűen, és a közigazgatás legtöbb honlapja nem felel meg a törvényi követelményeknek. Az utóbbi évek egyik legnagyobb vállalkozása az e-kormányzás felhasználó központú megvalósítására az Elektronikus Kormányzat-központ által üzemeltetett [www.magyarorszag.hu](http://www.magyarorszag.hu) honlap, amely információkat szolgáltat a kormányzásról és elektronikus ügyintézési lehetőséget nyújt (az úgynevezett ügyfélkapun keresztül) az állampolgárok számára.

Az üvegseb törvény részletes átláthatósági és közzétételi szabályokat vezetett be a közpénzek és a köztulajdon felhasználása és működtetése terén.<sup>267</sup> Korábban a köztisztviselők számára nem létezett általános vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség, bár azt bizonyos „fontos és bizalmi” pozíciókat betöltő alkalmazottaktól már rendszeresen megkövetelték. Az üvegseb törvény kiterjesztette ezt a kötelezettséget. Elrendelte, hogy kétvétenként kötelesek vagyonynyilatkozatot tenni a következők: a jelentős tőkéjű, legalább többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek vezető tisztségviselői és felügyelő bizottsági tagjai; az állami, önkormányzati támogatásokról döntő és az avval való elszámoltatást végző személyek, valamint a felhasználásuk ellenőrzésével megbízott szervezetek ügyintézői. A Ktv. előírta, hogy a munkáltató a köztisztviselő

vagyonnyilatkozatát, az érintett jelenlétében, rendszeresen összevesse előző vagyonnyilatkozatával.<sup>268</sup> Ha a köztisztviselő törvényes forrásból származó jövedelme a vagyongyarapodásra magyarázatot nem adott, vagy ha olyan bejelentés érkezett, hogy a vagyonnyilatkozat nem teljeskörű, a közigazgatási szerv vezetője ellenőrzési eljárást kezdeményezett a Belügyminisztérium Közigazgatásszervezési és Közszolgálati Hivatalánál. E rendelkezések hatékonyságát csökkentette, hogy az ellenőrzési eljárás nem tett lehetővé véletlenszerű ellenőrzéseket a köztisztviselők által benyújtott vagyonnyilatkozatok valóságtartalmának ellenőrzésére, bár soron kívüli nyilatkozattételt lehetett elrendelni, ha gyanús vagyonnövekedést jelentettek. A rendelkezéseket bírálók hangsúlyozták továbbá, hogy a vagyon eredetének bizonyítását a köztisztviselő kötelezettségévé kellene tenni.<sup>269</sup> A költségvetési és egyéb pénzeszközökkel gazdálkodó, azokat ellenőrző, valamint az állami és önkormányzati vagyonnal kapcsolatban döntést hozó közalkalmazottak a foglalkoztatásuk megkezdésekor, majd azt követően háromévente tettek vagyonnyilatkozatot.<sup>270</sup> A jelenleg hatályos törvény szerint a munkáltatói jogkör gyakorlója az állami adóhatóságnál a közélet tisztasága szempontjából jelentős érzékenységgel rendelkező munkakörben foglalkoztatott köztisztviselő és vele egy háztartásban élő hozzátartozója vagyongyarapodásának vizsgálatát a közszolgálati jogviszony fennállása alatt ötévente, megszűnése esetén haladéktalanul kezdeményezi.

## Panasztétel/végrehajtás

A magyar köztisztviselői és közalkalmazotti szabályozásból hiányzik a jogellenes tevékenységet bejelentőkre (az ún. *whistleblower* személyekre) vonatkozó megfelelő szabályozás. Nem létezik belső vagy a hierarchián kívüli, a jogellenes tevékenységet leleplező jelentések kezelését szolgáló szervezet vagy rendszer sem. A Ktv. szerint a köztisztviselő köteles felettese utasításának végrehajtását megtagadni, ha annak teljesítésével: a) bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítana meg; b) más személy életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné. Az utasítás végrehajtását megtagadhatja, ha annak teljesítése az életét vagy egészségét veszélyeztetné.<sup>271</sup> A köztisztviselő kérheti az utasítás írásba foglalását, ha annak végrehajtása jogszabályba ütközne, kárt idézhet elő, vagy ha súlyos következménnyel jár a köztisztviselő vagy mások számára. A köztisztviselő, ha felettese utasításával nem ért egyet, joga van különvéleményét írásba foglalni. A köztisztviselőket azonban más jogszabály nem védi, és ezért például korrupció bejelentése esetén a rendelkezésre álló lehetőségek és biztosítékok eléggé korlátozottak. Másrészről a Büntető Törvénykönyv szerint az a hivatalos személy (azaz a legtöbb köztisztviselő), aki nem tesz feljelentést a hivatalos minőségében tudomására jutott vesztegetésről, vétséget követ el.<sup>272</sup> A helyzet meglehetősen ellentmondásos, hiszen ez a kötelezettség és a feljelentések komolyan vételének hiánya könnyen feljelentési dömpinget eredményezhet, minden vélt és feltételezett bűncselekményt jelentve, ahogy arra a GRECO is rámutatott Magyarországot értékelő jelentésében.<sup>273</sup> A közalkalmazottak esetében hasonló a probléma, de még ennél is kevesebb szabály létezik a feljelentések kezelésére.

A korrupciós hivatalnokok ellen indított vizsgálatok iránt a közvélemény rendszerint nem érdeklődik. A közigazgatásban mindenütt megszokott gyakorlat a problémák szervezeten belüli "elintézése" a nyilvánosság lehető legkisebb bevonásával. A legtöbb ügyet a Ktv. fegyelmi eljárásának alkalmazásával oldják meg. A törvénysértések azonban eljuthatnak a bíróságokig. Nincsenek pontos statisztikák a korrupció miatt köztisztviselőket ellen indított fegyelmi és büntetőeljárásokról. A rendőrség bűncselekményekről szóló nyilvántartásából kiderül a meghozott intézkedések nagyságrendje, az adatok viszont az összes hivatalos személy elleni nyomozást tartalmazzák, a köztisztviselőkön kívül ide értve – többek között – az országgyűlési és a helyi önkormányzati képviselőket, közjegyzőket is.<sup>274</sup> A 2002 és 2007 között ismertté vált hivatalos személyeket érintő aktív (azaz az általuk kezdeményezett) vesztegetések száma előbb növekvő, majd 2005-től csökkenő tendenciát mutat. Hasonló folyamat figyelhető meg a passzív vesztegetésekkel kapcsolatban (ahol a hivatalos személyek jogtalan előnyt fogadnak el) is.<sup>275</sup>

Egy 2004-ben elfogadott törvény szerint, bárki panasszal és közérdekű bejelentéssel fordulhat a az eljárásra jogosult szervhez.<sup>276</sup> Az igazságszolgáltatási és közigazgatási eljárások elleni panaszok nem tartoznak e törvény hatálya alá. A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A bejelentés megoldási javaslatot is tartalmazhat. A közigazgatási szervek harminc napon belül kötelesek a bejelentést elbírálni. E törvény előzménye egy 1977-ben hozott törvény, amely védelmezte a bejelentőket és kötelezte a szerveket a hozzájuk benyújtott

bejelentések elintézésére.<sup>277</sup> Ez a korábbi törvény kevés eredménnyel járt: a nyilvántartásokban alig akad olyan panasz vagy javaslat, amit ennek alapján nyújtottak be. Annak ellenére, hogy a közintézményekhez fordulás jogát nagy előrelépésnek tartják, a közérdekű bejelentést tevők védelmét még mindig csak a Büntető Törvénykönyv mondja ki.<sup>278</sup>

## Kapcsolat más pillérekkel

A közszoigálat fontos szerepet tölt be a magyarországi nemzeti integritásrendszerben. A korrupciót legtöbbször mindenek előtt a közigazgatással és az ott dolgozókkal hozzák összefüggésbe, tehát lényeges, hogy minden reformjavaslat foglalkozzon e témával. A közpénzekkel gazdálkodó, a közbeszerzésekben résztvevő, az építési és más engedélyeket kiadó köztisztviselők a vesztegetés biztos célpontjai, és helyzetük nagyon érzékeny. A kisebb településeken és a helyi önkormányzatoknál a helyzet még problémásabb, mivel a személyes kapcsolatok gyakran befolyásolhatják a döntéshozatalt, intézkedéseket és vizsgálatokat. A politikai befolyás és a közigazgatási struktúra állandó változtatásai veszélyeztetik a közszoigálatok és az igazgatási rendszer stabilitását.

A közszoigálat és a közszeaktor állandó kölcsönhatásban van a NIS más területeivel. A pilléreket érintő minden korrupcióellenes intézkedést a közigazgatásra gyakorolt hatásának és következményeinek figyelembevételével kell megtervezni. Ez természetesen fordítva is igaz. Elkötelezett köztisztviselők és közalkalmazottak nélkül szinte nincs esély a stabil és működőképes integritásrendszer felépítésére. Az állami alkalmazottak elkötelezésének első és alapvető feltétele, hogy biztonságot és tisztességes anyagi körülményeket teremtsenek számukra. A jelenlegi kormányintézkedések közül néhány ebbe az irányba mutat, de a folyamatos problémák, mint például a jogellenes tevékenységet bejelentők védelmének hiánya vagy a vagyonnyilatkozatok szabályozásának hiányosságai, valamint az új teljesítmény-elbírálási rendszer nehézségei rámutatnak a további átfogó lépések szükségességére.

## Rendvédelmi szervek

### A szektor szerepe a NIS-ben

A korrupció jelenségéhez szorosan kapcsolódó cselekmények mind bűncselekménynek minősülnek. A rendőrség, valamint a nemzetbiztonságai szolgálatok felelősek a korrupciós bűnözés felderítéséért, a nyomozást pedig a rendőrség és az ügyészség végzi. Ennek ellenére a törvény a korrupció fogalmát nem alkalmazza egyetlen bűncselekmény vagy bűncselekmény csoport meghatározására sem. A korrupciót vegyesen, a vesztegetés, hivatali visszaélés, a befolyással üzérkedés vagy ezek felajánlása alatt tárgyalja. A Vám- és Pénzügyőrség hatáskörébe tartozik néhány olyan bűncselekmény, mint például csempészet, adócsalás, jogosulatlan gazdasági előny szerzése, amelyek elkövetési magatartásához korrupciós cselekmény (vesztegetés, hivatali visszaélés) mint eszközcselekmény kapcsolódhat, ugyanakkor ezek önállóan büntetni rendelték. Más rendvédelmi szervek, mint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a nemzetbiztonságai szolgálatok (amelyek jogosultak kényszerítő eszközöket alkalmazni), nincsenek közvetlen kapcsolatban a korrupció elleni harccal, azonban működésük során kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket a korrupció felszámolására, és jelenteni az ilyen eseteket a megfelelő szervnek.

A rendvédelmi szervek NIS pilléreként való teljesítménye nem kielégítő, ami nyilvánvaló, ha a hivatalos adatokat összehasonlítjuk a független kutatások eredményeivel vagy a mindennapi élet tapasztalataival. A korrupcióval kapcsolatos ismert bűncselekmények száma elég alacsony ahhoz, hogy azt gyanítsuk, a bűnesetek igen jelentős arányban felderítetlenek maradnak. Az effajta bűncselekmények között a vesztegetés a leggyakoribb. 2002-ben csupán 735 ilyen bűncselekmény vált ismertté. Az ezt követő évek kisebb visszaesése után 2005-ben 818 eset került napvilágra, azonban a rákövetkező évben (2007-ben) a vesztegetési ügyek száma 313-ra csökkent.<sup>279</sup>

Továbbá meg kell jegyeznünk, hogy csak a rendőrségi nyomozások 40%-a vezetett bírósági elmarasztaláshoz.<sup>280</sup>

A rendőrség és a többi rendvédelmi szerv rendelkezik az összes szükséges jogkörrel a gyanús kapcsolatok vizsgálatához (ebbe beleértendő a titkos információgyűjtés, informátorok, sőt a fedett nyomozó alkalmazása is). A korrupció elleni küzdelem során a rendőrségnek bizonyos körülmények között joga van csapdát állítani. Ennek ellenére nem tapasztalható, hogy a rendőrség jelentős erőket koncentrálna a közélet e negatív jelensége ellen, kivéve a rendőrségen belüli korrupció visszaszorítására indított kampányt.

A rendvédelmi szervek erőfeszítéseit a korrupció leleplezésére és megelőzésére hátráltatja az a tény, hogy a kórtól maguk sem mentesek, ezért a belső korrupciós cselekmények felderítésében való közreműködési hajlandóság az elvárt szintet a rendészeti szervek tagjai részéről nem minden esetben éri el. Az idevágó kutatási eredmények szerint, a rendőrségi munka magyarországi feltételei termékeny talajt nyújtanak a korrump magatartás kialakulásához. A legtöbb szerző szerint a rendőr (szub)kultúra az egyik legerősebb és legfontosabb tényező a korrump magatartás feltételeinek vagy magának a korrupciónak a kialakításában. Különösképp a rendőrség tagjainak összetartása okozhatja a kollégák megvédelmezését még akkor is, ha durván megsértették a jogszabályokat vagy az emberi viselkedés elemi szabályait.<sup>281</sup>

A korrupció jelenségéhez tartozó, ismertté vált bűncselekmények 10-25%-át rendőrök követték el.<sup>282</sup> Ez a felderítési arány már önmagában tükrözi a bűnüldözés vezetőinek elszánt erőfeszítéseit a belső korrupció elleni harcra. A Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat, ami az illetékes miniszter felügyelete alá tartozik, komoly erőfeszítéseket tett a visszasságok leleplezésére és a megfelelő nyomozószervek informálására. A Szolgálat titkon információgyűjtést is végezhet, azonban maga nem indíthat nyomozást – amit sokan vitatnak. A belső és külső korrupcióhoz való hozzáállás e különbsége azt eredményezi, hogy az utóbbi nagymértékben felderítetlen marad.

Az ügyészség Magyarországon független a közhatalom más alrendszerétől. A legfőbb ügyész az Országgyűlésnek felelős, és további védelemmel élve az Országgyűlés beavatkozásai ellen, például, nem lehet felmenteni hatéves hivatali ideje alatt. A legfőbb ügyészt, aki az ügyészi szervezetet vezeti és irányítja, az Országgyűlés választja. A katonai ügyészség az ügyészi szervezet részét képezi, élén a katonai főügyész áll, aki a legfőbb ügyész egyik helyettese. A rendvédelmi szervek tagjait érintő nyomozást civil ügyészek végzik, kivéve, ha a bűncselekmény katonai jellegű (mint a szolgálat megtagadása, kötelességszegés stb.). Mivel a legfőbb ügyész megválasztása egyszerű – és nem kétharmados többséget igénylő minősített – szavazással történik, ezért inkább pártpolitikai mint csupán szakmai szempontok játszanak szerepet kiválasztásában. Ezt példázza az az eset, amikor az Országgyűlés 2006. július 3.-án elvetette a (formális jelölési jogával élő) köztársasági elnök jelöltjét, tulajdonképpen azért, mert a jelölést nem előzte meg a parlamenti pártokkal történő konzultáció. Az eljárás egésze a politikai szövetségek számára biztosít teret a tényleges jelölésre.

Hangsúlyoznunk kell, hogy a rendőrség szervezeti kultúrája viszonylag zárt és nem közszolgáltatás-orientált. Egyetlen országos rendőrségi szervezet létezik, ami erősen centralizált és katonai jellegű. A többi rendvédelmi szerv felépítése és irányítása hasonló, bár a tűzoltóságot a helyi önkormányzatok felügyelik. A rendőrséget a miniszterelnök által kinevezett, de a rendészeti miniszternek felelős országos rendőr-főkapitány irányítja. A miniszter ajánlása alapján, a miniszterelnök bármikor felmentheti a rendőr-főkapitányt. Ez ismét azt jelenti, hogy politikai megfontolások is szerepet játszhatnak a kinevezésben vagy felmentésben. Az egyetlen ellensúly e vezető kinevezésében az, hogy a jelöltet meghallgatja az illetékes országgyűlési bizottság, azonban ez gyenge biztosíték, mivel a kormánytöbbség az ellenzékkel mindig leszavazhatja, még a bizottságokban is. Mindenesetre a bizottság véleménye semmire sem kötelezi a miniszterelnököt.

A rendőrség által végzett nyomozást az ügyészség felügyeli, Ebben a vonatkozásban a rendőrség függetlenségét garanciáik védik (nem adható olyan utasítás, amely a rendőrséget hatáskörének gyakorlását akadályozhatja). Másrészről azonban, bizonyos körülmények közt, a rendőr nem tagadhatja meg a szolgálati előjáró jogszabálysértő utasításának teljesítését.<sup>283</sup> Ez a rendelkezés bizonyosan nem segíti az számonkérhetőséget és egészében sem válik a jogállamiság javára.

A korrupciós ügyeket a rendőrség és az ügyészség is vizsgálhatja. A korrupciós ügyekben nyomozást végző és a vádat képviselő szervek szakképzését, technikai felszereltségét és anyagi forrásait nagymértékben javítani kellene, hogy képesek legyenek a politikai és gazdasági érdekekkel átszőtt magas szintű korrupciós ügyek leleplezésére. Ennek ellenére a létező kapacitásokat nem szükségképpen használják ki teljes mértékben, és mivel a bizonyítékokat nem a

megfelelő időben gyűjtik be, az eljárások rendkívül elhúzódnak, emiatt a bírósági eljárást túlságosan erőtlenné tartják.<sup>284</sup>

Néhány jogszabály az intézményes korrupció megnyilvánulásának tekinthető magatartások törvényesítésének és bátorításának irányába mutat. A 16/1999. (II. 5.) Korm. rendelet a rendőrség (a vezetőivel kötött szerződés alapján végezhető) magánjogi szolgáltató tevékenységét szabályozza, amit bárki megrendelhet, ha hajlandó fizetni érte. Mivel a rendőrség a biztonsági szolgáltatások egész piacán széles ellenőrzési és vizsgálati hatáskörrel rendelkezik, ezért e cégekkel szemben versenytársként való megjelenése hatalmas teret nyit a visszaélések előtt. Sőt, ezen felül a rendelet világossá teszi, hogy a szerződéses alapon nyújtott magánszolgáltatás teljesítésében közreműködő rendőr tevékenysége szolgálati tevékenység, azaz összes jogosítványát használhatja.

## Struktúra és források

A rendőrségen és az ügyészségen kívül a törvények végrehajtására felhatalmazott rendvédelmi szervek: a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, a Vám- és Pénzügyőrség, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és az öt nemzetbiztonsági szolgálat: az Információs Hivatal (külföldi felderítés), a Nemzetbiztonsági Hivatal (alkotmányos rend védelme, belső elhárítás), a Katonai Felderítő Hivatal, a Katonai Biztonsági Hivatal (katonai elhárítás) és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (amely például lehallgathatja a rendvédelmi szervek kommunikációját, beleértve a rendőrséget is). A helyi önkormányzatoknak jogukban áll közterület-felügyelet felállítását, amely igen korlátozott hatáskörrel a közterületi rendet és tisztaságot védi.

A rendvédelmi szervek éves költségvetését az Országgyűlés az illetékes minisztériumok költségvetésén belül hagyja jóvá. A Magyar Államkincstár fedezi e szervek kiadásainak túlnyomó többségét, de kismértékben saját bevételeket is terveznek. Például a rendőrség 2008. évi költségvetése 216 129,2 millió Ft volt, amiből 211 468,5 millió Ft-ot az Államkincstár, a fennmaradó 4 660,7 millió Ft-ot pedig maga a rendőrség biztosított. A saját bevételeket szerződéses munkavállalással (a 16/1999. (II. 5.) kormányrendelet alapján), ingatlan értékesítésből vagy más forrásból teremtik elő. Emiatt lehetséges, hogy a rendőrségi vezetők olyan pénzeszegeket kapjanak, amelyek nem szerepelnek a hivatalos költségvetésben. Továbbá a rendőrség fedett tevékenységeihez rendelkezésre bocsátott összegek célját nem részletezik, és így azok különösen részletekbe menő ellenőrzés nélkül elkölthetők. A rendvédelmi szerveknél dolgozó nem vezető beosztású alkalmazottak fizetése alacsony, ami növeli a korrupcióval szembeni sebezhetőséget.

2008-tól a határőrség rendőrségbe olvadása után az új rendőrség együttes állománya kb. 45 000 fő. A többi szervnek lényegesen kevesebb alkalmazottja van: (a Vám- és Pénzügyőrségnél kb. 6 800 fő, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságánál kb. 8 400 fő, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnál kb. 9 000 fő, a nemzetbiztonsági szolgálatoknál összesen kb. 4 000 fő és az ügyészségnél 3 755 fő). A közterület-felügyelőségek felügyelőinek száma a helyi önkormányzatok igénye és pénzügyi lehetőségei szerint alakul. Közülük a legnagyobb a Budapest által fenntartott Fővárosi Közterület Felügyelőség kb. 250 alkalmazottal.

## Számonkérhetőség

A rendvédelmi szervek többségét miniszter felügyeli. Ez számonkérhetőségük legfőbb szervezeti garanciája, bár néhány esetben más hatóságok is ellenőrizhetik őket. Hangsúlyoznunk kell, hogy a rendőrség és a többi hasonló szerv katonai jellegű szervezeti felépítése jelentősen korlátozza működésük hatékony külső ellenőrzésének lehetőségét.

Az Országgyűlés többféle módon és jogcímen ellenőrizheti a végrehajtó hatalmat, de a magyar parlamentáris rendszerben a kormány és a törvényhozás döntései mögött ugyanaz a többség áll. Ezért nem valószínű, hogy az országgyűlési képviselők nagyon kritikusan ítélnék meg a törvények végrehajtásával összefüggő visszaéléseket. Az országgyűlési biztosok hatásköre kiterjed a panaszok kivizsgálására, továbbá az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból is eljárhatnak. A rendvédelmi szervek tekintetében a biztosok számára hozzáférhető információkat az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX

törvény mellékletében található hosszú lista korlátozza. Nem tekinthetnek be minősített dokumentumokba, például a rendőrség védett nemzetközi szerződéseibe, titkos fedett tevékenységek iratiba stb. Úgy tűnik, nincs elfogadható indok arra, hogy megakadályozzuk az Országgyűlés ellenőrző funkciójának e választott képviselőit abban, hogy hozzájussanak a rendvédelem érzékeny területein fontos információkhoz, amely területek már csak érzékenyséjük miatt is a legjobban ki vannak téve a korrupció veszélyének.

A rendőrség minden eljárása miatt bírósági eljárás indítható. Például polgári pert indíthatnak ellene kártérítés érdekében, vagy a személyiségi jogok megsértéséért kérhetnek elégtételt. A rendvédelmi szervek közigazgatási határozatainak felülvizsgálataért, beleértve a panaszokkal kapcsolatosakat is, szintén bírósághoz lehet fordulni. A rendvédelmi szervek tagjait érintő büntetőügyeket civil bíróságok tárgyalják, kivéve ha katonai bűncselekmény is felmerül, mert ekkor az ügyben a bíróság katonai tanácsai járnak el.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény III. fejezete részletesen tárgyalja a rendőrség és a helyi önkormányzatok kapcsolatát, de nem ad semmilyen igazán jelentős jogkört a helyi és megyei képviselőtestületeknek. A rendőrkapitányok kötelesek beszámolni az adott terület közbiztonságának helyzetéről. A helyi önkormányzatok újabb beszámolót kérhetnek, ha az előzőt nem fogadták el. Ismételt elutasítás esetén a megyei vagy az országos rendőrfőkapitány köteles vizsgálatot tartani, és ennek keretében a helyi rendőri vezető alkalmasságát megvizsgálni. Mindazonáltal a végső döntést a rendőrségen belül hozzák. Néhány helyi önkormányzat a gyakorlatban is élt e jogával, visszautasítva a rendőrkapitány beszámolóját, azonban ez nem vezetett semmilyen eredményre. A helyi önkormányzatoknak nincs joga a közrend védelmezőivel szembeni akaratuk érvényesítésére. Azt is meg kell jegyeznünk, hogy a rendőrség beszámolóival kapcsolatos döntéseket gyakori vélemény szerint pártpolitikai megfontolások alapján hozzák.

Az ügyészek csak feletteseiknek tartoznak elszámolással. Szervezetük teljesen központosított, és a hierarchiában feljebb lévőket felhatalmazza az alárendelt egységek és ügyészek utasítására. Az egész szervezet csúcán a legfőbb ügyész áll. Az Országgyűlés beszámoltathatja, de nincs jogkövetkezménye annak, ha nem fogadják el a választát.

A nyilvánosság szerepe korlátozott a rendőrség működésében, mivel a bűnüldözést nem tekintik klasszikus közszolgáltatásnak. Néhány társadalmi szervezet egyéni szerződések keretében ellát bizonyos „ellenőrzést”, így például a Magyar Helsinki Bizottság előzetes értesítés nélkül is felkeresheti a fogvatartottakat, és tájékozódhat az esetleges rendőrségi túlkapásokról.

## Integritási mechanizmusok

Az alkotmány 40/B. §-a szerint a honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok tagja nem lehet tagja pártnak, és politikai tevékenységet sem folytathat. Az ügyészekre is hasonló tiltás vonatkozik [alkotmány 53. § (2)].

A rendvédelmi szervek tagjának jogában áll szakmai és más szervezetekhez csatlakozni, de köteles a hivatásával össze nem függő társadalmi szervezettel fennálló, illetőleg az újonnan létesülő tagsági viszonyát előzetesen parancsnokának bejelenteni. A parancsnok a tagsági viszony fenntartását vagy létesítését írásban megtilthatja, ha az a hivatással vagy a szolgálati beosztással nem egyeztethető össze, illetőleg a szolgálat érdekeit sérti vagy veszélyezteti.

A rendvédelmi szervek tagjaira számos további korlátozás és beszámolási kötelezettség vonatkozik. Egy belügyminiszteri rendelet a rendőrök számára kifejezetten megtiltja a kiegészítő munkavállalást biztonsági magánvállalkozásoknál.<sup>285</sup> Ahol az egyéb kiegészítő munkavégzésre nem vonatkozik speciális rendelkezés, ott az általános szabály az, hogy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony létesítését az illetékes parancsnoknál kérelmezni kell, akinek jogában áll azt elutasítani vagy engedélyezni. Az ellenőrzések megszigorítása után e rendelkezéseket alapján véve betartják, azonban a kiegészítő jövedelmek jellemző forrása a nem bejelentett munka, illetve a névlegesen a családtagok által végzett üzleti tevékenység.<sup>286</sup>

Az ügyészek tudományos, oktatói, művészeti stb. tevékenység kivételével más kereső foglalkozást nem folytathatnak. Tiltott számukra mindenfajta üzleti tevékenység. Munkaköri feladataikhoz kapcsolódó nyilvános szereplésért tiszteletdíjat nem vehetnek fel.<sup>287</sup>

A szolgálattal összefüggésbe hozható ajándékok elfogadása tilos. Rendőr nem fogadhat el ajándékot, adományt vagy egyéb előnyt, kivéve a jogszabályban szabályozott kitüntetésekét.<sup>288</sup>

Ugyanez érvényes a vendégül látásra is, mivel az „előny” kategóriájába mindenfajta személyes haszon beleértendő. A 2007 júliusában kihirdetett Rendőri Hivatás Etikai Kódexe továbbmegy ennél, megköveteli a rendőröktől, hogy elutasítsanak minden olyan ajándékot, előnyt vagy szívességet, ami alkalmas lehet elfogulatlanságuk kétségbevonására még akkor is, ha ezek nem kapcsolódnak a szolgálathoz. Az Ügyészek Országos Egyesületének Etikai Kódexe hasonló rendelkezéseket tartalmaz, de kiegészíti azzal a követelménnyel, hogy az ügyész a vele egy háztartásban élő hozzátartozóit is lehetőleg abba az irányba befolyásolja, hogy ne fogadjanak el ajándékot, adományt és egyéb előnyt olyan személytől, aki ezáltal a befolyásolás látszatát keltheti.<sup>289</sup>

A szolgálati viszony megszűnése utáni általános korlátozás nem létezik. Az igen ritka speciális korlátozások egyik példája, hogy a Független Rendészeti Panasztestület tagjává nem választható meg az, aki a megelőző hat évben rendvédelmi szervvel foglalkoztatási jogviszonyban állt.<sup>290</sup>

A fenti rendelkezések akkor hatékonyak, ha megsértésüket fel tudják deríteni. A Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatának bűnmegelőzési célú belső elhárításként működik, és amennyiben felfedezi az ajándékokat és az előnyöket érintő összeférhetlenségi szabályok vagy előírások megsértését, akkor kezdeményezi a megfelelő intézkedéseket. Azonban ez nem akadályozza meg a rendőröket az ajándékok elfogadásában, vagy a környezetük által elfogadott tiltott tevékenységek folytatásában (ingyen kávé, családtagok vállalkozásában való részvétel stb.).<sup>291</sup>

## Átláthatóság

A rendőrök vagy a rendvédelmi szervek más dolgozóinak a beosztástól függően kell vagyonynyilatkozatot tenni (a nemzetbiztonsági ellenőrzésre kötelezett munkakörből függetlenül is) 2008-tól e kötelezettség azonban minden érdemi döntéshozatalra jogosultakra kiterjed. Másrészt a magasabb rangú vezetőknek, például osztályvezetőknek, kinevezésük előtt biztonsági vizsgálaton kell átesniük, ami magában foglalja vagyoni és jövedelmi helyzetük felmérését is. A jelöltnek ma már nemzetbiztonsági és más (erkölcsi) feltételeknek is meg kell felelnie a rendvédelmi szervekhez történő felvételük előtt. A megadott adatokat a felvétel előtt, illetve a szolgálati viszony fennállása alatt is ellenőrizhetik.<sup>292</sup> Minden, az ilyen ellenőrzések folyamán szerzett információ bizalmas.

Az üvegzséb törvény rendelkezéseket vezetett be a fegyveres szervek átláthatóságának biztosítására. A legfontosabb az, hogy az érintett szervek által kötött, ötmillió forintot meghaladó értékű szerződésekkel kapcsolatos adatokat nyilvánosságra kell hozni. Az üvegzséb törvényen kívül fontos még a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, amely elrendeli az összes nem személyes és titkosnak sem minősített adat közzétételét. Ahogy már más fejezetekben is említettük, e követelményeket nem teljesítik teljes mértékben. Az állami szervek általában honlapjukon nyitnak egy üvegzséb oldalt, ahová elhelyezik a tárgyhoz tartozó információkat.<sup>293</sup> Jelentős haladás történt a rendőrség átláthatóbbá tételére, de a szervezet részletes betekintés előtti megnyitásának alapvető akadálya – a szervezet és működésének katonai jellege – megmaradt. Egy ilyen jellegű testület elkerülhetetlenül igyekszik elrejteni terveit, és minden mást, amit nem szükségszerű a kívülállók tudomására hozni. A 2/2004. (I. 13) ORFK utasítás számos „szolgálati titkot” sorol fel, amelyeket nem szabad a nyilvánossággal közölni. Ezek közé tartoznak a nemzetközi rendőri együttműködés során megszerzett és a csapaterőre vonatkozó adatok, így sok más információval együtt ezek kivételt képeznek az üvegzséb törvény rendelkezései alól. Ezért a rendőrség messze áll az olyan mértékű átláthatóságtól, amit egy alkotmányos demokráciában megkövetelhetünk.

## Panasztétel/végrehajtás

A rendőrség elleni panaszokat hagyományosan maga a rendőrség vizsgálta ki. A panasztételi eljárás szabályozása (a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 92. és 93. §-a) annyira pontatlan volt, hogy néhány éven keresztül bizonytalan volt, vajon a rendőrség jogerős határozatát megtámadhatják-e bíróság előtt, de 1999-ben a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a rendőrség nem büntető jellegű eljárásai közigazgatási eljárásnak minősülnek, és így a panaszokat érintő másodfokú rendőrségi határozatokat a bíróságok felülvizsgálhatják.<sup>294</sup>

A 2006. október-novemberi budapesti zavargások során tapasztalt rendőrségi kudarcok hatására a kormány elhatározta, hogy bevonja a civileket a rendőrségi panaszok kezelésébe. A rendőrségi törvény módosításaként felállították a Független Rendészeti Panasztestületet.<sup>295</sup> E törvény 15. §-a felhatalmazza az új testületet, hogy felvilágosítást kérjen a rendőri szervektől az alapvető (alkotmányos) jogokat sértő intézkedésekkel szembeni panaszokról. Minden más esetet, azaz a kisebb fontosságú panaszokat a korábbi keretek közt intézik. A panasztestületnek nincs joga határozatot hozni még azokban az esetekben sem, amelyeket megvizsgál. Ellenkezőleg, véleményét eljuttatja az országos rendőr-főkapitányhoz, aki felhatalmazásával élve határozatot hoz, amely ellen bírósági felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani (16. §). Ez a módosítás 2008-tól hatályos, ami bizonyosan egy lépés előre, de még messze van a valóban független civil ellenőrzési rendszer megteremtésétől. Ezt a jogszabályt valószínűleg kiterjesztik más rendvédelmi szervekre is, de a korrupció ellen várhatóan nem lesz hatékony eszköz, mivel a vesztegetés és a hozzá hasonló ügyletek jellemzően rejtve maradnak azok előtt, akik nem érdekeltek. Mindazonáltal hozzájárul az általános jogi kultúra, a rendőri hozzáállás fejlődéséhez, és így hatása bizonyára kedvező.

Vesztegetés miatt 2007-ben jogerősen huszonnyolc rendőrt ítétek el, tizennégyet pedig felmentetek.<sup>296</sup> A korrupciós rendőrök kiszűrésére tett erőfeszítések megerősödtek az ezredfordulóra. A vesztegetéssel és hivatali visszaéléssel vádolt gyanúsítottak közt a rendvédelmi alkalmazottak folyamatosan felülreprezentáltak. A korrupcióként azonosítható, ismertté vált bűncselekmények körülbelül 20-25%-át rendőrök követik el, bár a számok nagy eltérést mutatnak az egyes évek között (1997-ben például a rendőrségi korrupcióval összefüggő bűncselekménnyel gyanúsítottak aránya 42% volt az összes hasonló bűncselekmény miatt büntetőeljárás alá vont személyek közt).<sup>297</sup> Az ügyészeket szinte sosem vádolták ilyen bűncselekmények elkövetésével. A Legfőbb Ügyészségen korrupcióellenes egység működik. A rendvédelem katonai jellege miatt a panasztételi mechanizmusokban a nyilvánosság nem játszik semmiféle jelentős szerepet. A 2008-tól működő Független Rendészeti Panasztestület a korrupciós panaszokat érintő eljárásokban megnyithatja az utat a nyilvánosság hatékonyabb részvételére.

## Kapcsolat más pillérekkel

A rendvédelmi szervek együttműködnek a bűnügyi igazságszolgáltatás más intézményeivel, és alapvetően ezeket szolgálják ki. Az új büntetőeljárás törvény hatályba lépése után (az 1998. évi XIX. törvény csak 2003 júliusában lépett hatályba) a rendőrség és az ügyészség között feszültség alakult ki, mivel a rendőrség az ügyészség utasításait teljesíteni köteles. A rendőrök gyakran kritizálják a bíróságokat a bűnözőkkel szembeni engedékenyséjük miatt.<sup>298</sup> A rendvédelmi szervek hivatalosan jó kapcsolatot tartanak fenn az emberi jogi csoportokkal mindaddig, amíg jelentős bírálat nem éri őket. A rendvédelmi szervek hozzáértését és hatáskörét érintő kritikák kevés kivétellel érzékenyen érintik a hatóságot, előfordul, hogy a társadalmi szervezetek által jelzett problémákat nem vizsgálják meg komolyabban.<sup>299</sup>

## A közbeszerzési rendszer

### A szektor szerepe a NIS-ben

A közbeszerzés, a vele járó hatalmas összegek és a szigorú nyilvános ellenőrzés hiánya miatt talán a leginkább korrupció sújtotta terület Magyarországon. Becslések szerint a rendszerszerű korrupció a kormányzati megrendelések költségeit 20-25%-ot is elérő mértékben növeli meg, és gyakran silány minőségű vagy haszontalan áruk és szolgáltatások megvásárlásához vezet.<sup>300</sup>

A közpénzek felhasználásával való visszaélések megelőzésére az Országgyűlés kiterjedt és bonyolult jogszabályrendszert alkotott a közbeszerzésekről. Az első közbeszerzési törvény 1995-ben lépett hatályba, ami előtt csak a jogszabályi hierarchiában alacsony szinten elhelyezkedő, nem részletes szabályozás volt érvényben a „versenytárgyalásokról”<sup>301</sup>. Ez a jogszabály sem tartalmazott konkrét előírásokat és olyan, nem kellően meghatározott fogalmakra utalt, mint a



„nem egyértelmű kijelentések tartalmának tisztázása”.<sup>302</sup> A hatályos közbeszerzési törvény (a továbbiakban: közbeszerzési törvény)<sup>303</sup> hosszú és heves viták eredményeként született, és azóta többször módosították, hogy megfeleljen az EU jogharmonizációs követelményeinek.

A közbeszerzési törvény rendkívül terjedelmes és 2004 óta több mint húsz alkalommal módosították. A közbeszerzések során nemcsak a törvényi rendelkezéseknek, de a hozzá kapcsolódó 21 végrehajtási jogszabály előírásainak is meg kell felelni. A több mint 400 paragrafus és a számos módosítás nehézkessé teszi a közbeszerzési rendszert, továbbá sok félreértésre is okot ad. A közbeszerzési törvény módosítása (T/5656. számon) jelenleg folyamatban van, a törvénytervezet célja az eljárások egyszerűbbé és átláthatóbbá tétele, valamint a diszkrécionális döntési lehetőségek visszaszorítása.

A közbeszerzési törvény a beszerzés értékétől függően a közbeszerzési eljárásokat értéksávok szerint szabályozza. Azt az általános elvet követi, hogy a nagyobb értékű közbeszerzések szigorúbb, kimerítőbb és részletesebb szabályozást kívánnak. Az európai közösségi értékhatárokat elérő közbeszerzéseket szabályozzák a legszigorúbban. Az ezek alatti, a nemzeti értékhatárokat elérő, de kisebb értékű közbeszerzésekre kevesebb szabály vonatkozik.

Habár az általános szabályok szerint a nyílt eljárás az eljárások fő típusa, minden értéksávban különféle eljárásfajták léteznek, mint nyílt-, meghívásos-, tárgyalásos-, egyszerűsített eljárás és versenypárbeszéd.<sup>304</sup> Ésszerű feltételezés szerint a meghívásos eljárás terén a legerjedtebb a korrupció, de szakértők szerint a korrupcióra kész résztvevők mindig, bármilyen típusú eljárásban megtalálják a közbeszerzés kijátszásának módját,. Az eljárások fő fajtáin kívül a magyar jog bevezette a teljes mértékben elektronikus dinamikus beszerzési rendszert, amit azonban csak 2007. január 1-je után használhattak, és eddig még csak kismértékű, noha nem jelentéktelen hatást gyakorolt a közbeszerzési rendszer egészére.

A közbeszerzési törvény fő szabályai alól rengeteg kivétel létezik (ahol az általános közbeszerzési eljárás szabályai nem érvényesek). Ezek közül néhány nemzetközileg elismert elvekre épül, az állam- vagy szolgálati titkot, illetőleg az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy a különleges biztonsági intézkedést igénylő esetek. Ami inkább megkérdőjelezhető, és tisztán politikai érdekek hatását mutatja, hogy e kivételek alkalmazása az Országgyűlés illetékes bizottságának előzetes döntésén alapul. Ez a kivételek kijelölését jelentős manipulációs veszélynek teszi ki, mivel igen könnyű – bármilyen távoli vagy mesterkéltné kapcsolatot találni a közpénzek és a speciális biztonsági intézkedések között. Más kivételek (pl. műsoranyag vétele) csak részben igazolhatók, mivel a legtöbb e területen aláírt szerződés jóval többről szól, mint speciális művészeti képességekről.<sup>305</sup>

A jogi szabályozás általános hatályú, amelytől csak annyiban lehet eltérni, amennyiben a törvény az eltérést kifejezetten megengedi.<sup>306</sup> Ez az objektivitás biztosítását kívánja elérni, de mivel nem lehet az egész folyamat minden egyes kis részletét szabályozni, marad némi tere a szubjektivitásnak. Ez elkerülhetetlen, de amíg nem létezik a helyi ipart védő politika, addig ez a szubjektivitás kiváló alkalmat teremt a helyi vállalkozások előnyben részesítésére.<sup>307</sup>

A közbeszerzési törvény részletesen meghatározza az ajánlatok és a hozzá kapcsolódó dokumentumok, pl. igazolások részletes tartalmát.<sup>308</sup> Ezzel kívánja megteremteni a pályázók számára a szabályozott, nyílt környezetet, amely egyenlő esélyt biztosít a versenyben, akárcsak az a követelmény, hogy minden információközlést, felvilágosítást és kiegészítést minden egyes ajánlattevőhöz el kell juttatni.<sup>309</sup>

A törvény a szerződés odaítélése után is biztosítja a tisztességes eljárást és a jogszabályok betartását. Ellenőrzési rendszert alkalmaz, aminek fő eszköze a szerződésteljesítések dokumentációja és nyilvánosságra hozataluk, beleértve az összes módosítást is (amelyeket egyébként is csak a speciális szabályok betartásával lehet megtenni).<sup>310</sup>

## Struktúra és források

A Közbeszerzések Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) által megadott statisztika szerint 2007-ben körülbelül 1 750 milliárd Ft-os közbeszerzési piac létezett Magyarországon, amely többnyire a kormány terveitől és politikai döntéseitől függ.<sup>311</sup> Az európai uniós források felhasználása várhatóan a közbeszerzési piac bővülését fogja eredményezni.

A Tanács tizenkilenc tagból áll, amit független, teljes munkaidőben foglalkoztatott (köztisztviselő) elnök vezet. Hat tagja képviseli a közérdekű célokat, hat tag az ajánlatkérők általános érdekeit és szintén hat tag az ajánlattevők általános érdekeit. A tagok megbízatása legalább két évre szól, és nem kapnak munkájukért fizetséget a Tanács költségvetéséből.<sup>312</sup>

A Tanács tevékenységével kapcsolatos koordinációt, döntéseinek előkészítését és végrehajtását, továbbá az ehhez szükséges adatgyűjtő, nyilvántartó, valamint adminisztratív tevékenységet a Tanács Titkársága végzi (köztisztviselők segítségével). A Titkárság készíti elő Tanács kötelező érvényű határozatait és nem kötelező érvényű ajánlásait. A Titkárság évente hozzávetőleg 250-300 írásos-, és naponta 30-40 szóbeli megkeresésre válaszol.<sup>313</sup>

A Tanács figyelemmel kíséri a közbeszerzési jogszabályok érvényesülését, véleményezi az ezzel kapcsolatos jogszabálytervezeteket, (nem kötelező) ajánlásokat készít, közbeszerzési adatokat gyűjt és tesz közzé, szerkeszti hivatalos lapját a Közbeszerzési Értesítőt, ellenőrzi és közzéteszi a közbeszerzési és a pályázati eljárással kapcsolatos hirdetményeket, nemzetközi szervezetekkel tart fenn kapcsolatot, valamint oktatást és továbbképzéseket szervez.<sup>314</sup>

A Tanácsnak joga és kötelessége a közbeszerzési jogszabályok végrehajtását elősegítő ajánlásokat készíteni.<sup>315</sup> A gyakorlatban néha úgy tűnik, hogy túllép saját hatáskörén, és új jogszabályokat alkot; néha ajánlásai ellentétesek a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban Döntőbizottság) határozataival. Ennek az a következménye, hogy elbizonytalanítja az ajánlatkérőket és a pályázókat a törvény alkalmazásában. Néhány esetben a Tanács ajánlásai épp ellentétesek a Döntőbizottság jogalkalmazási gyakorlatával. A közbeszerzési törvény világosan meghatározza a Döntőbizottság jogkörét.<sup>316</sup> Egyrészt mellérendeltségi kapcsolat van a Tanács és a Döntőbizottság között, másrészt azonban a Döntőbizottság függetlenségét megkérdőjelezhetjük, mivel a Tanács többféle hatáskört gyakorol fölötte.<sup>317</sup>

A Közbeszerzési Értesítő Szerkesztőbizottsága felelős a közbeszerzésekkel kapcsolatos hirdetmények közzétételéért. A beérkezett hirdetményeket jogilag lektorálják, hogy azok megfeleljenek a közbeszerzés vonatkozó szabályainak. A közbeszerzési törvény módosításának tervezete szerint a Tanács kötelező hirdetményellenőrzési szerepe megszűnik, azt szolgáltatási alapon fogja nyújtani. A hirdetményellenőrzésekért a Tanács jogi garanciát fog vállalni, ennek ellenére valószínű, hogy a hirdetményellenőrzésekből származó bevételi források jelentősen csökkenni fognak az új intézkedés hatására.

A kormány az általa irányított szervezeteknél elrendelheti a közbeszerzések központosított eljárását, meghatározva annak személyi és tárgyi hatályát, az ajánlatkérésre feljogosított szervezetet, valamint az eljáráshoz való csatlakozás lehetőségét. A központosított eljárás részletes szabályait külön jogszabály határozza meg. A helyi önkormányzatok szintén jogosultak – az általuk irányított szervezetek vonatkozásában – a közbeszerzéseket összevontan, helyben központosítva lefolytatni.<sup>318</sup>

## Számonkérhetőség

Az ajánlati felhívásokban széles a lehetőség van az egyéb követelmények, és sajátos feltételek saját hatáskörben való meghatározásának,<sup>319</sup> ami tág teret enged a közbeszerzési eljárás manipulálására, habár a közbeszerzési törvény előírja, hogy e lehetőségek alkalmazása nem eredményezheti az ajánlattevők indokolatlan és hátrányos megkülönböztetését. Az ajánlatkérőnek jogában áll az ajánlattevőktől sokféle alkalmassági feltétel teljesítését megkövetelni. Ha az ajánlattevők nem teljesítik a feltételeket, akkor ki kell zárni őket az eljárásból. Közismert, hogy a magyarországi ajánlatkérők ezt a módszert az ajánlattevők számának csökkentésére használják, mivel egy megrendelő az eljárás kezdetén könnyen (más hatóságok szankcióitól való mindenfajta félelem nélkül) írhat ki olyan speciális feltételeket, amelyeket ismeretei szerint csak egy ajánlattevő tud teljesíteni.<sup>320</sup> A készülő közbeszerzési törvény jelenleg ismert tervezete nem ad megnyugtató megoldást a probléma kezelésére.

A kutatás során megkérdezett egyik személy<sup>321</sup> szintén kiemelte, hogy ajánlatkéréskor az úgynevezett *formai követelmények* kihasználása megteremti a korrupció lehetőségét. Az volt a benyomása, hogy a közbeszerzési törvénynek az ajánlatok formai követelményeit szabályozó részét nem mindig alkalmazzák pártatlan és ésszerű módon. Saját tapasztalatai szerint előfordultak olyan esetek, amelyekben számos résztvevőt zártak ki lényegében jelentéktelen formai problémák miatt. Ezért tanácsos lenne további részletes szabályozást alkotni, hogy az ajánlatokat ne lehessen

csupán néhány formai követelmény elmulasztása miatt elutasítani, továbbá e szabályok megfelelő alkalmazását a Tanács ellenőrizhetné és kísérhetné figyelemmel.

A közbeszerzési eljárásból való kötelező vagy lehetséges kizárás okait a közbeszerzési törvény 60. és 61. §-a sorolja fel. Az ajánlatkérő megítélésétől függő kizárási okok kényelmes lehetőséget adnak a megrendelők számára, hogy kizárják azokat az ajánlattevőket, akikkel kétségbe vonható okok miatt nem kívánnak szerződést kötni.<sup>322</sup> Ilyen körülmények között úgy tűnik, hátrányos az ajánlatkérők kezébe adni a lehetséges kizáró okok alkalmazásának jogát. Különösen nehéz megérteni, hogy miért köthető szerződés olyan ajánlattevőkkel, akiket az 1996. évi LVII. törvény 11. §-a alapján már tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás miatt megbírságotlaltak.

A szabályozás egy másik gyenge pontja az olyan helyzet, amikor nem a megrendelő által favorizált ajánlattevőé a legjobb ajánlat. A közbeszerzési törvény szerint, ha az ajánlatkérő nem képes a szerződés megkötésére vagy teljesítésére, akkor az eljárást eredménytelené kell nyilvánítani. Ha a felettes szerv visszavonja pénzügyi támogatását, akkor az ajánlatkérő értelemszerűen képtelen a szerződést teljesíteni, és így az eljárást szükségszerűen eredménytelennek nyilvánítják. Új eljárást indíthatnak, ha a felettes szerv újra megadja a pénzügyi támogatást. Ez azon tipikus módszerek egyike, amelynek segítségével a megrendelők megteremtik az általuk favorizált ajánlattevő részére a részvétel lehetőségét – az új eljárásban.

## Integritási mechanizmusok

A Büntető Törvénykönyv vesztegetés, illetve befolyással üzérkedés címén bünteti, ha a köztisztviselők jogtalan előnyökért cserében ajándékot fogadnak el.<sup>323</sup> A Legfelsőbb Bíróság egyik határozatában kiterjesztette e törvény rendelkezését, ami alapján a közbeszerzési eljárásban döntési jogkörrel résztvevőket hivatalos személynek kell tekinteni, és az általuk elkövetett vesztegetést ennek megfelelően kell elbírálni.<sup>324</sup> A közbeszerzési eljárás más törvénytelen magatartásformáit (pl. a versenyt korlátozó törvénytelen megállapodást) ma már speciális tényállás alá sorolják. Az új jogszabályok<sup>325</sup> 2005 végén léptek hatályba. és még nem állnak rendelkezésre a rá vonatkozó bűnügyi statisztikák.

A közbeszerzés jogszabályai elég szorosan kapcsolódnak a büntetőjoghoz: közbeszerzésben nem lehet ajánlattevő vagy alvállalkozó, aki gazdasági, illetőleg szakmai tevékenységével kapcsolatban jogerős bírósági ítéletben megállapított bűncselekményt követett el.<sup>326</sup>

A polgári jognak itt elhanyagolható a szerepe,<sup>327</sup> mivel a korrupcióellenes kikötéseket a közbeszerzési ajánlati felhívások tartalmazzák.<sup>328</sup> A közbeszerzések terén nincs aktív szerepe az etikai kódexeknek sem a korrupció megakadályozásában.<sup>329</sup> Éppen ezért üdvözlendő, hogy a közbeszerzési törvény tervezetének jelenlegi verziója kitér a Transparency International által kifejlesztett, a Világbank és az OECD által is ajánlott ún. átláthatósági megállapodások alkalmazásának lehetőségére<sup>330</sup>.

## Átláthatóság

Az ajánlatkérők kötelesek valós tartalmú és megalapozott közbeszerzési tervet készíteni a nyilvánosság számára.<sup>331</sup> Ez igen hasznos a potenciális ajánlattevők saját terveinek elkészítésében, és lehetővé teszi a közbeszerzések visszamenőleges ellenőrzését. Azonban a terv ténylegesen nem kötelezi a megrendelőket, és megengedett a meghirdetett igényektől és eljárásoktól való eltérés, ami általános gyakorlat.<sup>332</sup> Azt elfogadhatjuk, hogy a megrendelők változó pénzügyi helyzete szükségessé tehet változtatásokat, de nem hagyhatjuk szó nélkül, hogy a közbeszerzési tervtől való nagymértékű eltérések megengedése jelentősen csökkenti a nyilvánosság felügyeleti szerepét.

A törvény előírja, hogy minden – üzleti titkot nem tartalmazó – dokumentumot közzé kell tenni. Ez különösen igaz a nyertes kiválasztására és az eljárás végén megkötött szerződésre. Meg kell jegyeznünk, hogy még mindig akadnak esetek, amikor e közzétételi szabályokat figyelmen kívül hagyják.

A szerződési statisztikák és listák részei a Tanács Országgyűlés számára készített éves beszámolóinak, amelyek megtekinthetők a Tanács honlapján.<sup>333</sup> Elméletben az összes közszerződés – az állam- és üzleti titkok kivételével – a nyilvánosság rendelkezésére áll, és

legtöbbjük megtekinthető és lemásolható az ajánlatkérők irodáiban. Ennek ellenére a gyakorlatban néha nem könnyű információhoz jutni a közszerződésekről.

A korrupció csökkentése és az átláthatóság biztosítása érdekében komoly szükség lenne a közbeszerzési eljárások ellenőrzési rendszerének megerősítésére és magas törvénysértési bírságok megállapítására. A jelenlegi ellenőrzési rendszer nem elég eredményes, mivel az ellenőrző szervezetek nem rendelkeznek a megfelelő felhatalmazással, illetve eszközökkel.

## Panasztétel/végrehajtás

A különleges jogállású Döntőbizottság hatáskörébe tartozik minden, a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályokat sértő magatartás (mulasztás) miatt indult eljárás lefolytatása. Ahogy már említettük, a Döntőbizottságot nem tekinthetjük a Tanácstól teljesen függetlennek. Néhány fontos vonatkozásban a Tanács alá rendelték, mivel döntéseit is a Tanács nevében hozza. A Döntőbizottság a panaszokat 40 napon belül köteles elbírálni.

A jogorvoslati szintek a következők: Döntőbizottság – elsőfokon eljáró közigazgatási bíróság – másodfokon eljáró közigazgatási bíróság és (bizonyos esetekben) a Legfelsőbb Bíróság. A jogorvoslatot kérő vállalat polgári pert csak a közigazgatási per megnyerése után indíthat. Ebben az esetben a magát győztesnek érző vállalat újra hosszadalmas procedúrával áll szemben. Nyilvánvaló, hogy még abban az esetben is, ha a vállalat minden pert megnyer, három-öt évre van szükség a jogerős ítélet megszületéséhez. Addigra a megtámadott nyertes már teljesíti a szerződést, és azt jogos referenciaként használhatja a jövőben. A jogi eljárás rendkívüli hosszúsága köztudott, és ezért a legtöbb vesztes vállalat nem bajlódik azzal, hogy a Bizottsághoz, sőt később bírósághoz forduljon. Minden pályázó tudja, hogy a gyakorlatban majdnem lehetetlen kártérítést kapni. Ebből arra lehet következtetni, hogy jogorvoslatra alig van kilátás, ami így aligha szorítja vissza el a korrupciót. Megjegyzendő, hogy a közbeszerzési törvény új tervezete a jogorvoslati fórumok számának csökkentésével igyekszik orvosolni a problémát.

A közvélekedés szerint a közbeszerzés kormányzati- vagy államérdekeket érint, és így a civil vagy társadalmi ellenőrző mechanizmusok nem kaptak kellő figyelmet. Ennek ellenére fejlődés tapasztalható, különösen ami Közbeszerzési Kultúráért Alapítvány és klub létrehozására tekintettel. Az alapítvány szakmai tanácskozásokat szervez a pártatlan közbeszerzés követelményeinek és európai eredményeinek népszerűsítésére.<sup>334</sup>

## Kapcsolat más pillérekkel

A közbeszerzési eljárásokhoz szorosan kötődik egyrészt a törvényhozó- és végrehajtó hatalom, másrészt a vállalkozások, aminek két pólusát képezik. Ebből következik, hogy az igazságszolgáltatásnak döntő szerepe van a Döntőbizottság határozatainak jogi orvoslásában. Szükség volna a rendvédelmi dolgozók képzésének erősítésére, hogy megfelelő szakértelemmel rendelkezzenek a közbeszerzési jogszabályok súlyos megszegésével kapcsolatos esetek hatékony felderítéséhez.

## Országgyűlési biztosok

### A szektor szerepe a NIS-ben

Az alkotmány rendelkezik az általános és szakosított országgyűlési biztosokról (ombudsmanokról). Az állampolgári jogok országgyűlési biztosán kívül (akinek általános hatásköre van), három országgyűlési külön biztos létezik: a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, az információszabadságért is felelős adatvédelmi biztos, és a 2007 decemberében életre hívott, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa. Az országgyűlési biztos feladata, hogy az alkotmányos jogokkal

kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja, vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Az Országgyűlés kizárólag neki felelős megbízottként választja meg az országgyűlési biztost.<sup>335</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvény (a továbbiakban: ombudsman-törvény) megerősíti, hogy az országgyűlési biztos eljárása során független, intézkedését kizárólag az alkotmány és a törvények alapján hozza meg.<sup>336</sup> Elmondhatjuk, hogy az országgyűlési biztosok intézménye az általuk ellenőrizendő végrehajtó hatalomtól függetlenül működik.

A biztosok függetlenségének egyik legfőbb garanciája megválasztásuk rendszere. Az alkotmány szerint az országgyűlési biztosokat a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választja.<sup>337</sup> Az országgyűlési biztost hat évre választják, aki egyszer újraválasztható.<sup>338</sup> A képviselők minősített (kétharmados) többségének megkövetelését és a hosszú, rögzített hivatali időt (hosszabb, mint a képviselőké) a függetlenség hagyományos garanciáinak tekintik. Másrésztől azonban az újraválasztás lehetősége ezzel a céllal ellentétesen hat, mivel arra ösztönzi a hivatalban lévő biztosokat, hogy a parlamenti pártok támogatását keressék újraválasztásuk érdekében.

Az ombudsman-törvény szerint országgyűlési biztos nem lehet az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, a kormány tagja, államtitkár, szakállamtitkár, a helyi önkormányzati képviselő-testület tagja, jegyző, ügyész, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja, valamint pártnak az alkalmazottja volt.<sup>339</sup>

A kiválasztás szakmaiságának biztosítása érdekében a kinevezésnek további előfeltételei is vannak. Az ombudsman-törvény szerint az Országgyűlés az országgyűlési biztost azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg, akik az alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek.<sup>340</sup> A külön biztosok tevékenységét megfelelően részletező jogszabályok határozzák meg. Az adatvédelmi biztost az Országgyűlés azok közül az egyetemi végzettségű, büntetlen előéletű, kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább 10 évi szakmai gyakorlattal rendelkező magyar állampolgárok közül választja meg, akik az adatvédelmet érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek.<sup>341</sup>

A gyakorlat azt mutatja, hogy az országgyűlési biztosok kiválasztásának folyamatát a pártok valójában képesek befolyásolni, és az néha nem a kívánt célt éri el. A minősített (kétharmados) többség megkövetelése azt jelenti, hogy csak olyan jelöltet választhatnak meg, aki élvezzi a kormánypártok és részben az ellenzék támogatását is. Ebből következően a frakciók vagy szétosztják maguk közt az általános és külön biztosok posztjait, vagy olyanokat választanak, akik megítélésük szerint a pártok egyikére sem jelentenek veszélyt. Másrészt, ha a köztársasági elnök olyan jelölttel áll elő, akiről előzőleg informálisan nem egyezett meg a politikai pártokkal, akkor a jelölt elbukhat a szavazáson. Ilyen először 2001-ben, majd 2007-ben és 2008-ban több ízben is előfordult.

Az országgyűlési biztosok függetlenségének további garanciái az összeférhetetlenségi szabályok, a mentelmi jogok és a vagyonynyilatkozatok rendszere (lásd lentebb).

A biztosokat hat évre választják. Megbízásuk a hivatali idejük lejárta előtt is megszűnhet halállal, lemondással, összeférhetetlenség kimondásával, felmentéssel és a tisztségtől való megfosztással. Összeférhetetlenség kimondása, felmentés és tisztségtől való megfosztás esetében az Országgyűlés határoz a megbízás megszüntetéséről, amihez a képviselők szavazatainak kétharmados többsége szükséges. Felmentéssel szűnhet meg a megbízás, ha az országgyűlési biztos neki fel nem róható okból kilencven napon túlmenően nem képes eleget tenni megbízásából eredő feladatainak. Tisztségtől való megfosztással szűnhet meg a megbízás, ha az országgyűlési biztos neki felróható okból kilencven napon túlmenően nem tesz eleget megbízásából eredő feladatainak, vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja vagy a vagyonynyilatkozatban szándékosan lényeges adatot, tényt valótlanul közöl, továbbá, ha jogerős ítéletben megállapított büntetést követ el.<sup>342</sup>

Összefoglalva, az országgyűlési biztosok elmozdíthatatlanok. Megbízásuk csak az ombudsman-törvényben rögzített és fent említett okok miatt szűnhet meg. Ez garantálja azt, hogy a biztosokat ne váltsák le politikai okok miatt, vagy azért, mert vizsgálataik a törvényhozásban politikai többséggel rendelkezők érdekeit sértették. A korábbi országgyűlési biztosok megbízása a gyakorlatban kizárólag hivatali idejük lejártával vagy lemondásukkal szűnt meg. Három korábbi

biztos mondott le idő előtt, hogy tagja lehessen az Alkotmánybíróságnak vagy a kormánynak, illetve hogy legfőbb ügyész lehessen.

Az ombudsman-törvény szerint a külön biztosok a szakterületükön önálló intézkedési joggal rendelkeznek.<sup>343</sup> Nincs alá-fölé rendeltségi viszony az általános és a külön biztosok közt.

Ami a kormányzati hatalomtól és a biztosok egymástól való függetlenségét illeti, a költségvetés meghatározását – mind a jogszabályok, mind a gyakorlat szintjén – gyenge pontnak tekinthetjük.

## Struktúra és források

Az Országgyűlési Biztos Hivatala (a négy biztos közös irodája) 2006-ban átlagosan 144 munkatárssal rendelkezett.<sup>344</sup> Az állomány köztisztviselők közül áll (kivéve a fizikai dolgozókat) ám a törvény alapján a köztisztviselői átlagnál magasabb fizetéssel rendelkeznek. A függetlenség fontos biztosítéka, hogy saját munkatársait az országgyűlési biztosok maguk nevezik ki, és mentik fel.<sup>345</sup>

Az ombudsman-törvény szerint az országgyűlési biztosok és hivatali szervezete működési költségeit és létszámát az állami költségvetés külön fejezetében kell meghatározni.<sup>346</sup> Az országgyűlési Biztos Hivatalának 2008-as költségvetése 1,37 milliárd forint.<sup>347</sup>

Az országgyűlési biztosokra vonatkozó jogszabályok közt költségvetésük meghatározásának folyamata a gyenge pont. Az éves költségvetést az Országgyűlés törvény formájában hagyja jóvá. A költségvetési törvény tervezetének elkészítése és beterjesztése a kormány feladata. Nincs a szabályozásnak olyan részlete, ami lehetővé tenné, hogy a biztosok beleszólhassanak hivataluk költségvetésének alakításába. Mivel az Országgyűlési Biztos Hivatalának költségvetése erősen függ a kormánytól, ebben a vonatkozásban a biztosok függetlensége sebezhető. Ezen felül a költségvetés szerkezete a biztosok egymástól való függetlenségét is veszélyezteti. A költségvetés a négy biztost egy fejezetben tárgyalja.

A biztosoknak csak költségvetési forrásai vannak, saját bevételeik nincsenek.

## Számonkérhetőség

Ahogy fentebb állítottuk, az országgyűlési biztosok csak az őket megválasztó Országgyűlésnek felelősek, és ennek értelmében évente beszámolót készítenek. Az ombudsman-törvény szerint az országgyűlési biztosok tevékenységük tapasztalatairól – és ennek keretében az alapvető jogok hatósági eljárásokkal kapcsolatos jogvédelmének helyzetéről, valamint az általuk tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményeiről – évente beszámolnak az Országgyűlésnek. A beszámolót a tárgyévet követő naptári év első negyedévének végéig kell az Országgyűlés elé terjeszteni. A külön biztosok önálló beszámolót terjesztenek elő.<sup>348</sup>

A beszámolókat az Országgyűlés plenáris ülésén és bizottságaiban is megvitatják, ami után az Országgyűlés szavaz azok elfogadásáról. Az Országgyűlés a három biztos beszámolóját minden évben külön tárgyalja. Eddig a beszámolókat az eljárás végén mindig elfogadták. Az ellenzék 2007-ben kifejezte elégedetlenségét az általános országgyűlési biztos beszámolójának elfogadásával szemben,<sup>349</sup> de a beszámolókat mindig szinte egyhangúlag fogadták el.<sup>350</sup>

Az alkotmány szerint az Országgyűlés tagjai kérdést intézhetnek az országgyűlési biztosokhoz.<sup>351</sup> A kérdéseket információszerezés céljából tehetik fel. A rájuk adott válaszok elfogadásáról vagy elvetéséről nem szavaz az Országgyűlés.

Összefoglalva: a számonkérhetőség e formái nem vezethetnek az országgyűlési biztosok megbízatásának megszüntetéséhez. Mandátumuk védett és a biztosok nem leválthatók.

## Integritási mechanizmusok

Az ombudsman-törvény szerint az országgyűlési biztosi megbízatás összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással. Az országgyűlési biztos más kereső foglalkozást nem folytathat, és egyéb tevékenységéért – a

tudományos, az oktatói, a művészeti, a szerzői jogi védelem alá eső, továbbá lektori és a szerkesztői tevékenységet kivéve – díjazást nem fogadhat el. Nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelő bizottságának tagja, továbbá gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett tagja. Az országgyűlési biztos a hatásköréből adódó feladatokon túlmenően politikai tevékenységet nem folytathat, politikai nyilatkozatot nem tehet.<sup>352</sup> A magyar jogrendszerben ez az egyik legszigorúbb összeférhetlenségi szabály.

Ha az országgyűlési biztos tisztsége gyakorlása során vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel, az Országgyűlés bármely országgyűlési képviselő indítványára – az összeférhetlenségi ügyekkel foglalkozó bizottság véleményének kikérése után – harminc napon belül dönt az összeférhetlenség kimondásának kérdésében. Ha az összeférhetlenségi eljárás ideje alatt az országgyűlési biztos a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot megszünteti, az összeférhetlenség megállapítását mellőzni kell.<sup>353</sup>

Az országgyűlési biztosok és hivataluk dolgozóinak törvénysértő magatartására a Büntető Törvénykönyv megfelelő szakaszait lehet alkalmazni (pl. hivatali visszaélés, vesztegetés).<sup>354</sup>

Az országgyűlési biztos a megválasztását követően, majd ezt követően háromévente vagyonynyilatkozatot tesz az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló törvény vonatkozó rendelkezései szerint.<sup>355</sup> Az országgyűlési biztosok vagyonynyilatkozatai nyilvánosak. Az országgyűlési biztos megbízatása tisztségtől való megfosztással szűnhet meg, ha vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja vagy a vagyonynyilatkozatban szándékosan lényeges adatot, tényét valótlanul közöl.<sup>356</sup> Ez ideig minden országgyűlési biztos betartotta ezt a rendelkezést, és vagyonynyilatkozataik letölthetőek az Országgyűlés honlapjáról.

Nincsenek a megbízatás lejártá utáni korlátozások, és a gyakorlatban sok korábbi országgyűlési biztos tölt vagy töltött be magas pozíciókat mandátuma lejártá után. Három biztos mondott le azért, hogy vagy az Alkotmánybíróság tagja<sup>357</sup> (akit a pártok képviselőcsoportjainak egy-egy tagjából álló jelölőbizottság javaslata alapján az országgyűlési képviselők kétharmados többséggel választanak),<sup>358</sup> vagy kormánytag<sup>359</sup> (akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki és ment fel),<sup>360</sup> vagy legfőbb ügyész<sup>361</sup> lehessen (akit a köztársasági elnök javaslatára az országgyűlési képviselők egyszerű többséggel választanak).<sup>362</sup> Az alkotmány idézett rendelkezései szerint az utóbbi pozíciókba való kinevezés a kormánypártoktól függ. Érdemes a megbízatás utáni korlátozások előírásán elgondolkodni, különösen olyan pozíciók esetében, amelyekbe a kinevezés a kormánypártoktól függ.

## Átláthatóság

Az ombudsman-törvény szerint az országgyűlési biztos beszámolóját, az országgyűlési határozathozatát követően, a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.<sup>363</sup> A hivatalos közzétételen kívül általános gyakorlat, hogy az éves beszámolót könyv formájában is kiadják, és megjelentetik az Országgyűlési Biztos Hivatalának honlapján.<sup>364</sup>

Mint minden állami szervre, az Országgyűlési Biztosok Hivatalára is érvényesek a közérdekű adatok nyilvánosságát előíró törvények. A jogszabályok nem követelik meg a biztosok ajánlásainak és állásfoglalásainak automatikus közzétételét. Az általános és a külön biztosok gyakorlata ebben eltér. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa olyan adatbázist működtet honlapján, amelyen az érdemi vizsgálatot igénylő (évi mintegy 1000-1200) ügyekben született jelentéseit teszi közzé kereshető formában, személyes adatok nélkül. Az adatvédelmi biztos és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa csak a jelentősebb ügyekben született döntéseiket teszi közzé a honlapjukon. Az adatvédelmi biztos a jelentős ügyekben kiadott Ajánlásokat és Állásfoglalásokat jelenteti meg a honlapján, ezen kívül kérésre minden dokumentumot (anonimizált formában) az igénylők rendelkezésére bocsát, azaz a biztos döntésétől függ, mely anyagok ismerhetők meg adatigénylés nélkül, és melyek nem. Ebben a vonatkozásban úgy véljük, a külön biztosok gyakorlata nem üti meg a munkájuk átláthatóságára támasztott mércét, különösen az információszabadságért is felelős adatvédelmi biztos esetében lenne érdemes proaktívabb módon eljárni az anyagok közzétételét illetően.

## Panasztétel/végrehajtás

A közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárásokra, és a bejelentők védelmére vonatkozó szabályozás ugyan létezik, de gyakorlatban nem működik. A magyar jogrendszerben nincs kifejezetten a jogellenes tevékenységeket bejelentők (whistleblowers) védelmére vonatkozó szabályozás.

Az ilyen, a bejelentőket védő rendelkezések hiányában az országgyűlési biztosok vizsgálati hatásköre a hatóságok elleni személyes panaszok esetében különösen fontos. Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszaélést okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.<sup>365</sup> Ugyanez a rendelkezés érvényes a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának hatáskörére azzal a különbséggel, hogy ő a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait védi.<sup>366</sup> Bárki az adatvédelmi biztoshoz fordulhat, ha véleménye szerint személyes adatainak kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem érte, vagy annak közvetlen veszélye fennáll, kivéve ha az adott ügyben bírósági eljárás van folyamatban.<sup>367</sup> Az ombudsman-törvény szerint az országgyűlési biztos a névtelenül benyújtott beadványt elutasíthatja.<sup>368</sup> Másrészt a törvény előírásai szerint, ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az országgyűlési biztos nem fedheti fel.<sup>369</sup> Az adatvédelmi törvény szerint adatvédelmi biztoshoz tett bejelentése miatt senkit sem érhet hátrány. A bejelentőt a közérdekű bejelentővel azonos védelem illeti meg.<sup>370</sup> Ha e szabályokat az adatvédelmi törvény általános rendelkezéseivel összhangban értelmezzük, akkor a bejelentő személyes adatait bizonyosan az arányosság elvének figyelembevételével kell kezelni, azaz azok nem hozhatók nyilvánosságra, hacsaknem az ügy megoldása ezt mindenképpen szükségessé teszi. A beszámolók, ajánlások, és jelentések közzététele megfelel e követelménynek (mivel a személyes adatokat eltávolították belőlük), bár a személyes adatok nyilvánosságra hozatalának mértéke függhet attól, hogy mennyire érzékeny az ügy.

Az ombudsmanokra jellemzően, a magyarországi országgyűlési biztosok ajánlásai sem kötelező érvényűek. Azonban az érintett hatóságoknak kötelességük értesíteni a biztost arról, hogy elfogadják-e ajánlásait, továbbá az ajánlások hatásairól a biztos évente beszámol az Országgyűlésnek és a nyilvánosságnak is. Az éves beszámolók szerint az ajánlások elfogadási aránya magas.<sup>371</sup> Az adatvédelmi biztosnak kivételesen felhatalmazása van arra, hogy az adatvédelem terén kötelező érvényű intézkedéseket tegyen, de a törvényhozás még adós a végrehajtási szabályok megalkotásával, így a biztos hatékonyan nem élhet e jogával.

A magyarországi országgyűlési biztosoknak nincs külön felhatalmazásuk a korrupció elleni harcra, de felelősségi körük érintheti a korrupciós ügyeket. Az adatvédelmi biztos védelmezi a nyilvánosság közérdekű adatokhoz való hozzáférését, és így kulcsszerepe van az átláthatóság biztosításában.

## Kapcsolat más pillérekkel

Az adatvédelmi biztosnak kulcsszerepe van, mivel az információszabadság biztosaként ő is kezkeskedik az átláthatóságért. Az adatvédelmi biztos bejelentés alapján vagy hivatalból ellenőrzi a közérdekű adatokra vonatkozó jogszabályok megtartását. Az adatvédelmi törvény szerint közérdekű adat az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, valamint a tevékenységére vonatkozó, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől.<sup>372</sup> A közfeladatot ellátó szervezetnek lehetővé kell tenniük, hogy a kezelésükben lévő közérdekű adatot bárki megismerhesse, kivéve, ha az adatot állam vagy szolgálati titokká minősítették.<sup>373</sup> A közérdekű adatok nyilvánosságát ezen felül korlátozhatják még az üzleti titokra vonatkozó jogszabályok is. A közérdekből nyilvános adat (a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli)<sup>374</sup> mint például állami vezetők jövedelme és vagyonynyilatkozatai, ugyanolyan módon nyilvános, mint a közérdekű adat.<sup>375</sup> Az adatvédelmi



biztos azzal, hogy ellenőrzi az információszabadság garanciáiról és korlátairól szóló törvény végrehajtását, a közfeladatokat ellátó szervek átláthatóságát is elősegíti.

A gyakorlatban – a külföldi információs biztosok gyakorlatával egyezően – az információszabadsághoz köthető ügyekhez képest túlsúlyban vannak az adatvédelmi ügyek. A bírálók szerint az információszabadság kérdései háttérbe szorultak a biztos gyakorlatában. Ezt az a tény nem indokolja, hogy a beadványok alapján indított eljárások között túlsúlyban vannak az adatvédelmi ügyek, hiszen a biztos tevékenységi stratégiájának kialakításakor törekedhetne az információszabadsággal kapcsolatos kérdések hasonló súllyal való kezelésére. Az a tény, hogy ugyanaz a biztos felel az adatvédelemért és az információszabadságért, az egyik legjobb megoldás az átláthatóság biztosítására. A fentebb említett adattípusokra vonatkozó jogszabályok azt mutatják, hogy az adatvédelem és az információszabadság megfelelő egyensúlyt jelent az átláthatóság és a titoktartás között.

Az országgyűlési biztosoknak kapcsolata van a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal is. Az ombudsmanokat az Országgyűlés választja és csak neki felelősek – ők az Országgyűlés biztosai. Ahogy már jeleztük, a biztosok éves beszámolóit az Országgyűlés plenáris ülésén és bizottságaiban is megvitatják, továbbá a biztosok részt vehetnek és felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein. Az adatvédelmi biztos – a többi biztostól eltérően – panasz alapján vagy akár hivatalból is vizsgálhatja az Országgyűlés tevékenységét, mégpedig annak adatkezelési gyakorlatát mind a személyes, mind a közérdekű adatok terén. Törvényi kötelessége továbbá az Országgyűlés elé kerülő törvénytervezetek előzetes véleményezése, amennyiben azok a két információs jogot érintik. A biztosok és a kormány viszonya az ombudsmani feladatkörből adódóan nem lehet mentes a vitáktól, konfliktusoktól, mivel a biztosok hatáskörébe tartozik a végrehajtó hatalom működésével kapcsolatos panaszok kivizsgálása. Az adatvédelmi biztos kötelessége ezen túlmenően a kormány és a miniszterek rendeltetérvizsgálatainak véleményezése, ha azok érintik az információs jogokat. A hatalommegosztás elvével összhangban az országgyűlési biztosok kompetenciája nem terjed ki az igazságszolgáltatásra. Az adatvédelmi biztos ugyanakkor panasz alapján vagy hivatalból vizsgálhatja a bíróságok adatkezelési gyakorlatát. A biztosok döntései ellen nincs helye jogorvoslatnak, kivéve az adatvédelmi biztos adatvédelmi ügyben hozott egyes határozatait.

## **Kormányzati korrupcióellenes szervezetek**

### **A szektor szerepe a NIS-ben**

A korrupcióellenes tevékenység több kormányzati szervezet között oszlik meg. Ezek egyike, az Antikorrupciós Koordinációs Testület (AKT), kizárólag a korrupció ellen küzd, miközben számos más kormányzati testület fejt ki – más feladatai mellett – korrupcióellenes tevékenységet. Ez a fejezet az AKT-al foglalkozik, de számos más testület munkáját is érinti, hogy összefüggéseiben mutathassa meg az AKT szerepét.<sup>376</sup>

A Nemzeti Nyomozóirodát (NNI) 2004-ben az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) keretein belül hozták létre. Az NNI nyomoz a nagyjelentőségű bűnügyek esetében, mint a szervezett bűnözés, terrorcselekmények, nemzetközi bűnözés, számítógépes bűnözés stb. A Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 3/2008. (I. 16.) IRM rendelet 2. melléklete értelmében a Nemzeti Nyomozó Iroda nyomozási hatáskörébe tartozik a Btk. 250. §-ában foglalt vesztegetés bűntette és vétsége, a meghatározott, fontos és bizalmas munkakört betöltő személy követése el, kivéve a kizárólagos ügyészi hatáskörbe tartozó, a Be. 29. §-ának d) pontjában meghatározott bűncselekmények.

A közkiadásokat két országos szerv is ellenőrzi: az Állami Számvevőszék (ÁSZ) és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI). Az ÁSZ törvény szerint „Az Állami Számvevőszék az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében általános hatáskörrel végzi az államháztartás ellenőrzését.” A törvény indoklása szerint a legfőbb szerv minősítésnek „garanciális tartalma van, kizárja, hogy a törvényhozás ellenőrző szerve főlé vagy mellé más államhatalmi ágak azonos szintű ellenőrző szervet emeljenek.” El kell azonban mondanunk, hogy 1993-ban a KEHI elődjét épp hasonló hatáskörrel hozta létre a kormány, és jelenleg a KEHI feladatai majdnem megegyeznek az ÁSZ feladataival, kivéve, hogy a KEHI nem

ellenőrizhet költségvetésből finanszírozott, de a kormánynak alá nem rendelt szerveket (ilyen pl. az Alkotmánybíróság, az Országgyűlési Biztos Hivatala stb.)

A KEHI központi hivatal, hatásköre az egész országra kiterjed, és a pénzügyminiszter irányítása alatt áll. A KEHI látja el a kormány által kijelölt belső ellenőrzési szerv feladatait, továbbá az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások, és az egyéb európai uniós és nemzetközi támogatások ellenőrzési feladatait.<sup>377</sup> A KEHI a kormány belső ellenőrzési szerve; irányítását a pénzügyminiszter látja el, ezért nem tekinthető függetlennek.<sup>378</sup> A KEHI elnökének legalább öt év közigazgatási és szakmai gyakorlattal, valamint öt éves vezetői tapasztalattal rendelkező diplomás szakembernek kell lennie. A KEHI elnökét a miniszter nevezi ki és menti fel. A KEHI önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv, amely a Pénzügyminisztérium fejezetben önálló címet alkot. A KEHI a fentebb felsorolt feladatai figyelembevételével elkészített stratégiai ellenőrzési terv, valamint éves ellenőrzési terv alapján végzi ellenőrzési tevékenységét. A KEHI megállapításait ellenőrzési jelentés formájában a kormány elé terjeszti, amelyek döntés megalapozását szolgáló adatnak minősülnek. Mivel a KEHI nem teszi közzé jelentéseit, és azok az információszabadsági törvény alapján sem hozzáférhetőek, ezért nem lehet megítélni, hogy a KEHI munkája mennyire előremozdító vagy visszahúzó.<sup>379</sup>

Az AKT elődje, a közpénzügyi államtitkár (később pedig az igazságügy miniszter) elnökletével működő Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért (a továbbiakban Tanácsadó Testület), a kormány bábáskodása mellett 2004 februárjában kezdte meg működését.<sup>380</sup> A Tanácsadó Testület feladatai felállításakor a következők voltak: a korrupció, mint társadalmi jelenséghez kapcsolódó körülmények feltárása; kutatások elvégzése, valamint a már megszületett és nyilvános korrupcióellenes eredmények értékelése; alternatívák nyújtása a hatékonyabb korrupcióellenes eszközök kiválasztásához a jelenség visszaszorítása érdekében; évenkénti jelentés készítése, korrupcióellenes cselekvési program kidolgozása a kormány számára, a cselekvési program folyamatos aktualizálása; kapcsolattartás az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatalával a Testület feladatkörébe tartozó kérdésekben.<sup>381</sup> Az Igazságügyi Minisztérium látta el a Tanácsadó Testület titkársági teendőit, amelynek tagjai az Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Közpénzügyi Államtitkárság, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, az Országos Rendőr-főkapitányság, a Nemzetbiztonsági Hivatal, az OLAF (Európai Csalásellenes Hivatal) Koordinációs Iroda képviselői voltak. Később a Közpénzügyi Államtitkárság megszűnt, viszont új tagként a Honvédelmi Minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal, a Pénzügyminisztérium, és a Határőrség bekerültek a testületbe. Az Állami Számvevőszék a legfőbb ügyészt szintén meghívták. Hatályon kívül helyezték viszont a határozat azon részét, mely szerint „a Kormány biztosítani kívánja, hogy a Testületben többségi arányban a civil szféra képviselői is reprezentálva legyenek, ennek érdekében részvételre felkéri az adott területhez kapcsolódó jelentősebb társadalmi szervezeteket (egyetemek, Transparency International, Magyar Tudományos Akadémia, közvélemény-kutató szervezetek, stb.)” A Tanácsadó Testület tagjai nem kaptak tiszteletdíjat közreműködésükért. A Tanácsadó Testület valószínűleg négyszer ülésezett, a jegyzőkönyvek szerint egyetlen célját sem tudta megvalósítani, és legtöbb idejét eljárási kérdések megvitatásával töltötte.<sup>382</sup>

Az AKT-ot a kormány határozattal hozta létre, és munkáját 2007. szeptember 6-án kezdte meg.<sup>383</sup> Az AKT kormányzati döntés-előkészítő tevékenységet támogató, véleményező, illetve javaslattevő szerv, a korrupció elleni küzdelem tekintetében szakmai koordinációs szerepet tölt be. A testület fő feladata a korrupció, mint társadalmi és gazdasági jelenség feltárásának elősegítése, valamint javaslattétel hatékonyabb korrupcióellenes eszközök és módszerek alkalmazására – többnyire azokon a területeken, amelyeket már a 2001-es kormányhatározat is megjelölt.<sup>384</sup> Az AKT közreműködik a korrupcióellenes stratégiai dokumentumok szakmai kidolgozásában, a végrehajtás megszervezésében, koordinálásában és ellenőrzésében, összehangolja a résztvevő szervek korrupcióellenes tevékenységét, korrupcióellenes előterjesztéseket véleményez, és értékeli a rövidtávú cselekvési programok végrehajtását. Az AKT nem rendelkezik nyomozati hatáskörrel, és nem vizsgálhat egyedi eseteket. Az AKT nem hozhat közhatalmi határozatokat. Kinyilvánított célja a korrupcióellenes munka feléléstése, különös hangsúllyal a megelőzésre és a jogon túlmutató intézkedésekre.<sup>385</sup>

Az AKT-nak 18 tagja van, hatan a kormányt képviselik,<sup>386</sup> hatan a kormánytól független közintézményeket,<sup>387</sup> és hatan társadalmi szervezetek képviselői vagy egyéni szakértők.<sup>388</sup> Az AKT függetlenségére elégséges garanciának tekinthetjük összetételét, és tagjainak egyenlő jogait. A kormányhatározat nem követeli meg az állami és közintézményi tagok képviselőinek kiválasztásában a szakmai kiválóságot, így az intézmények általában az illetékes hivatalnokokat küldik. Másrészt a kormányhatározat megköveteli, hogy a más szakmai, társadalmi, illetve érdek-

képviselői szervezetek képviselői és a korrupció elleni küzdelem szakértői nemzetközileg elismertek legyenek, amely követelménynek a nem közszférából kiválasztott hat képviselő meg is felelt. Az AKT ügyrendje szerint tagjait csak akkor menthetik fel, ha előzetes értesítés nélkül két egymást követő ülésen sem vesznek részt. Az AKT eddigi működése alatt tagok felmentésére nem volt példa.

Az AKT 2007 végéig megalkotta a kormány korrupcióellenes stratégiáját, de annak államigazgatási egyeztetését elhalasztották azzal az indokkal, hogy a cselekvési programmal együtt kívánja tárgyalni a kormány. 2008 elejére a cselekvési program is elkészült. A kézirat lezárásának időpontjában nyilvánosságra került Korrupció Ellenes Stratégia helyzetelemző részét az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium jelentősen módosította, és a Testület jóváhagyása nélkül bocsátotta társadalmi egyeztetésre. A testület több tagja kifogásolta a nyilvánosságra hozott anyag szakmai tartalmát és a módosítás eljárásrendjét.<sup>389</sup>

2007. október 1-én a kormány határozatban rögzítette az Új rend és szabadság programját, és kormánybiztosi rangban az Igazságügyi és Rendvédelmi Minisztérium korábbi államtitkárát bízta meg a program koordinálásával.<sup>390</sup> A program célja a rend és biztonság, a társadalmi igazságosság, az „érték és minőség” megteremtésére irányuló kormányzati célkitűzések és feladatok, továbbá az Európai Unió Hágai Programjában meghatározott szabadság, biztonság és jog célkitűzés megvalósítása. A kormányhatározat szerint a kormánybiztos koordinálja az új pártfinanszírozási törvény előkészítését, az országgyűlési képviselői költségtérítések és munkavégzés szigorúbb szabályozásának kidolgozását, a feketegazdaság és a feketemunka visszaszorítása érdekében szükséges új intézkedések kidolgozását, a közlekedésbiztonság javítását célzó jogszabályok előkészítését és intézkedések kidolgozását, az emberi méltóság védelme érdekében a kirekesztés, a gyűlöletkeltés elleni fellépést biztosító jogi szabályozás előkészítését. A fent említett feladatok közül a közlekedésbiztonság javítását célzó jogszabályokat fogadta el az Országgyűlés, a többi pont esetében legfeljebb törvényjavaslatok készültek. Az AKT és a kormánybiztos között – annak ellenére, hogy mindkét szervet a korrupcióellenes harcra hívták életre – nincs látható együttműködés vagy kapcsolat.

A gazdaság különféle területeinek ellenőrzését más állami felügyeleti szervek, mint például a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) vagy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) látják el. A Gazdasági Versenyhivatal 1991-ben alakult a versenytörvény érvényesítésére, hogy a hosszú távú fogyasztói megelégedettség és a verseny fokozásával szolgálja a közérdeket. Feladatai közt szerepel a verseny általános elősegítése, a piac versenyhiányos területein verseny létrehozása, és a megfelelő állami szabályozási javaslatok kidolgozása. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének célja és kötelessége, hogy biztosítsa a pénzügyi piacok megbízható, folyamatos és átlátható működését, erősítse a pénzügyi piacokkal szembeni bizalmat, elősegítse a pénzügyi piacok tisztességes versenyen alapuló fejlődését, megvédje a piaci szereplők jogos érdekeit, megfelelő információt nyújtson a fogyasztók kockázatának csökkentésére, és aktív szerepet vállaljon a pénzügyi bűnözés elleni küzdelemben.

## Struktúra és források

Az AKT elnöke az igazságügyi és rendészeti miniszter, aki a testület munkájáért is felelős és a parlamentáris demokráciákban szokásos feladatkörrel rendelkezik. Az AKT tanácsadó testület, nincs önálló hatásköre.<sup>391</sup> Az AKT a kormánynak számol be. A kormányhatározat értelmében a nyilvánosság az AKT munkájába a civil képviselőkön keresztül kapcsolódik be. A nyilvánosság bizonyos mértékben az AKT munkaprogramjára is hat a korrupciót érintő reprezentatív felméréseken keresztül.<sup>392</sup>

A KEHI ellenőrzésére az ÁSZ-nak van jogosítványa, amivel a gyakorlatban is él. A KEHI tfogó vizsgálatokat végzett a KEHI-nél 1992-ben, 1998-ban, 2002-ben és 2006-ban.<sup>393</sup> A KEHI a pénzügyminiszter felügyelete alá tartozik, ugyanakkor a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 312/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet szerint a nyilvánosságnak is van bizonyos ellenőrzési joga a KEHI fölött. Másrészt ezek a jogszabályok nem elég hatékonyak a KEHI munkájának nyitottá tételében, és nem állnak rendelkezésre nyilvános információk a KEHI kormányzati struktúráján belüli számonkérhetőségéről sem.

A jogszabály szerint a KEHI a miniszteren keresztül számol be a kormánynak. Az ÁSZ KEHI-ről szóló jelentésében megállapította, hogy „a KEHI a vizsgált időszakban minden évben beszámolt a vizsgálati tapasztalatok hasznosításáról. Az utóellenőrzési tapasztalataik alapján a vizsgált intézkedési tervek 90-95%-át végrehajtották, a fennmaradó intézkedési feladatok végrehajtása részben a jogi-működési környezet változásai, részben indokoltságuk megszűnése miatt nem került sor.”<sup>394</sup> A KEHI-től nem követelik meg a nyilvánosság bevonását.

## Integritásmechanizmusok

Nem léteznek speciálisan a korrupcióellenes szervezetek számára készült összeférhetlenségi szabályok, az ajándékokra és ingyenes juttatásokra vonatkozó vagy a megbízatás lejárta utánra érvényes korlátozó rendelkezések. Az ilyen szervezetekben a kormányt vagy az államot képviselő tagokra az őket küldő köztisztviselők szabályai vonatkoznak. Az AKT-nak nincsen saját etikai kódexe, e kérdéseket a testület az ügyrendjében tárgyalja.

## Átláthatóság

Az AKT-ot létrehozó kormányhatározat szerint testület nyilvánosan működik, erre részletes szabályozást dolgozott ki ügyrendjében. Az AKT ülései nyilvánosak, azokon bárki részt vehet, de előzetesen jeleznie kell szándékát, mivel az ülésterem befogadóképessége korlátozott.<sup>395</sup> Az AKT kivételesen zárt ülést is tarthat, ha azok állam- vagy szolgálati titkot, személyes adatokat vagy kormányzati döntés-előkészítő dokumentumokat érintenek. A minősített adatokhoz való hozzáférés kérdése az AKT nemzetbiztonsági átvilágításon át nem esett tagjai tekintetében nem tisztázott. Az AKT beszámolóit, jegyzőkönyveit, emlékeztetőit, háttéranyagait és határozatait közzé kell tenni az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapján. A napirendet és az ülések időpontját szintén nyilvánosságra kell hozni. A gyakorlatban az ülések dátumait nem teszik közzé, ami a nyilvánosság számára lehetetlenné teszi az előzetes jelentkezést, és így az üléseken való részvételt is. Csak az ülések napirendjét, emlékeztetőit és néhány jegyzőkönyvét töltötték fel a honlapra. Az AKT költségvetéséből finanszírozott korrupciós közvélemény kutatások adatai nem érhetők el a tárca honlapján.

A KEHI-től nem köteles a beszámolóit nyilvánosságra hozni, és a ritka kivételektől eltekintve nem is teszik közzé azokat. A nyilvánosság szinte semmilyen mértékben nem tekinthet be a KEHI munkájába, bár miután az adatvédelmi biztos egy 2005-ös ajánlásában feltárta a KEHI információszabadsági gyakorlatának több hiányosságát, igen korlátozott mértékben, de megjelentek információk a Miniszterelnöki Hivatal honlapján, majd 2007 végén saját honlapot is létrehozott. Az adatvédelmi biztos egyik nehéz ügye az volt, amikor egy állampolgár abban kérte állásfoglalását, hogy a KEHI által végzett vizsgálatokról szóló jelentések nyilvánosak-e. A biztos kiterjesztette vizsgálatát a KEHI közérdekű adatkezelésekkel kapcsolatos gyakorlatának egészére, és szerette volna megismerni, hogy „a KEHI illetőleg jogelődjei éves bontásban hány vizsgálatot tartottak, mely szerveknél, milyen ügyben; az egyes vizsgálatok nyomán készült KEHI-jelentések közül melyeket minősítettek titokká, a Ttv. (az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény – szerk.), illetőleg a KEHI szolgálati titokkörének mely pontjára tekintettel, milyen minősítési javaslat alapján és mennyi időre; és az egyes jelentéseket tárgyalta-e és mikor a Kormány.” A KEHI elnöke a kérdések egyikére sem válaszolt, és így megsértette a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló, és az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvényt is.<sup>396</sup> A KEHI hatáskörét és működését szabályozó rendeletet 2006-ban újraalkották, és noha az információszabadságra vonatkozó rendelkezéseket átirták, a közzétételi gyakorlat nem változott.<sup>397</sup> Az új rendelet alapján a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) jogvédő szervezet megkérte a KEHI egyik jelentését, de a kérést ugyanúgy elutasították, ahogy az a KEHI megalapítása óta eltelt időben az összes korábbi kéréssel is történt. A perben a TASZ jogerősen nyert, majd a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásban a jogerős ítéletet 2008 áprilisában hatályon kívül helyezte. Az ítélet szóbeli indoklásából kiderült, hogy a KEHI, amikor egy jelentést elkészít, majd a kormány részére megküld, semmilyen döntést nem hoz saját hatáskörében, hanem csupán adatfeldolgozást végez, illetve ajánlásokat fogalmaz meg. A KEHI hiába birtokolja az igényelt jelentést, adatkezelőnek nem minősül, a jelentések tekintetében csak a kormány adatkezelő, a jelentéssel a kormány rendelkezhet.<sup>398</sup>

## Panasztétel/végrehajtás

Az AKT elsősorban tanácsadó testület, és nem vizsgál konkrét eseteket; a személyes panaszokat az illetékes hatóságokhoz továbbítják.<sup>399</sup> Ennek következtében nincsenek az AKT sajátos tevékenységi körét érintő speciális, a kormányzati rendellenességeket leleplező bejelentésekre vonatkozó rendelkezések. Valójában egyáltalán nem léteznek ilyen – a gyakorlatban is érvényesülő – rendelkezések Magyarországon. A panasztételhez való alkotmányos jogot egy salátatörvény<sup>400</sup> három paragrafusban részletezi.<sup>401</sup> E rendelkezések szerint mindenkinek joga van panasszal, közérdekű bejelentéssel és javaslattal fordulni az állami szervek bármelyikéhez (beleértve az AKT-ot is), az érintett szerv azokat köteles elbírálni, és az eredményről a bejelentőt 30 napon belül értesíteni. Ezzel kapcsolatban az a gond, hogy nincsenek eszközök a jogszabály betartására, mivel nincsenek jogi eljárások és szankciók arra az esetre, ha az érintett szerv nem tesz eleget a jogszabályi kötelezettségének. A közérdekű bejelentő üldözésére a Büntető Törvénykönyv tartalmaz szankciókat.<sup>402</sup> Aki a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. A gyakorlatban elmarasztaló ítéletet ilyen ügyben nem hoztak; az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium statisztikája szerint 2001 és 2006 között ilyen ügyben nem indult eljárás.

Mivel nem létezik a bejelentők hatásos védelme, személyes adataik védelme sem megoldott, ahogyan más eszközük sincsen a retorziókkal szemben. A minősített adatokkal dolgozó köztisztviselők esetében még bonyolultabb a helyzet, mivel bűncselekményt követnek el, ha a titkos adatot olyan állami szervnek adják át, amely nem rendelkezik a kezelésükhöz szükséges felhatalmazással, (pl. az AKT nem jogosult minősített adatok kezelésére). Az AKT néhány tagjának megvan a felhatalmazása a minősített adatok kezelésére, de nem mindegyiküknek. Rendszerint ez nem okoz problémát, mivel az AKT nem vizsgálhat és nyomozhat konkrét ügyekben, azonban problémás lehet, ha az AKT kormányzati szervek olyan korrupciós jelentéseit használja, amelyek minősített adatokat tartalmaznak.

Az AKT-nak nincs saját panasztételi szabályzata, mivel meglehetősen kicsi, nem hierarchikus testületről van szó, amely döntéseit főként konszenzusos alapon hozza, és nyilvánosan működik.

Amennyiben a KEHI ellenőrzése során büntető-, szabálysértési, kártérítési, illetve fegyelmi eljárás megindítására okot adó cselekmény, mulasztás vagy hiányosság gyanúja merül fel, a KEHI elnöke – a szükséges intézkedések megtétele céljából – haladéktalanul tájékoztatja az ellenőrzött szerv vezetőjét, illetve az ellenőrzött költségvetési szerv vezetőjének érintettsége esetén a felügyeleti szerv vezetőjét.<sup>403</sup> E rendelkezés alkalmazására vonatkozó adatokat nem tudunk beszerezni. Nincs annak jele, hogy az emberek megtorlástól tartva ne tennének bejelentést a KEHI-nek, de nincsenek a KEHI panaszkezelési rendszeréről sem információink. A jogszabályok nem térnek ki a bejelentők védelmére és a KEHI sem tett lépéseket ilyen intézkedések elfogadására.

A KEHI-nél a jogszabályok által általánosan megkövetelt belső ellenőrzési rendszer működik. Mivel a KEHI jelentéseit nem teszik közzé, nincs arról információnk, hogy a korrupció vizsgálata a gyakorlati célok közt szerepel-e.

## Kapcsolat más pillérekkel

Az AKT elkészítette a nemzeti korrupcióellenes stratégiát, ezért a magyarországi NIS egyik kulcstényezőjének tekinthetjük. Formálisan a kormány tanácsadó testülete, de összetételéből adódóan fontos tényezővé válhat, ha kellő politikai elkötelezettség után túlnő azon, hogy csupán segítse a kormányt korrupcióellenes tevékenységében.

A jogszabályok a KEHI-t szó szerint nem kötelezik a korrupció elleni harcra, de munkájának jellege a KEHI-t nélkülözhetetlenné teheti e küzdelemben. Jelentései megalapozhatják a korrupció elleni hatékony fellépést. A KEHI munkájának jelenlegi átláthatatlansága miatt nem tudjuk, hogy erre a célra felhasználják-e jelentéseit az állami szervek vagy pedig figyelmen kívül hagyják tartalmukat. A KEHI a kormánynak számol be munkájáról, viszont kapcsolata más pillérekkel nem világos. A jogszabályok megkívánják, hogy a KEHI intézkedési javaslatokat tegyen a vizsgált szervnek, de ennek eredményei – a javaslatok és azok hatásai nem jutnak el a nyilvánosságig.

# Média

## A szektor szerepe a NIS-ben

A médiától, mint a nyilvánosság őrzőjétől elvárják, hogy a magánszemélyek törvénytelen és erkölcstelen tettein kívül a kormány és az államigazgatás visszaéléseit is leleplezze, ezért a média a társadalom egyik legfontosabb eszköze a korrupcióellenes harcban. Bár a korrupció politikusok, köztisztviselők, vállalatok, és polgárok törvénysértéseinek leleplezésével a média is részt vesz a korrupció elleni küzdelemben, eközben a média intézményei, a szerkesztők és újságírók is a korrupció célpontjaivá válhatnak.

A sajtószabadságot Magyarországon az alkotmány és számos más fontos jogszabály *de jure* garantálja. Az alkotmányban garantált alapjogok között szerepel, hogy mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.<sup>404</sup> A kimondottan a médiát szabályozó legfontosabb törvény a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény (a továbbiakban: sajtótörvény), amelyet átfogóan átalakítottak a rendszerváltáskor. Ezek az alkotmányos és ennél alacsonyabb rendű jogszabályok azért születtek, hogy biztosítsák a nyilvánosság független forrásból származó információkhoz való hozzájutását, amihez szükséges, hogy a sajtó védett és független legyen az államtól.

Minden sajtóterméket (újságot, folyóiratot stb.) regisztráltatni kell az Oktatási és Kulturális Minisztériumnál, de a nyilvántartásba vételt csak akkor utasíthatják el, illetve vonhatják vissza, ha a kérdéses orgánus bűncselekményt követ el, illetve ha személyiségi jogokat vagy közérdeket sért. A bejegyzés többé-kevésbé automatikus, és nincs szükség letétre, kaucióra vagy biztosítékra. Az elektronikus média (földi sugárzású rádió- és tévécsatornák) létrehozásának engedélyezése pályázatadási kérdés, mivel a használandó sugárzási frekvenciák közjavak.

A televíziós csatornák nem sugározhatják közvetlenül az Országgyűlés üléseit. Meg kell vásárolniuk a kizárólag az Országgyűlés kamerái által rögzített és már szerkesztett felvételeket, ahogyan azt a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (a továbbiakban: médiatörvény) megköveteli.<sup>405</sup> (A fotósokra nem érvényes hasonló korlátozás). A kritikák ellenére az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy a szabályozás nem ellentétes az alkotmánnyal.<sup>406</sup> Ez a határozat megengedi, hogy az Országgyűlés beavatkozzon a szerkesztésbe (vagy ahogy mások fogalmazzák *de facto* cenzúrázhatja azt), és ezzel a sajtószabadság védelme helyett egy közintézmény átláthatóságát korlátozza.<sup>407</sup>

Az információszabadság jogszabályait a közintézmények és helyi önkormányzatok nem teljes mértékben juttatják érvényre. Nincsenek statisztikai adataink arról, hogy a közhivatalok milyen gyakran tesznek eleget adatkérésnek, és hogy e kérdésben hány eljárást kezdeményeztek – ebben az értelemben nem látjuk tisztán az információszabadság valódi gyakorlatát Magyarországon.<sup>408</sup> A társadalmi szervezetek e területen aktívak és sikeresek voltak. Saját kutatásaink alapján csak néhány olyan nyilvános esetről tudunk, amikor újságírók – saját médiaorgánusuk támogatása mellett – azért perelték be a közintézményeket, hogy információhoz jussanak. Az ilyen ügyek általában elhúzódnak, és nem szolgálhatják az azonnali adatgyűjtés célját. Ezen felül sok újságíró nem veszélyeztetné jól kiépített hírforrásait azzal a barátságtalan lépéssel, hogy információ visszatartás miatt beperli ugyanezeket a tisztségviselőket.

Munkájuk során az újságírók inkább az érdeklődés hiányával találkoznak, mint fenyegetéssel. Az országos és helyi hatóságok gyakran utasítják vissza a közérdekű adatkéréseket, de a közvélemény gyakran közömbös. Az újságírók rendszeresen használják a kormányzati körökből vagy közintézményekből kiszivárogtatott híreket, de tudatában vannak az ilyen információk csapdáinak, azaz annak, hogy a kiszivárogtató formálja meg a hírt. Itt úgy tűnik a titoktartás az elfogadott szabály, és nem léptek fel jogilag a sajtó ellen, hogy hozza nyilvánosságra forrásait.

A sajtó által közölt információkért viselt felelősség elég szigorú Magyarországon. Valójában mindenki, akivel ehhez a tanulmányhoz interjút készítettünk, azt szerette volna, hogy ezt a felelősséget csökkentésük, és ezzel növeljék a szabad információáramlást. Bár az államtitokról és a szolgálati titokról szóló 1995. évi LXV. törvény hatékonyan biztosítja a nemzeti és nemzetközi titkok védelmét, az ilyen adatokat sokak szerint túlzottan hosszú ideig (50-90 évig is) titkosnak minősíti, ami nem szolgálja a közérdekű információk szabad áramlását. A hatóságok olyan

körülmények közt is titkosnak minősítenek adatokat, amikor ennek szükségessége nehezen érthető, és ezek a körülmények azt a gyanút kelthetik, hogy bűncselekmények, és korrupció szándékos eltitkolása folyik. Például a kilencvenes években az olajszökítés nagyléptékű illegális üzletté vált, amelyben a szervezett bűnözésen kívül valószínűleg vámtisztek és kormányhivatalnokok is érintettek voltak. Az ezt az ügyet vizsgáló országgyűlési bizottság iratait 2078-ig titkosították.

A sajtószabadságot az újságírói felelősség különös értelmezése is korlátozza. A bírósági gyakorlat szerint a média helyreigazításra, sőt kártérítésre kötelezhető, ha pontosan közlik egy harmadik fél olyan állítását, ami később valótlannak bizonyul. Sok újságíró és szakértő ezt a joggyakorlatot abszurdnak és a sajtószabadságra veszélyesnek tartja. A sajtó tudósításaiért vállalt ezen „objektív” felelősségét súlyos problémának tartják.<sup>409</sup>

A személyhez fűződő jogok védelme érdekében a Polgári Törvénykönyv 79. §-a helyreigazítást követel meg, ha valakiről a (sajtó vagy elektronikus) média valótlan tényről közöl. Ez az eljárás kötelezheti a sajtót olyan közlemény közzétételére, amelyből kitérnek a korábbi valótlan tényállás. E jogi lehetőségen kívül a kártérítési perek indítása egyre népszerűbbé válik a politikusok és más közszereplők között. Habár a közszereplők személyhez fűződő jogait az Alkotmánybíróság 36/1994 (VI. 24.) határozatában szűkebbre szabta – részben alkalmazva az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának ún. Sullivan-szabályát, amely szerint a közszereplőknek jobban kell tűrniük a nyilvános kritikát, mint az átlagpolgárnak – de a politikusok a gyakorlatban nem teljes mértékben teszik magukévá az Alkotmánybíróság célját. A politikusok és más közszereplők elég gyakran indítanak polgári pert és követelnek kártérítést.

A jogi szabályozás szerint a média politikai és üzleti befolyástól mentesen, szabadon működhet. A klasszikus értelemben vett cenzúrázásról 1990-től, a demokratikus átalakulás óta nem beszélhetünk. Ezzel ellentétben egy friss felmérés szerint az újságírók többsége arról számolt be, hogy munkájukban néha előfordul a cenzúrázás vagy az öncenzúra.<sup>410</sup> Néhány újságíró a média tulajdonosának nyomásgyakorlását a cenzúrázás egy formájának tartja. Néha ez a tulajdonos vagy szerkesztő közvetlen utasításának formáját ölti, és az újságírók gyakran öncenzúrázzák magukat teljesítve a tulajdonos ismert elvárásait. Az országos kereskedelmi televíziók és rádiók hírszerkesztőinek munkáját, elmondásuk alapján, nem ellenőrzik, vagy cenzúrázzák közvetlenül, de a közszolgálati média vezetőinek meg kell küzdeniük olyan kormánytisztviselőkkel, akik megpróbálják a hírek tartalmát befolyásolni.

Egy magyar újságírókról készített reprezentatív felmérés szerint,<sup>411</sup> munkájuk során 26%-uk nem érez semmiféle nyomásgyakorlást, 20% csak kismértékűt, de 30% nagymértékű külső nyomásgyakorlásról számolt be. Az újságírókat nem védi törvény attól, hogy a tulajdonos részrehajlást várjon el tőlük. A médiát sem védi jogszabály a hirdető befolyásától, akik lemondhatják hirdetési megrendeléseiket, ha bírálják őket az újságírók.

Néhány esetben magáncégek próbálják általuk vagy kezdeményezésükre indítandó perekkel fenyegetve megfélemlíteni a sajtót, nehogy tevékenységükről kritikus cikkek jelenjenek meg. Néhány interjúalanyunk említette, hogy a hirdető képes nehézségeket okozni, ha a róluk kialakítandó képpel ellentétes anyagot jelentetnének meg. Az értékesítés és hirdetésfelvétel irodáit nem szükségszerűen különítik el szigorúan a szerkesztőségtől (különösen a kis példányszámú hetilapok esetében).

Többek között ez a fajta (ön)cenzúra és a jogrendszerrel való visszaélés (nem pedig magának a jogrendszernek a hiányossága) az okai annak, hogy a tényfeltáró újságírás nem virágzik Magyarországon. A fő okok közt szerepelnek még a társadalmi igény hiánya, és a tényfeltáró újságírás költségei is. Néhány viszonylag kis példányszámú hetilap (mint az *Élet és Irodalom* vagy a *Magyar Narancs*) rendszeresen közöl cikkeket az állami- és párt-, valamint vállalatvezetők korrupciós ügyeiről. E lapoknál nem beszélhetünk cenzúráról vagy a tulajdonos nyomásgyakorlásáról, mivel a lapok szerkesztőségi tulajdonban vannak. Ennek ellenére legjobb újságíróik pénzügyi okok miatt elvándorolnak. Hónapokat szánni nyomozásra, a hírértékű eredmény mindenféle garanciája nélkül – ez még olyan luxus, amit a legtöbb tulajdonos nem engedhet meg magának.

A főáram kereskedelmi televízióinak híradói nem foglalkoznak tényfeltárással. A legtöbb esetben a sajtó által tárt híreket követik, és csak esetlegesen jelentkeznek a saját csapatuk által feltárt hírekkel. Tényfeltáró újságírásról csak botrányokkal vagy vitás kérdésekkel kapcsolatban beszélnek, de ez rendszerint jobbára a kiszivárogtatott információk vagy dokumentumok közlését, semmint az újságírók aktív nyomozását jelenti.<sup>412</sup>

A magyar média általában napirendre tűzi a korrupciós ügyeket, de az erre szánt terjedelem nagyon változó a különböző médiatípusokban. A média inkább a politikai botrányokra koncentrál, a politikai szálakat keresi és hangsúlyozza a vállalati korrupcióban is.

Az országos politikai napilapokról elmondható, hogy pártelkötelezettek és egyoldalúak a politikai kérdések napirendre tűzésében. Nagy erőket vetnek be, hogy az általuk ellenzett politikai oldalt kompromittáló helyzeteket találjanak, és megpróbálják ezeket nagyszabású politikai botrányra dagasztani, ezzel ellentétben minimalizálják az általuk támogatott politikai oldal botrányairól szóló tudósításokat. Az a szabály, hogy nem nyomoznak a saját politikai oldal korrupciós ügyei után, és az ilyenekről csak röviden, hivatalos hangvételben számolnak be. Sőt, egyszerűen elfelejthetik címlapra tenni az ilyen jellegű fontos politikai híreket.

Az újságíró szövetségek még mindig pártszimpátia alapján szerveződnek (azonban a politikai harcokban már nem olyan aktívak, mint az előző évtizedben).<sup>413</sup> Ilyen szövetségek a korábbi monopolhelyzetben lévő és máig legnagyobb Magyar Újságírók Országos Szövetsége (MÚOSZ), a Magyar Újságírók Közössége (MÚK), a Független Újságírók Szövetsége, a Magyar Katolikus Újságírók Szövetsége (MAKÚSZ) és a Protestáns Újságírók Szövetsége (PUSZ). Jelenleg közéleti tevékenységüket főleg az újságírókat és fotósokat munkájuk során ért akadályoztatások, fenyegetések és fizikai bántalmazások egyes eseteivel foglalkozó politikai színezetű állásfoglalások, és nyílt levelek közzétételére korlátozzák. E szakmai szövetségek pártelkötelezettsége csökkenti a szakma érdekképviselésében kifejtett hitelességüket és súlyukat. Társadalmi rangjukat tovább rombolták az olyan ügyek, mint a vezető balközép napilap, a *Népszabadság* szerkesztőjének esete, aki lemondott egy etikailag és szakmailag megkérdőjelezhető döntése miatt (közzétett egy, az ellenzékét elmarasztaló Teller Ede által jegyzett levelet, noha az atomtudós ilyet soha nem írt). Ennek ellenére megválasztották a legnagyobb szakmai szövetség a MÚOSZ elnökének.<sup>414</sup>

Az újságírók szakmai szövetségei és a média más önszabályozó testületei nem jeleskednek abban, hogy felvállalják az újságírókra nehezedő politikai vagy vállalati nyomásgyakorlás, korrump PR cikkek vagy a bújtatott hirdetések kérdéseit.

## Struktúra és források

Magyarországon a médiát három csoportba oszthatjuk: a) a kereskedelmi média, b) közmédia c) pártkötődésű média. A média e három csoportja eltérő jellegzetességekkel működik.

a) A főáramhoz tartozó kereskedelmi média élvezi a legnagyobb piaci- és közönségrészesedést. E csoportot pártkötődés nélküliség, bulvárosodás, szórakoztató híradás (infotainment), valamint a politikai elfogultság, sőt érdeklődés csökkenése jellemzi. E csoporthoz tartoznak az országos kereskedelmi televízió- és rádiócsatornák, a regionális napilapok, az országos bulvárlapok és magazinok. A közmédián kívül az összes nagyobb kereskedelmi média, internet média és a nyomtatott sajtó nagy többsége magánkezekben van.<sup>415</sup> Az országos rádió- és televízió csatornáknak nincs politikai orientáltságuk. Általában nem kötődnek egyik politikai oldalhoz sem, és hír- illetve közügyeket érintő programjaik inkább az ún. szórakoztató híradás kategóriájába esnek.<sup>416</sup> A nagy példányszámú regionális napilapokat (a kereskedelmi televíziózás után a második legfontosabb média) általában semleges, családi lapként működtetik.

A médiatulajdonosok köre eléggé koncentrált Magyarországon. A legtöbb újság és kereskedelmi média külföldi, jellemzően német vagy más nyugat-európai (vagy amerikai) társaságok tulajdonában van.

A tulajdon kérdéseit a médiatörvény szabályozza. Egy piaci szereplő legfeljebb a) egy országos, vagy b) két körzeti és négy helyi, vagy c) tizenkét helyi műsorszolgáltatás végzésére rendelkezhet jogosultsággal.<sup>417</sup> A gyakorlatban a két országos kereskedelmi televízió csatorna (az RTL Klub és a TV2) 60%-os piaci részesedéssel rendelkezik (és kb. 90%-ossal a hirdetési piacon). A két vezető kereskedelmi rádió (a Danubius és a Sláger Rádió) hozzávetőlegesen 50%-os piaci részesedéssel bír (és kb. 60%-ossal a hirdetési piacon). A 18 nagypéldányszámú vidéki napilapot csak négy, külföldi tulajdonban lévő kiadó jelenteti meg.<sup>418</sup>

Számos korlátozás él a nyomtatott és elektronikus média kereszttulajdonlására. E jogszabályok végrehajtását az Országos Rádió és Televízió Testület (a továbbiakban: ORTT) és a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) felügyeli. Egyik magyarországi médiacég részvényeit sem vezették be a tőzsdére, de a műsorszolgáltatóknak tulajdoni változásaikról értesíteniük kell az ORTT-t.



b) Három közmédia alkotja a magyarországi médiarendszer második csoportját: a Magyar Televízió és a (külföldi magyar kisebbségeket megszólító) Duna Televízió két-két csatornával, továbbá a Magyar Rádió három csatornával.

E közszolgálati műsorszolgáltatókkal kapcsolatban a kormánypártok ellenőrzése és nyomásgyakorlása ma sokkal kevésbé szembetűnő, mint a kilencvenes években.

Minden közszolgálati műsorszolgáltatónak saját felügyeleti testülete (kuratóriuma) van, azaz a Magyar Televízió Közalapítványnak, a Magyar Rádió Közalapítványnak és a Hungária Televízió Közalapítványnak. A kuratóriumok tagjait az Országgyűlés választja fele-fele arányban a kormánypártok, illetve az ellenzék jelöltjeiből. Ezek jobbra politikai testületek, amelynek minden tagja az őt delegáló párt preferenciáit képviseli. E testületek átpolitizáltságát különösen szem előtt kell tartanunk annak a fényében, hogy a kuratóriumok választják mindhárom közmédia elnökét.

A köztelevízió kormánytól való függését tovább növelte a televízió előfizetési (üzembentartási) díj *de facto* eltörlése 2002-ben<sup>419</sup>. Ez a díj, amit a nézők a nyugat-európai szokásoknak megfelelően fizettek, némi stabilitást és előre tervezhetőséget biztosított a köztelevízió költségvetésében. A mai gyakorlat szerint a köztelevízió finanszírozásának nagyobb része közvetlen kormánydöntést igényel.

A médiatörvény 23. §-ának (2) bekezdése szerint: „A közszolgálati műsorszolgáltató és a közműsor-szolgáltató rendszeresen, átfogóan, elfogulatlanul, hitelesen és pontosan tájékoztat a közérdeklődésre számot tartó hazai és külföldi eseményekről, ... az eltérő véleményeket is beleértve.” Az ORTT 2007. júniusában végzett felmérése szerint a vizsgált időszakban a hírműsorok általában viszonylag hosszú időt szenteltek az eltérő politikai véleményeknek. Hat műsor esetében azonban az ellenvélemények kevesebb, mint 10%-nyi időt kaptak, ami nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem mutatták be őket. A műsorok sokszor azt a gyakorlatot követik, hogy az eltérő vélemények egyensúlyát a műsorfolyam egészére értelmezve biztosítják.<sup>420</sup>

Az ORTT egy tanulmánya szerint a közszolgálati média hírműsorainak idejéből a parlamenti ellenzék részesedése kb. 34% volt (a kormányzó koalícióé pedig 62%), a megszólalók között a parlamenti ellenzék részaránya pedig 35%; ez az arány 50% fölé szökött a Magyar Televízió déli híradójában, de 30%-nál kevesebbet ért el a Magyar Rádió hasonló időben közvetített műsorában.<sup>421</sup>

c) A pártkötődésű média csoportjában találhatunk országos napi- és hetilapokat, kábeltelevízió- és rádiócsatornákat. E csoportot a kis piaci részesedés és politikailag megosztott újságíró közösségek jellemzik.<sup>422</sup> A pártkötődésű média esetében a tulajdonosok pártszimpátiáját igen könnyű meghatározni. Ebben a csoportban a tulajdonos elvárása általában egybeesik a szerkesztők és újságírók politikai preferenciáival, akiknek erős ideológiai elkötelezettségük van az egyik oldal segítésére.

A média teljesítményének megítélése szintén különbözik a politikai oldalak szerint. A jobboldali újságírók és szakértők a magyar médiát (még a Magyar Televíziót és a két kereskedelmi televízió csatornát is) elfogultnak tartják a baloldali-liberális koalíció mellett, és úgy érzik, a jobboldal alulreprezentált a médiapiacra.<sup>423</sup>

A médiafogyasztók véleményét tükröző 2007. januári reprezentatív felmérés szerint,<sup>424</sup> a válaszadók fele gondolta, hogy a magyarországi rádió és televízió csatornák elfogultak. Az elfogult műsorszolgáltatók közt elsősorban a Hír Televíziót említették (48%), majd az ATV-t (26%), Magyar Televíziót (23%), TV2-t (14%), RTL Klubot (14%), Duna TV-t, a Kossuth Rádiót (2%) és a Klubrádiót (2%). A válaszadók közt 42% nagy általánosságban úgy vélte, hogy egyik-másik média kimondottan elköteleződött az egyik politikai oldal mellett. Egy másik felmérés szerint<sup>425</sup> a Magyar Televíziót nézőközönségének 22%-a tartotta nagyon elfogultnak, 34%-a kisé elfogultnak, és szintén 34%-a elfogulatlanak (10%-a „nem tudom” választ adott).

Az ORTT tartalomelemzése szerint<sup>426</sup> a kormánykoalíció felülreprezentált az elektronikus médiatudósításokban. A hírműsorokban élőben megszólalók között a kormánykoalíció részaránya 69,1% volt a közmédiában és 60,9% az elektronikus kereskedelmi csatornákon. (A megszólalási idő tekintetében részesedésük 66,2% volt a közmédiában és 59,7% a kereskedelmiben). Ez teljesen szembetűnővé vált a Magyar Rádióban a 2007-es műsorrend változtatás után. A kormányoldal megszólalóinak aránya 62% volt 2007 júniusában. Az ellenoldal részesedése 37,9% volt, és a Parlamenten kívüli pártok szereplése rendkívül alacsony maradt. Érdekes, hogy az ellenzéki oldal a megszólalási idő tekintetében a legnagyobb arányt a Magyar Televízió déli hírműsorában érte el, miközben a kormányzat megjelenési aránya a közmédiában 64,6% (az

ellenzéké pedig 35,3%). A kereskedelmi műsorszolgáltatókkal együtt ez az aránypár 60,5 : 39,5 a koalíció javára.

A földi sugárzású elektronikus média létrehozását pályázat útján kell engedélyezni, mivel az általuk használandó frekvenciák közjavak. Az ilyen pályázatok szabályait a médiatörvény fektette le, amely szerint az ORTT szervezi a versenypályázatot és dönt annak eredményéről. Habár a műsorszolgáltatási jogosultság hatósági megadásának feltételeit és eljárását rögzítették, és azok függetlennek, és versenyszerűnek tűnnek, azonban az eljárások még mindig nem eléggé átláthatók. Az információs szabadságról szóló törvény értelmében az engedélyezés döntés-előkészítési folyamatának nyomkövetéséből a nyilvánosságot kizárhatják. Az írott rendelkezések betartása a gyakorlatban nem akadályozta meg pártegyezségeken alapuló, megkérdőjelezhető, sőt botrányos döntések meghozatalát, amelyek semmilyen jogi következménnyel sem jártak, ami mindkét országos kereskedelmi televízió frekvenciaelosztási pályázaton előfordult (1996-ban és 2004-ben). Ezt a jogi helyzetet számos újságíró, médiaszakértő és az adatvédelmi biztos is bírálta.<sup>427</sup>

Számos példa bizonyítja, hogy a politikai és gazdasági beavatkozás komolyan befolyásolja a médiával kapcsolatos kulcsfontosságú döntéseket. Az első, 1996-os frekvenciaelosztási pályázaton az ORTT-nek kereskedelmi televíziós pályázatokat nyújtottak be. A pályázat kiírási feltételei szerint a műsorszolgáltatási jogosultságot a két legmagasabb árat felajánlónak kellett juttatni, feltéve, ha más különben megfeleltek a minőségi követelményeknek. A legmagasabb árú ajánlatot a CME tette, ennek ellenére a két győztes az RTL, illetve az SBS által vezetett konzorcium lett. Az ORTT döntése nyilvánvalóan megszegte saját eljárási rendjét és nagy botrányt kavart. A CME által 1997-ben indított perben a Legfelsőbb Bíróság ítélete kimondta, hogy az ORTT megsértette az eljárási szabályokat, azonban a CME visszavonta keresetét, és eladta magyarországi érdekeltségeit a pályázati győztes SBS-nek egy meglehetősen furcsa üzleti tranzakcióban. A magyar állam így mentesült a CME-nek járó tetemes kártérítés megfizetésétől.<sup>428</sup> A pályázat két győztese 1997-ben megkezdte a sugárzást az SBS által vezetett konzorcium tulajdonában lévő TV2 és az M-RTL Rt. tulajdonában lévő RTL Klub tévécsatornán.

Ez a két országos kereskedelmi televízió csatorna 2004-ben a koncessziós engedélyük pályázat nélküli meghosszabbítását kérte. Ez összhangban van a médiatörvény 107. §-ával, amely megengedte az ilyen kérelem benyújtását az első engedély kiadása után hét évvel, de a törvény azt is kimondja, hogy nem lehet megújítani a jogosultságot, ha a jogosult a szerződést ismételtelen vagy súlyosan megszegte. A legfőbb ügyész által kezdeményezett rövid vita után, aki szerint mindkét jogosult és mindkét csatorna súlyosan és ismétlődően megszegte koncessziós szerződését, mindkét kereskedelmi csatorna koncessziós szerződését meghosszabbították. Az Országgyűlés valójában a koncessziós/műsorszolgáltatási díj emelése nélkül hagyta jóvá a meghosszabbítást, és nem kötelezte a koncessziós társaságokat a digitális technikára való átállásra, noha azt a jogszabályok előírják. Az ügy nagy vihart kavart, és felmerült a korrupció gyanúja.

A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény (amit az Országgyűlés kétharmados többséggel fogadott el) a két legnagyobb parlamenti párt elvárásait tükrözi. A törvény előírja a három köztelevízió túl a szerződéskötési kötelezettséget legalább négy éve működő, legalább két, hír-, illetve közéleti tartalmú műsorokat szolgáltató televíziós műsorszolgáltatóval. Ez a rendelkezés nyilvánvalóan a Fidesz-barát Hír TV és az MSZP-barát ATV javát szolgálja a jobb-, illetve baloldalon.

Az ilyen típusú kapcsolatokat hangsúlyozza és erősíti az a mód, ahogyan az ORTT szétosztott 240 millió Ft-ot a Fidesz és MSZP közeli cégek és szakértők számára. A Hír TV és az ATV közel 100 millió Ft-ot kapott ebből az összegből arra, hogy megteremtse digitális átállásuk technikai feltételeit, de kapcsolat található a többi kedvezményezett és az ORTT pártdelegáltjai között is.<sup>429</sup>

A Magyar Televízió számára a reggeli Nap-kelte műsort gyártó független magáncég, a St. Plusz Kft., 2000 óta összesen 485,5 millió Ft állami pénzt nyert pályázati megrendelés vagy támogatás formájában. Az origo.hu internetes hírportál megtudta, hogy ez a cég számos minisztériummal kötött szerződést az ebben az időszakban működő mindhárom kormány idején. A cég pályázott állami megrendelésekre, és általában nyert. Az egyik miniszter szerint a nyertes kiválasztása mindig szakmai szempontok szerint történt, azaz ez a cég a legkedvezőbb ár mellett mindig a legjobb PR szolgáltatást ajánlotta fel. A cég kormánnyal együttműködő vállalkozásainak száma kampányidőszakban mindig tovább szaporodott. A céget azzal is vádolták, hogy megrendelésre készít fizetett interjúkat a budapesti közszolgáltató cégek képviselőivel. A Nap-keltét jelenleg

bojkottálják a Fidesz politikusai, akik szerint a műsor elfogult a szocialisták és a szabad demokraták javára.<sup>430</sup>

Az újságírás függetlenségére és objektivitására leselkedő veszély egy másik tényezője, hogy a politikusok szerkesztőségi anyagokon kívüli megjelenése Magyarországon megfigyelésünk szerint szokatlan jelenség. A politikai hirdetések a kampányidőszakban két törvény szabályozza: a médiatörvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény. E jogszabályok szerint a műsorszolgáltatók a jelölő szervezetek, illetőleg a jelöltek számára azonos feltételekkel tehetnek közzé politikai hirdetést, de a kereskedelmi műsorszolgáltatóknak nem kötelező politikai hirdetések közzététele. Ez azt jelenti, hogy a pártoknak és jelölteknek többnyire nem biztosított kampányidőszakban vagy máskor a (fizetett vagy ingyenes) megjelenés lehetősége. Az a gyakorlat, hogy a nagy médiacégek képviselői összeülnek és összehangolják a kampányidőszakban megjelenő politikai hirdetések mennyiségét és ügyelnek arra, hogy elkerüljék az olyan helyzeteket, amelyekben elfogultsággal vádolhatják őket. (Az RTL Klub ilyen okból tagadta meg a legutóbbi országgyűlési választási, illetve a 2008-as népszavazási kampány idején mindenfajta politikai hirdetés sugárzását). A regionális és helyi média esetében a regionális szövetségek adnak ki ajánlásokat a politikai hirdetések kezelésére.

A politikusok szerint a hirdetési kedvezmények miatt (ez egyes esetekben akár 70% is lehet) tudnak a hivatalos (irreálisan alacsony) kampányköltségi keretükön belül meradni. Az ekkor alkalmazott és a szokásos árak közötti óriási különbség miatt felmerül a gyanú, hogy gyakorlatilag mindenki szemet huny a rejtett pártfinanszírozás visszasságai fölött, ugyanis semmi nem magyarázza ezeket a senki más számára nem elérhető kedvezményeket. Nem lehetetlen, hogy egy üzleti vállalkozás éppen ilyen módon szeretné támogatni a neki szimpatikus pártot (ezzel megkerülve azt, hogy kötelezően bekerüljön az 500 000 Ft-nál nagyobb adományozók listájára a párt beszámolójában), de az ilyen szívességek nem valószínű, hogy csupán nagyvonalú egyoldalú gesztusok maradnak: a jövőbeli remélt ellenszolgáltatások közt szerepelhetnek kormányzati megrendelések vagy frekvenciaelosztási kedvezmények.<sup>431</sup>

Bár az elmúlt években a médiában az átlagfizetések gyorsabban nőttek az inflációnál,<sup>432</sup> az újságírók még mindig alulfizettek. Átlagos nettó bérük havi 110 000 Ft volt 2006-ban, amely alacsonyabb, mint a szellemi foglalkozásúak 155 172 Ft-os átlagbére a magánszektorban<sup>433</sup> vagy a 133 517 Ft-os átlagbére a közszektorban.<sup>434</sup> Egy frissebb felmérés szerint az újságírók 74%-a volt közepesen vagy viszonylag elégedett pénzügyi helyzetével,<sup>435</sup> amit megmagyarázhatnak a munkához kapcsolódó béren kívüli juttatások (telefonhasználat, és főszerkesztők vagy riporterek esetében autóhasználat). A bérek általában magasabbak az országos médiában, a hetilapoknál, az internet médiában vagy Budapesten, a legalacsonyabb bérek pedig a rádióknál és a folyóiratoknál fordulnak elő.

## Számonkérhetőség

A fő médiaszabályozó testület az ORTT az Országgyűlés felügyelete alatt álló, önálló jogi személy. A testület tagjait a parlamenti pártok egyenlő arányban jelölik (minden képviselőcsoport egy-egy tagot jelölhet, de ha a kormánypárti vagy ellenzéki oldalon csak egy képviselőcsoport van, akkor az a képviselőcsoport két tagot jelölhet) – és a gyakorlatban a tagok valóban pártjuk álláspontját képviselik. Ennek eredményeként az ORTT nagyon átpolitizált testület, amelyet pártalkuk dominálnak, nem pedig a jövőbemutató következetes közpolitikai egyetértés.

Kovács György, az ORTT korábbi elnöke a testület 2007. évi tevékenységének parlamenti vitáján megállapította: a magyar médiarendszerben jelen van a politikai befolyásolhatóság, ami a közszolgálati médiumoknál és a helyi műsorszóróknál is megjelenik, és a testületre is hat.<sup>436</sup>

A közszolgálati műsorszolgáltatók pénzügyeit a hozzájuk tartozó közalapítványok kuratóriumai ellenőrzik, míg a közalapítványok pénzügyi ellenőrzését az ÁSZ látja el. A frekvenciagazdálkodás technikai szabályait a Nemzeti Hírközlési Hatóság felügyeli.

A médiatörvény alapelvei szerint a műsorszolgáltató köteles tiszteletben tartani az alkotmányos rendet, tevékenysége nem sértheti az emberi jogokat, és nem lehet alkalmas a személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére. A jogszabály védi a kiskorúakat is, és követelményeket fogalmaz meg a műsorszerkezetre, reklámokra, szponzorálásra és nyilvános rendezvények közvetítésére vonatkozóan. A médiatörvény szerint az ORTT védi és előmozdítja a

szólásszabadságot, és figyelemmel kíséri a sajtószabadság alkotmányos elveinek érvényesülését. Az ORTT Panaszbizottságot működtet a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megsértése miatti panaszok elbírálására.

Az egyik legfontosabb alapelv és követelmény a kiegyensúlyozott tájékoztatás, aminek a hiánya illetve megsértése gyakori oka az ORTT Panaszbizottságához benyújtott tiltakozásoknak. A legtöbb panasz valóban a kiegyensúlyozott tájékoztatás megsértésével foglalkozik, például az eltérő vélemények bemutatásának hiányával. A médiatörvény nem rendelkezik arról, hogy az egyes vélemények bemutatására mennyi időt kell szánni. Az ORTT ajánlásokat dolgozott ki a 2002-es és a 2006-os választási kampányhoz azt tanácsolva, hogy az adásidőt harmadolják meg a két nagy párt, illetve az összes többi párt között,<sup>437</sup> de nem határozták meg, hogy e szabályt az egyes műsorokban vagy pedig az adott médiaorgánium egész programszerkezetében kell-e betartani. Ugyanakkor az ORTT azt is ajánlotta, hogy a szerkesztők minden egyes kormányzati állásponthoz ismertessenek ellentétes véleményeket is.<sup>438</sup> A kiegyensúlyozottság hiányát legtöbbször politikai megjelenésekhez kapcsolódóan kifogásolták.

A Panaszbizottságot különféle alapon kritizálták. Először is, a panaszbenyújtók körének korlátozása és a rövid határidők miatt. A Panaszbizottság csak olyan egyedi kifogásokkal foglalkozik, amelyet az érintett személy adott be.<sup>439</sup> Ez olyan helyzetet eredményez, amelyben sok panaszt vizsgálat nélkül elutasítanak. A Panaszbizottságot azért is bírálták, mert nem hozza nyilvánosságra összes határozatát, ami nagymértékben visszaveti hatékonyságát – különösen abban az esetben, ha a nyilvánosságra hozatal az egyetlen szankcionálási lehetősége a műsorszolgáltatókkal szemben. A Panaszbizottságot emellett a határozataiban megnyilvánuló következetlensége miatt is bírálták. Az egyes ügyekben háromtagú tanács jár el, ami önmagában hordozza a panaszok elbírálásában a pártelkötelezettség megjelenését. A Panaszbizottság tagjait az ORTT választja, amelynek tagjait viszont a parlamenti pártok delegálják, és a tanács összetételének rendszeres változtatása a határozatok következetlenségét eredményezi.

Magyarországon nem léteznek közönség-szervezetek (nézői társaságok, sajtótanács stb.), amelyek felügyelhetnék a média működését és a közvetített tartalmakat. A politikai pártok képvisellete túlsúlyban van általában a média ellenőrzésében és különösen a közszolgálati médiában.

Az ORTT minden tagja politikai kinevezett, aki egy parlamenti pártot képvisel. A testületet az Országgyűlés – a képviselők több mint felének szavazatával – négy évre választja. A testület létszáma legkevesebb öt fő. A testület elnökét a köztársasági elnök és a miniszterelnök együttesen jelöli, míg a többi tagját az országgyűlési képviselőcsoportok jelölik. Minden képviselőcsoport egy-egy tagot jelölhet. Annak ellenére, hogy az ORTT tagjai pártpolitikai tevékenységet nem folytathatnak, és pártpolitikai nyilatkozatot nem tehetnek, a rendszer túlságosan átpolitizált vitákat eredményez ahelyett, hogy a közpolitikai döntéseket ésszerű megfontolások és társadalmi igények vezérelnék. Ez a rendszer politikai alkukat is létrehoz a vezető pártok között a frekvenciaelosztás, a műsorszolgáltatók támogatása és a digitalizálás területén.

A közszolgálati média – a Magyar Televízió és a Magyar Rádió – kuratóriumi választott és delegált tagokból állnak. Minden választott tag az Országgyűlésben képvisellettal rendelkező pártok politikai kinevezettje (ahogy az ORTT esetében is). Ez szélsőségesen átpolitizálja a kuratóriumok döntéseit a közszolgálati média vezetői feladatait ellátó elnökeinek és alelnökeinek kiválasztásában. Ráadásul a kormánypártokat képviselő kuratóriumi tagok gyakran próbálják a közszolgálati média elnökeit a kormányt támogató szerkesztési gyakorlatra rávenni. A Magyar Televízió esetében sok forrásunk utalt arra, hogy a kuratóriumi tagok akár nyomást is gyakorolnak a televízió vezetőire, hogy a saját lekötözöttjeikkel kössenek külsős vagy belső műsorkészítési szerződést (beleértve a szépen jövedelmező szórakoztató programokat is).

A civil szervezeteket (az egészségügy, ifjúságügy, környezetvédelem és vallás területén működő társadalmi szervezeteket) képviselő delegáltak kuratóriumi tagsági megbízatása a választott tagok négy évével szemben csak egy évig tart. Mivel sok társadalmi szervezet regisztrálja magát delegált küldésére, ezért közülük sorsolással választanak. A kuratóriumok társadalmi szervezetek által delegált tagjai csak néhány kulcsfontosságú döntésben vesznek részt (pl. a média elnökök kiválasztásában). A tapasztalat szerint az ilyen döntések szélsőségesen átpolitizáltak és a társadalmi szervezetek is politikai döntést hoznak a rájuk nehezedő pártbefolyás miatt.

2007 őszén Magyarország egy 2006 októberében kezdődött átfogó médiajogi reformfolyamat közepén tartott, és a kormány elkészítette „A Digitális Átállás Stratégia” (ADÁS) tervét, amelyet társadalmi vitára bocsátottak. A jogi reform három alapvető területének egyike a médiaszabályozás (tartalomszabályozás). 2007 szeptemberében a kormány szintén közzétette, és

társadalmi vitára bocsátotta a Nemzeti Audiovizuális Média Stratégia (NAMS) tervezetét.<sup>440</sup> Az ADÁS kétlépcsős törvényhozási munkát javasol. A kormány tervei szerint a reform első lépcsőjében a műsorterjesztés tartalomszabályozását egyszerre kell kidolgozni a piacra lépés feltételeivel és az új média-felügyelet rendszerével. A következő lépcső a közszolgálati műsorszolgáltatás újraszabályozása lesz egy önálló törvényben. Az ORTT jelenlegi intézményi rendszerét a legnagyobb valószínűség szerint radikálisan megváltoztatják a közeljövőben, hogy a mai digitális médiakorszaknak megfelelő szabályozóhatóságot hozzanak létre.

A digitális törvény több ponton egészen közvetlenül érintette az ORTT hatáskörét: műsorelosztók és műsorszétesztők nyilvántartásának hatósági vezetése a Nemzeti Hírközlési Hatóság feladata lett, és a jogszabály alapvetően átrendezte a frekvenciagazdálkodással kapcsolatos hatásköri és felelősségi viszonyokat is. A jogalkotási folyamat alatt az ORTT mindvégig élesen bírálta a koncepció frekvenciagazdálkodással összefüggő elképzeléseit. Különösen nem értettek egyet azzal a törekvéssel, amely egyetlen vállalkozás kezébe adná a digitális átállás során felhasználható frekvenciakészletet.<sup>441</sup>

Az Alkotmánybíróság egy nemrégiben hozott határozata<sup>442</sup> értelmében az ORTT nem léphet fel hivatalként a vele szerződést kötött rádió és televízió társaságokkal szemben, és így nincs joga őket megbírságotlani, ami 2008. január 1-je után lépett hatályba. Az ORTT korábbi elnöke szerint e döntés következtében - egy új médiatörvény elfogadásáig - a kábelcsatornák és műholdas adók hatékony felügyelet nélkül maradnak, de a földi sugárzású csatornákat is sokkal nehezebb lesz majd jogkövető magatartása bírni.<sup>443</sup>

További jelentős, az ORTT hatáskörét érintő rendelkezéseket hozott a digitális átállási törvényt és a médiatörvényt együttesen módosító 2007. év végi jogszabály. A törvény korlátozza a testületnek az analóg jogosultságok terén továbbra is meglévő pályáztatási tevékenységét<sup>444</sup> Egyben a törvénybe foglalják, hogy az ORTT kizárólag közigazgatási ügyben eljáró szervként járhat el, eljárására a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényt kell alkalmazni.<sup>445</sup>

## Integritási mechanizmusok

A média etikai szabályait a szakmai szervezetek és a médiaszereplők maguk alkotják meg, és maguk is ellenőrzik. Az újságírók szervezetei saját etikai kódexeket alkottak, és a nagy médiaszereplők alkalmazottaira saját szabályok és követelmények érvényesek. Az újságírók szakmai szervezeteinek vannak etikai bizottságai, amelyek ügyelnek e szabályok betartására. Négy újságíró egyesület (a Magyar Újságírók Országos Szövetsége, a Magyar Újságírók Közössége, a Magyar Katolikus Újságírók Szövetsége és a Sajtószakszervezet) Közös Etikai Alapelveket<sup>446</sup> dolgozott ki, hogy fenntartsák a magyar sajtó etikus működését. Az alapelvek alapján e négy szervezet közös Együtműködési Testülete szintén állást foglal bizonyos egyéni etikai ügyekben. A Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete és két romániai magyar újságíró szervezet is csatlakozott az alapelvekhez. Az etikai kódexek általában túlságosan megengedőek, és nem tartatják be őket következetesen.

Egy másik, 2000-ben indult kezdeményezés a Visegrádi Jegyzőkönyv,<sup>447</sup> amely etikai irányelveket fogalmaz meg a magyar rádiós és televíziós újságírók számára a BBC hasonló irányelveinek felhasználásával. E jegyzőkönyvből kiindulva a Független Médiaközpont és újságírók egy csoportja nemrég kidolgozta a magyar média szervezetek számára általánosan alkalmazható önszabályozó etikai kódex tervezetét.<sup>448</sup> A tervezetet szakmai vitára bocsátották.

Az önszabályozás harmadik példája a Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesületének megalapítása volt 2001-ben azzal a céllal, hogy az interneten megjelenő tartalmakat önszabályozó módon a lehető legkisebb kormányzati beavatkozás mellett szabályozzák (beleértve a hírszolgáltatást és a publikációkat is).

Az újságírók és szerkesztők összeférhetetlenségét és az ajándékok elfogadását a médiaszervezetek kódexei szabályozzák. A közmédia közszolgálati műsorszolgáltatási szabályzatai előírják munkatársaik számára a politikai, hirdetési, alkalmazási és üzleti összeférhetetlenség elkerülését. Az ajándékokat és ingyenes juttatásokat is szabályozzák ezekben, például a Magyar Televízió „munkatársai nem fogadhatnak el ajándékot, nem vehetnek igénybe a munkatárs által nyújtandó

ellenszolgáltatással a munkatárs javára arányban nem állószolgáltatást”.<sup>449</sup> A nagy kereskedelmi televíziós társaságok és a főbb üzleti hetilapok szigorúan szabályozzák ezeket a kérdéseket, de az újságírók többsége íratlan szabályok szerint dolgozik vagy azok szerint kellene, hogy dolgozzék.<sup>450</sup>

Ennek ellenére az üzleti vállalkozások mindennapi gyakorlatához tartozik, hogy nagyértékű ajándékokat, illetve utazási meghívásokat ajánljanak fel az újságíróknak, és az esetek többségében azokat az újságírók el is fogadják. Nem talákoztunk bizonyított tényekkel, de interjúink során számos újságíró említett konkrét eseteket. Az önszabályozás és az újságírói etika irodalmában is vita bontakozott ki arról a nézetről, hogy árt a magyar újságírásnak, ami a korrupció elleni küzdelem egyik pillére lehet, ha pletykák terjednek el a könnyen korrumpálható újságírókról. Nincs szilárd bizonyíték rá, de az elit körében elterjedt nézet, hogy sok újságírónak megvan az ára. Az a tény, hogy egy ilyen szóbeszéd lábra kaphat, súlyos problémákat jelez a magyar újságírás társadalmi pozíciójával és hitelességével kapcsolatban.<sup>451</sup>

## Átláthatóság

A sajtótörvény szerint az újságíró a felvilágosítást adó személy nevét jogosult – annak kérelmére köteles – titokban tartani, azonban bűncselekményre vonatkozó felvilágosítás esetén a büntető jogszabályok rendelkezései az irányadók. Tudomásunk szerint ez utóbbira sosem akadt példa az elmúlt években.

Nem tudunk olyan esetről, amikor politikailag elkötelezett személy vagy szervezet adományt vagy árendeményt követelt volna valamely médiaszervezettől. Valójában nem szükséges, hogy ezt tegyék, mivel a részrehajló nyomtatott és elektronikus média elkötelezett érdekcsoportok, és személyek kezében van, más esetben pedig a médiaorgánumok maguk is az egyik politikai oldalt támogatják.

## Panasztétel/végrehajtás

Az újságírók panaszai közt két témát kell megvitatnunk: egyrészt az újságírók elleni fizikai fenyegetést és erőszakot, másrészt az újságírók elleni pereket.

Egy 2006-os reprezentatív felmérés szerint,<sup>452</sup> a válaszadó újságírók 36%-a számolt be öt ért egy, vagy több fenyegetésről (ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy felhívták azzal, hogy mi fog történni vele, ha ír vagy éppen nem ír egy adott témáról).<sup>453</sup> Másrészt az újságírók testi épségét úgy tűnik, csak néhány kivételes esetben fenyegette veszély. 2007. június 24-én egy oknyomozó újságíró megkötözve és összeverve találták a Duna partján miután állítólag ismeretlen támadók elrabolták. Az újságíró 2006-ban könyvet adott ki a kilencvenes évek korrupciós olajügyeiről. Egy rendőr szerint nem került napvilágra olyan bizonyíték, ami azt bizonyítaná, hogy munkája miatt támadták meg.<sup>454</sup> Az ügyben még nem zárták le a nyomozást.

1999-ben kézigránát robbant annak az épületnek az udvarán, ahol az Élet és Irodalom szerkesztősége is található. A hetilap számos korrupciógyanús esetről készített riportot, mint például a Postabank-ügy vagy a pénzügyi kapcsolatok az Orbán család és a Fidesz között.<sup>455</sup>

2006 őszén számos újságírórt ért támadás, amikor a budapesti zavargásokról tudósítottak. Közülük néhányan arra panaszkodtak, hogy gumilövedékek találták el őket annak ellenére, hogy látható sajtójelzés volt ruhájukon.

Az újságírók elleni erőszak más esetei a jobboldali szélsőségesek által elkövetett utcai erőszakhoz kapcsolódnak (ami függ össze a korrupciós nyomozásokkal). 2007 augusztusában a Magyar Távirati Iroda egyik újságíróját halálosan megfenyegették, és számos gyalázkodó üzenetet kapott, miután egy szélsőjobboldali rasszista internetes hírportál ([www.kuruc.info](http://www.kuruc.info)) közzétette fényképét és elérhetőségeit. Az újságíró gyakran tudósított utcai tüntetésekről, tömeggyűlésekről és rendbontásokról, ami azt jelenti, hogy az azokan résztvevők ismerték. A miniszterelnök jogi intézkedéseket sürgetett az ilyen szellemiségű sajtó visszaszorítására. Az efféle fellépés egy (akár külföldi szerveren üzemeltetett) honlap elérhetőségének korlátozására felveti a cenzúrázás kérdését, de szintén kapcsolódik a személyes adatok védelméhez és a Büntető Törvénykönyv lehetséges módosításához a gyűlöletbeszéd tekintetében.<sup>456</sup>

Annak ellenére, hogy a rágalmozás miatt indított büntetőeljárásokban alkalmazható büntetésektől való félelmükben az újságírók nagyon óvatosak, a politikusok az utóbbi években gyakran indítottak ellenük helyreigazítási vagy kártérítési (azaz polgári) pert, amikor róluk kedvezőtlen hírekről tudósítottak. Magyarországon évente körülbelül ezer ilyen pert indítanak, és számuk növekedőben van.<sup>457</sup> A politikusok az ilyen ügyeket politikai kommunikációra használják. Gyakran a megjelent cikk fő mondanivalójának pontosságát és hitelességét (pl. vezető politikusok korrupciójáról szólót) nem kérdőjelezi meg, hanem egy kisebb részletet választanak ki, amiről a bíróság határozatot hoz. Az ilyen ügyek kommunikációs lehetőségeit pedig kihasználják a nyilvánosság félrevezetésére, mivel úgy állítják be a részletkérdésben hozott bírósági határozatot, mintha ez a győzelem általában az ártatlanságukat bizonyítaná. Az ilyen ügyek ítéleteit aztán gyakran ismétli a pártkötődésű média csoport, hogy ezzel bizonyítsa a „mi oldalunkon” álló politikus ártatlanságát.

## Kapcsolat más pillérekkel

Mivel a média kulcsfontosságú a korrupció elleni küzdelemben, nem kívánatos, hogy túl szoros kapcsolatot ápoljon más NIS pillérrel. Magyarországon a média rendelkezik az alapvető jogi biztosítékokkal, intézményei és tulajdonosi szerkezete ahhoz, hogy független pillér legyen, de a politikai pártok kasztjához fűződő túl szoros viszonya kétségbe vonja integritását, és nehezen teszi elképzelhetővé, hogy hatékonyan és hitelesen tud részt venni a tisztább közéletért folytatott küzdelemben. A hirdetési felületekkel rendelkező média oldaláról is szükséges szabályozni a politikai kampányokkal kapcsolatos átláthatósági kötelezettségeket.

A korrupciós kormányzati-üzleti kapcsolatok leleplezésében a média pártkötődésű csoportja aktív szerepet játszik, abban az értelemben, hogy az újságírók és médiaorgánumok megpróbálják felderíteni az általuk ellenzett politikai oldal visszaéléseit. Az ilyen rendszer sérülékenysége nyilvánvalóvá válik, amikor mindkét vezető politikai oldal korrupciós lesz. Ebben az esetben a korrupció kérdése tabuvá válik a pártkötődésű média csoport mindkét oldalán.

A Strabag ügyben azzal vádolták a magyarországi kormánypártokat, hogy törvénytelenül fogadtak el euró milliárdokat a nemzetközi építőipari vállalatától. Ahelyett, hogy hatalmas botrány tört volna ki, az ügy néhány nap múlva lekerült a magyar sajtó napirendjéről.<sup>458</sup> Egyrészt a baloldali média nem nagy aktivitással vizsgálta az ügyet, és alapjában véve csak a kormánytisztviselők álláspontját közvetítette. Másrészt nemsokára feltűntek a Strabag hirdetései a jobboldali médiában (Magyar Nemzet, Hír TV), amelyek szintén gyorsan ejtették az ügyet.<sup>459</sup>

## Civil társadalom

### A szektor szerepe a NIS-ben

Az alkotmány 63. §-a biztosítja az egyesülési jogot a törvény által nem tiltott célokra. Az egyesülési jogról,<sup>460</sup> a gyülekezési jogról,<sup>461</sup> valamint a lelkiismereti és vallásszabadságról és az egyházakról<sup>462</sup> szóló törvények gondoskodnak a polgárok alapvető jogairól. Az alapítványok tevékenységét pedig a Polgári Törvénykönyv szabályozza.

Az egyesülési jog alapján a magánszemélyek, a jogi személyek, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek – tevékenységük célja és alapítóik szándéka szerint – társadalmi szervezetet hozhatnak létre és működtethetnek. Szakszervezetnek csak magánszemélyek lehetnek a tagjai. Az egyesülési törvény lefekteti a civil szervezetek alapításának megkívánt tartalmát és jogi formáját. A társadalmi szervezet alapításához az szükséges, hogy legalább tíz alapító tag a szervezet megalakítását kimondja, alapszabályát megállapítsa, ügyintéző és képviselői szerveit megválassza.

Számos törvény és rendelkezés vonatkozik az egyesületek, alapítványok, közalapítványok, közhasznú társaságok, egyházak és néha a széles körben civil szervezetként kezelt köztestületek alapítására és működtetésére.<sup>463</sup> Ennek ellenére a „civil szervezet” elnevezést jogi értelemben a Nemzeti Civil Alapprogramról szóló törvény használta először 2003-ban.<sup>464</sup> Néhány esetben,

különösen az Európai Unióval kapcsolatos szabályok és tevékenységek tekintetében a szakszervezeteket is civil szervezetként tartják számon.

2006-ban számos jogszabályváltozás történt:

A 2006. évi IV. a gazdasági társaságokról szóló törvény 2007. július 1-jén lépett hatályba bevezetve a nonprofit társaság fogalmát, amely a nem jövedelemszerzésre irányuló közös gazdasági tevékenységet folytató társaságokat jelöli. Nonprofit gazdasági társaság bármely társasági formában alapítható és működtethető.<sup>465</sup> A nonprofit társaság szerezhethet közhasznú jogállást is.

Minden közhasznú társaságként (kht.) működő jogi személyiségű szervezet (ami különbözik a közhasznúság jogállásától még akkor is, ha ez a cég nevében is szerepel)<sup>466</sup> 2009. június 30-ig társasági szerződése módosításával nonprofit társasággá alakulhat át vagy jogutód nélküli megszűnését határozhatja el.

A közalapítvány különleges típusú alapítvány, amelyet az Országgyűlés, a kormány, valamint a helyi vagy kisebbségi önkormányzat képviselőtestülete hoz létre közfeladat ellátásának folyamatos biztosítása céljából.<sup>467</sup> 2006 augusztusa óta nem lehet új közalapítványt alapítani, de az addig meglévők folytathatták tevékenységüket.<sup>468</sup>

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény új szabályokat állapított meg az újonnan alakuló szövetkezetek számára, és a már működőknek is meg kellett felelniük az új szabályoknak 2007. június 30-áig. A törvény elkülöníti a gazdasági társaságtól a szövetkezetet, melynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése. A szövetkezeti törvény szerint a szövetkezetek egy csoportja, a közhasznú tevékenységet folytató szociális szövetkezet, amelynek elsődleges célja tagjai szociális helyzetének javítása, közhasznú jogállásúvá minősíthető.

A közhasznú szervezetekről szóló törvény<sup>469</sup> különleges jogszabály, amely összekapcsolja a magán- és a közszektor szabályozását.<sup>470</sup> Meghatározza a közhasznú szervezetek típusait (a társadalmi szervezettől az alapítványig és a nonprofit gazdasági társaságig) és az őket megillető pénzügyi kedvezményeket. A törvény kizárja e körből azokat a szervezeteket, amelyek csak saját tagságuk érdekében fejtik ki tevékenységüket. A törvény azokat a szervezeteket is kizárja, amelyeket fő tevékenységük alapján ilyen szervezeteknek tekinthetünk. A közhasznú szervezetekhez kapcsolódó kedvezmények pontos mértékét a személyi jövedelemadó, társasági adó és más jövedelmeket szabályozó törvények határozzák meg.<sup>471</sup>

Bár a civil szektor jogi szabályozása Magyarországon a többi kelet-közép-európai országgal összehasonlítva fejlett és kidolgozott,<sup>472</sup> az állandóan változó jogi környezet, a túl sok és differenciálatlan rendelkezés, valamint a végrehajtás problémái akadályozzák az átláthatóságot. Az alapvető problémák közé tartozik az egységes szabályozórendszer hiánya, amely egyszerűbbé és egységesebbé tenné a társadalmi szervezetek nyilvántartásba vételét és megszüntetését, valamint a bevételek nagyságának függvényében változó adminisztratív és működési szabályokat írna elő. A közjog (közalapítványok, közhasznú társaságok) és a magánjog (egyesületek, magánalapítványok) alapján álló társadalmi szervezetek szabályozása sem különül el megfelelően. Ennek eredményeképp az állami források tekintélyes részével a közalapítványok és a közhasznú társaságok gazdálkodnak, annak ellenére, hogy e szervezetek nem tartoznak a központi költségvetési ellenőrzési körbe.<sup>473</sup>

A magyar oktatáspolitikában<sup>474</sup> a tudás-fejlesztés kiemelt területei: a személyiség és az emberi jogok tisztelete, az életkornak megfelelő társadalmi problémák iránti nyitottság, a demokratikus intézményrendszer használatának és a közéletben való részvételnek a képessége. A Nemzeti Alaptanterv a 9-12. évfolyamon megköveteli erkölcsi és etikai kérdések megvitatását, ami két foglalkozást jelent a Magyarországon a mindennapi élethez tartozó kis összeget érintő korrupció (borravaló, vesztegetés stb.) megbeszélésére.

## Struktúra és források

A civil szervezetek közül kizárólag korrupciós kérdésekkel, illetve az integritással csak a Transparency International Magyarország foglalkozik. Emellett azonban más szervezetek is (Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, Környezeti Menedzsment és Jog Egyesület, Magyar Helsinki Bizottság, Társaság a Szabadságjogokért) tevékenyen részt vesznek a korrupció elleni harcban, mivel



küzdenek a közélet átláthatóságáért és számonkérhetőségéért,<sup>475</sup> valamint előmozdítják az alkotmányban és a nemzetközi egyezményekben lefektetett alapvető jogok és alapelvek érvényesülését. Céljuk a civil társadalom és a jogállam építése és erősítése Magyarországon, amiért a politikai pártoktól és az állami intézményektől is függetlenül dolgoznak.<sup>476</sup>

A korrupció ellen küzdő üzleti és lobbicsoportok közt szerepel az Első Magyar Lobbiszövetség, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara<sup>477</sup> és a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége. Ezek az üzleti szövetségek a nyilvánosságra hozott szabályzataikban általános rendelkezéseket alkalmaznak: a tagok kötelezik magukat az üzleti élet tisztaságának betartására.<sup>478</sup> A Magyarországon működő külföldi kereskedelmi kamarák is támogatják a korrupcióellenes fellépést. Az Amerikai Kereskedelmi Kamara átláthatósággal foglalkozó bizottsága számos javaslatot dolgozott ki az államigazgatás átláthatóságának növelésére. Ezen felül a főbb külföldi befektetőket képviselő nagykövetek egy csoportja Átláthatósági Munkacsoportot alakított a céllal, hogy korrupcióellenes reformokat javasoljon a magyar kormánynak. A Hungarian Business Leaders Fórumnak szintén működik az átláthatósággal foglalkozó munkacsoportja, amely a vállalati struktúrák átláthatóságának javítását tűzte ki céljául.

A Magyar Adományozói Fórumot (MAF) több évi előkészület után 2006-ban alakították meg. Ez nagy lépés a magyarországi segélyalapítványok támogató háttérének és érdekképviselésének kiépítése felé. A MAF bekapcsolódott a kelet-, és közép-európai felelősségteljes adományozókat tömörítő CEENERGI hálózatba, melynek keretében nemzetközi mintára megalapította a magyarországi vállalati társadalmi felelősség díját.<sup>479</sup>

A különféle érdekképviseléseken, pl. szakmai kamarákon kívül Magyarországon hat nagy szakszervezeti szövetség működik.<sup>480</sup> A rendszerváltás előtt alakult régebbi szakszervezeteket a politikai baloldallal azonosítják, míg az újabb szakszervezeteket és érdekképviselést, különösen a mezőgazdaságban, a jobboldalhoz kapcsolódónak tartják.<sup>481</sup> Saját hivatalos nyilatkozataik alapján ezek korrupcióellenes tevékenységgel nem foglalkoznak.

A civil szervezetek törekszenek a frissen elfogadott törvények pontos betartásának népszerűsítésére. Például az elektronikus információszabadságról szóló törvény megkövetelte, hogy 2006. január után minden minisztérium tegye közzé honlapján a „közérdekűnek” számító információkat, beleértve a programok, stratégiák, szakpolitikák terveit, és a törvényjavaslatokat is. A Környezeti Menedzsment és Jog Egyesület (EMLA) honlapján nyomon követi, hogy a minisztériumok mennyiben hajtják végre e törvényt. 2006. novemberére csak öt minisztérium felelt meg mindenben a törvényi előírásoknak.<sup>482</sup> és a törvény hatályba lépése óta eltelt két évben a Pénzügyminisztérium nem alkalmazza a jogszabálytervezetek nyilvánosságára vonatkozó előírásait, a Külügyminisztérium pedig továbbra sem küld rendszeresen adatot a közérdekű adatot keresőknek.<sup>483</sup>

A fentebb említett civil szervezetek éves bevétele 200 000–1 000 000 Ft között alakul. Átlagosan négy-hat főt foglalkoztatnak teljes vagy részmunkaidőben. Mindamelllett a külsősök szerződéses alkalmazása is bevett gyakorlat. Az említett civil szervezetek mindegyike legalább féltucat szakértőt alkalmaz a nyilvánosság tájékoztatásában, kampányaik és tudományos kutatásaik területén.

Általánosságban elmondható, hogy a civil szervezetek bevételeinek két legnagyobb forrása közvetlen támogatás, egyrészt az államtól (a társadalmi szervezetek bevételeinek döntő része, 42%), illetve magánadományozóktól (14%). Az alaptevékenységből származó bevételek a szervezetek költségvetésének 14%-át adják, míg gazdálkodási tevékenységük révén éves költségvetésük 17%-át fedezik a civil szervezetek.<sup>484</sup> A személyi jövedelemadót fizetőknek joguk van jövedelemadójuk 1%-áról valamely általuk választott társadalmi szervezet javára rendelkezni, és további 1%-ról egy egyház vagy a kormány által meghatározott program javára).<sup>485</sup> Végül 5-10% a szervezetek saját bevételeiből származik. A korrupcióellenes harcban résztvevő civil szervezetek bevételeinek megoszlásáról még nem készült külön tanulmány.

Magánszemélyek egyre gyakrabban vállalnak önkéntes munkát különféle szervezeteknél, ami növeli a civil szervezetek ismertségét és segíti feladataik hatékonyabb végrehajtását. Az önkéntesek munkájának megkönnyítésére az önkéntes tevékenységről szóló törvény<sup>486</sup> megteremti a fogadó szervezetek regisztrációjának lehetőségét, hogy így jogosultak legyenek az önkéntes tevékenység szervezésének költségeit érintő adókedvezményekre.<sup>487</sup> 2008 áprilisáig e törvény keretében 763 közhasznú szervezet regisztráltatta magát.<sup>488</sup>

A kormány a következő csatornákon keresztül nyújthat közvetlen támogatást a civil szektornak:<sup>489</sup>  
a) működési költségek finanszírozása az (állami) költségvetésből b) „normatív” támogatás az

(állami) költségvetésből c) a minisztériumi, illetve közalapítványi támogatás d) támogatás a Nemzeti Civil Alapprogram keretében.<sup>490</sup>

A 2006-os évben a társadalmi szervezetek szervezeti és pénzügyi lehetőségei kissé javultak, különösen azoké, amelyek szolgáltatását és infrastrukturális fejlesztését az EU Strukturális Alapjaiból finanszírozták. Ezentúl 2006-ban a Trust program keretében számos vezető – országos és helyi – társadalmi szervezet készített stratégiai terveket, amely alapvető változásokat hozott a szervezetek életében.<sup>491</sup>

Nyugati országokkal összehasonlítva, Magyarországon a nem profitorientált szektor teljes támogatása (beleértve a központi-, helyi költségvetési, minisztériumi és közalapítványi támogatásokat) sokkal kisebb. A közszolgáltatások szerződéses megrendelése még nem elterjedt, de egyre növekedett az elmúlt öt évben.<sup>492</sup>

## Számonkérhetőség

A törvény részletesen előírja a felügyeleti és ellenőrzési mechanizmusokat a nonprofit és civil szervezetek mindegyik típusára. Két ellenőrzési típust különböztethetünk meg: a jogit és a pénzügyit.

A magyar jogszabályok szerint a társadalmi szervezet a tagok összességének (közgyűlésének) felelős. Ezt a belső ellenőrzést a törvény és a társadalmi szervezet alapszabálya határozza meg. A társadalmi szervezet legfelsőbb szerve a tagok összessége vagy a tagok által választott testület, amely felügyeli a szervezet ügyintéző szervének tevékenységét és pénzügyi működését.<sup>493</sup> Néhány nagyobb társadalmi szervezet túlpolitizált légköre azonban problémássá teszi a belső demokrácia megteremtését. Az ország egyik legnagyobb tagsággal rendelkező szervezetének vezetősége például tüntetést szervezett a kormány adó- és költségvetési reformjai ellen anélkül, hogy a tagság véleményét kikérte volna, és így a tagok közül sokaknak kényelmetlen volt politikai állásfoglalást tenni az új megszorításokkal kapcsolatban.<sup>494</sup>

Magyarországon a magánalapítványok belső ellenőrzési szabályainak elvei nem egészen tisztázottak. A *Social Economy and Law Journal* egyik cikke szerint: „Habár az alapítónak elvben joga van az alapítvány egész élettartama alatt az alapítvány kuratóriumának tagjait kinevezni és visszahívni (valamint egyedüliként az alapító jogosult az alapító okirat módosítására), a magyar bíróságok ítélkezési gyakorlata inkább arra irányul, hogy korlátozza az alapító aktív részvételét az alapítvány döntéshozatalában. Ez logikus és érthető, mivel az esetek döntő többségében az alapító csak minimális összeggel járul hozzá az alapítvány létrehozásához. Emellett szól az a jogi érv is, hogy az alapítvány önálló jogi személy, és ezért az alapítóknak csak közvetett ellenőrzést szabad megengedni az alapítvány fölött.”<sup>495</sup>

A pénzügyi ellenőrzésre az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) jogosult. Az Állami Számvevőszék a közpénzek elköltését ellenőrzi, és arról jelentésekben számol be.<sup>496</sup> Az ügyészség a civil szervezetek általános törvényességi felügyeletét látja el: az ügyész a törvénysértés megszüntetésére felszólalással élhet, megelőzésére figyelmeztetést adhat, és a szervezet irányítóinak rendelkezései ellen óvást nyújthat be. Ha a működés törvényessége másképpen nem biztosítható, az ügyész a bírósághoz fordulhat. A bíróság az ügyész keresete alapján megsemmisítheti a társadalmi szervezet törvénysértő határozatát, vagy végső esetben megállapítja a társadalmi szervezet megszűnését.<sup>497</sup>

Az ügyészség általános törvényességi felügyeletét kiterjesztették a közhasznú szervezetekről szóló törvény rendelkezéseinek felügyeletére is. Ennek alapján az ügyész ellenőrizheti a közhasznúság feltételeinek teljesülését, valamint a működési és vezetési követelményeknek való megfelelést. A közhasznú szervezetekről szóló törvény szerint az ügyész a közhasznúsági nyilvántartásba vételre illetékes bíróságnál indítványozhatja a közhasznú jogállás törlését, illetőleg az alacsonyabb közhasznúsági fokozatba történő átsorolást is.<sup>498</sup>

A törvény alapján a közhasznú minősítésű nonprofit, illetve civil szervezetek kötelesek évente készített közhasznúsági jelentésüket közzétenni. Ennek ellenére ezt egyetlen hatóság sem ellenőrzi. Ez a jelentés általában a támogatási kérelmek mellékletében szerepel, nem kötelező nyomtatásban közölni, azt elég a szervezet honlapján közzétenni.

## Integritási mechanizmusok

A közhasznú szervezet létesítő okiratának tartalmaznia kell a szervezet vezető tisztségviselőinek összeférhetetlenségére vonatkozó szabályokat.<sup>499</sup> Néhány összeférhetlenségi szabályt a közhasznú szervezetekről szóló törvény is tartalmaz.<sup>500</sup> A jogi követelmények tiszták és átláthatóak, amelyeket a civil szervezetek tisztségviselői és tagjai általában betartanak. A köztisztviselő és annak tisztségviselője, valamint a közalapítvány és kezelőszerveinek tisztségviselője (valamint közeli hozzátartozói) nem végezhetnek lobbitevékenységet.<sup>501</sup> A többi társadalmi szervezet azonban adekvát ellenőrzés nélkül folytathat ilyen tevékenységet, mivel nem esnek a lobbitorvény hatálya alá.

A civil szervezetek számára az ajándékok és ingyenes juttatások elfogadását jogszabályok nem korlátozzák és nem is szabályozzák. A lobbitorvény csak a közhatalmi döntést hozó szervek képviselőinek tiltja meg az utazási költségek megtérítését.<sup>502</sup>

## Átláthatóság

A civil szervezetek jogi értelemben a bírósági nyilvántartásba való bejegyzéssel jönnek létre. A rendelkezések meghatározzák a nyilvántartásba bejegyzendő adatokat.<sup>503</sup> A nyilvántartásba vételt csak akkor lehet megtagadni, ha a szervezet nem felel meg a törvényben előírt feltételeknek. Az elutasított kérelmezők jogorvoslatért bírósághoz fordulhatnak. A civil szervezetek közhasznú jogállását hasonló szabályok alapján a bíróságok veszik nyilvántartásba.

A civil szervezetek nyilvántartott adataiban bekövetkező változást 60 napon belül jelenteni kell az illetékes bíróságnak. Ezen felül működéséről és tevékenységéről minden nonprofit és civil szervezetnek évente adatot kell szolgáltatnia a Központi Statisztikai Hivatal számára.<sup>504</sup>

Habár a törvény szabályozza a nyilvántartásba vétel menetét is, mivel a regisztráció megyei szinten történik (és külön a fővárosban, azaz 20 bíróságon), továbbá nem létezik központi adatbázis a bejegyzett szervezetekről (csak önkéntes információk), ezért a bejegyzés gyakorlata megéről-megére változhat.<sup>505</sup>

## Panasztétel/végrehajtás

Gyakran fordulnak elő olyan esetek, amelyekben a civil szervezetek hivatalos elismervényt bocsátanak ki olyan pénzügyi támogatásról, amely az adományozót feljogosítja az adókedvezményre, de az adományt nem teljes egészben kapták meg, vagy annak egy részét visszaosztották. A civil szervezetek és tisztségviselőik által elkövethető másik gyakori bűncselekmény az adócsalás, például, ha közhasznú szervezetek humanitárius segélyként (azaz ÁFA mentesen) hoznak be árukat az országba, majd egyszerűen eladják azokat.<sup>506</sup>

Másrésről úgy tűnik, hogy határozott fejlődés tapasztalható az adóügyi korrupció elleni harcban.<sup>507</sup>

A korrupció helyzetének feltárásában nagy szerepe van a speciális bűnüldözői és igazságszolgáltatási gyakorlat ismeretének, a mindennapi gyakorlat ismeretének, a közvélemény-kutatásokból kitűnő társadalmi megítélés ismeretének, a tudományos kutatásoknak,<sup>508</sup> valamint az információszabadsághoz való jog tudatosításának.

A társadalmi vita szerkezete és formája az utóbbi néhány évben sokat változott. Ennek eredményeképp a civil részvétel fontossága is megnőtt.<sup>509</sup>

## Kapcsolat más pillérekkel

A kormány 2002-es civil stratégiáját a 2006-os választások után megújították. Az új stratégiában a fő elvi változás az, hogy a kormány a cselekvési tervben öt összpontosítási területet határozott meg: 1) a társadalmi részvétel eszközrendszerének fejlesztése; 2) a jogi környezet felülvizsgálata és szükség szerinti átalakítása; 3) a civil szervezetek hatékony működésének elősegítése; 4) az

állami támogatások felhasználóbarát elemeinek megteremtése; 5) az állami és önkormányzati közfeladat-ellátásban a civil szervezetek részvételének elősegítése.<sup>510</sup>

Kormányzati szinten irányelvek léteznek. Ezek az elvek többek között megkövetelik, hogy a szakminiszterek saját civil kapcsolati és társadalmi szervezeti stratégiát dolgozzanak ki.<sup>511</sup> Az irányelvek a helyi önkormányzatokat is arra ösztönzik, hogy helyi szinten is építsék ki kapcsolataikat a civil szervezetekkel.

A civil és társadalmi szervezetek fontos szerepet játszanak a regionális és helyi szintű stratégiai tervezésben és döntéshozatalban. Sok esetben tanácsadó testületek vagy csoportok segítik a helyi önkormányzatokat városi vagy megyei szinten. A civil szervezetek megyei szintű hálózatokat működtetnek az őket érintő információk és ismeretek beszerzésére és továbbadására. Kapcsolatuk van a központi kormányzattal is. Ennek ellenére a civil szervezetek bevonását a döntésekbe tovább kell erősíteni, hiszen nem minden esetben hívják meg őket konzultációra, illetve kiválasztásuk olykor önkényes alapon történik.

Az EU támogatása megerősítette a civil szervezetek érdekérvényesítő képességét. Az EU támogatásokhoz kapcsolódóan a civil társadalom képviselőit delegálják vagy meghívják a különféle tanácsadó testületekbe, a stratégiai tervező vagy monitoring csoportokba, bár a delegációs mechanizmusok automatizmusát és a szervezetek felelősségét még szükséges lenne növelni.

A civil szervezetek és a helyi önkormányzatok között intenzív kapcsolat van. Számos együttműködési forma létezik a szerződéses szolgáltatásnyújtástól a helyi döntéshozatalban való részvételig. A helyi önkormányzatokról szóló törvény megköveteli, hogy a képviselőtestületek szabályozzák a társadalmi szervezetekkel való viszonyukat,<sup>512</sup> ugyanakkor nagy rugalmasságot biztosít ennek módjára. Habár a kölcsönös kapcsolatok kiterjedtek, az együttműködés minősége nem kielégítő: a helyi önkormányzatok általában csak a minimális követelményeket teljesítik a civil szervezeteknek a döntéshozatalba való bevonására.<sup>513</sup> A civil szervezetek befolyása a helyi politikára nem jelentős.<sup>514</sup>

A civil szervezetek és az állam, illetve a helyi önkormányzatok közötti kapcsolat legsúlyosabb problémája a társadalmi szervezetek átpolitikálásának tendenciája, ami 2007-ben is folytatódott. A magyar média és a nyilvánosság a társadalmi szervezeteket sokszor politikai szereplőknek látja.<sup>515</sup> A civil szervezetek politikától való függősége egyre inkább általános percepció a lakosság körében.

## **Regionális és helyi önkormányzatok**

### **A szektor szerepe a NIS-ben**

A helyi önkormányzatok, mint közszolgáltatók és egyúttal a helyi igazgatási feladatok ellátói a közsféra fontos összetevői. Választott önkormányzatok működnek helyi és területi (megyei) szinten is.

A demokratikus átalakulás után az önkormányzatok új rendszerét az újonnan választott Országgyűlés (a helyi önkormányzatokról szóló)<sup>516</sup> első törvénye alakította ki. Ez a jogszabály – az uralkodó általános politikai akaratnak megfelelően – politikailag, pénzügyileg és igazgatásilag is önálló helyi önkormányzatokat hozott létre Magyarországon. A helyi önkormányzatokat a nemzeti integritásrendszer lényeges elemeinek tekintjük, mivel a közsféra önálló szereplői és a központi kormány helyi ellenpontjaiként működnek.

A decentralizáció szabályait a szubszidiaritás elvére építették, amely szerint minden közfeladatot a lehető legalacsonyabb szintre kell telepíteni, ahol azok még hatékonyan elláthatók. A választott helyi önkormányzatok két fő feladatcsoportért felelősek: kötelező és önkéntes közszolgáltatásokat nyújtanak, illetve a helyi igazgatás szervei. Mindkét funkciót az általános nemzeti szabályozás keretében gyakorolják, viszonylag nagy önállósággal eljárva a helyi és megyei szintre delegált feladatok végrehajtása során.

Az integritás szempontjából két fontos következménye van ennek a rendszernek. Először, a helyi önkormányzatok főleg saját lakosságuknak és a szolgáltatásaikat igénybevevőknek felelősek. A nemzeti kormány jogi és szakmai felügyelete korlátozott. A helyi önkormányzatok két (megyei és

helyi) szintje között nincs alá-fölérendeltségi viszony. Másodsor, a helyi szint igazgatási önállóságát jelzi az a tény, hogy néhány központi feladat végrehajtását is rábízták. A magyarországi helyi önkormányzatok e kettős természetét tükrözi a jegyzői intézmény. A jegyzőt a helyi képviselőtestület választja az önkormányzat működtetésére, de egyben ő a közigazgatás első számú helyi képviselője is.

A helyi önkormányzatoknak nincs speciális testületük a korrupció elleni harcra, ugyanakkor az általános helyi politikai felelősség és a közigazgatási mechanizmusok létfontosságúak a korrupció megfékezésében. Az önkormányzatok felügyeletét ellátó szakminisztériumok, a Magyar Államkincstár és az Állami Számvevőszék helyi hivatalokat és decentralizált egységeket működtetnek, de ezek csak korlátozottan felelősek a helyi önkormányzatok korrupcióellenes tevékenységéért. Nincs felhatalmazásuk a helyi politikai döntésekbe történő beavatkozásra, azokat csak törvényességi szempontból vizsgálhatják.

Ez a jogi és igazgatási környezet a helyi politika számonkérhetőségét a helyi integritásrendszer egyik legfontosabb alkotóelemévé teszik. Nincsenek adataink arról, hogy a decentralizáció önmagában hogyan befolyásolta a korrupció alakulását Magyarországon, mivel számos feltétel változott meg egyidejűleg. A decentralizált rendszer a közösségek kisebb méretéből adódóan javíthatja a számonkérhetőség feltételeit, ugyanakkor több teret enged összeférhetlenségi helyzeteknek, és sokaságából adódóan csökkenti az ellenőrzések lehetőségét.

## Struktúra és források

A nagyságrendileg tízmilliós lakosságú országban összesen 3 187 helyi önkormányzat működik (beleértve a 19 megyei és a fővárosi önkormányzatot is). Az ennyire szétforgácsolt helyi önkormányzati rendszer létrehozása válasz volt a települések államszocializmus alatti kényszerű egybeolvasztására. A helyi önkormányzatok kezelik az összes közkiadás 25%-át és a bruttó hazai termék (GDP) 12-13%-át. Összesen 42 000 köztisztviselőt foglalkoztatnak, és csaknem 400 000 közalkalmazott dolgozik különféle önkormányzati szolgáltató szervezetnél. Ez a közszférában foglalkoztatottak több mint felét jelenti.

A helyi önkormányzatok viszonylag kis létszámú közösségeket igazgatnak (a települések felének 1 000 főnél kisebb a lakossága). Ez a tény, valamint a közszolgáltatási, gazdaságfejlesztési és közigazgatási feladatok sokasága nagyon decentralizált rendszert teremtett. A polgármesterek négyötödét politikai pártoktól független jelöltként választják meg. Ez azt jelzi, hogy a helyi kérdéseket felvállaló jelöltek fontos szerepet töltenek be a választások során, és nem csak az országos politikai csatákat játsszák újra helyi színpalak előtt. Ebben az értelemben a kisebb települések önkormányzatai érzékenyebbek közösségük iránt, mint a központi kormányzat, továbbá a vezetés egyszerűbb és közvetlenebb választói ellenőrzés alatt áll. Hátránya azonban, hogy fennáll a veszélye annak, hogy a helyi elit uralja az önkormányzatot. Ezért a helyi integritásrendszernek a részvételi technikákra, és a szolgáltató szervezetek a nyilvánosság általi közvetlen ellenőrzésére kell összpontosítania.

A települések önkormányzati feladatait a képviselőtestület gyakorolja. Ez a választott testület rendelkezik a helyi önkormányzat alapvető jogaival, hatáskörével és rendeletalkotási jogával. A helyi képviselőket a 10 000 főnél kisebb lakosságú településeken nyílt listáról választják. Nagyobb városokban a választási rendszer vegyes típusú: képviselőket egyéni körzetben és pártlistákon is választanak. A polgármestereket közvetlenül választják. Az országgyűlési képviselőkhöz hasonlóan világos szabályok tiltják, hogy a választott helyi képviselők más hatalmi ágakban is tisztséget vállaljanak: pl. polgármester nem lehet számvevő, valamint nem tölthet be feladatot a bíróságokon és a hadseregben. A polgármesterek és helyi képviselők nem lehetnek önkormányzatokat ellenőrző köztisztviselők. Ezek alapvető intézményi garanciák az összeférhetlenség elkerülésére a közszférában.

A helyi képviselőtestületek technikai bizottságokat működtetnek, és társulásokat hozhatnak létre. A képviselőtestület határozza meg bizottsági szervezetét, és választja meg bizottságait. A bizottság elnökét és tagjainak több mint a felét a települési képviselők közül kell választani, de szakértőket is meghívhatnak a bizottságokba. Ez garantálja a választott bizottságok szakszerű működését. Az integritás szempontjából a pénzügyi bizottság a legfontosabb. A törvény megköveteli, hogy a képviselőtestület a kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot válasszon.

A jegyző vezeti a képviselőtestület hivatalát (a polgármesteri hivatal), gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselőtestület hivatalának köztisztviselői tekintetében, és döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket. A polgármesteri hivatal az elsőfokú államigazgatási hatóság. A helyi önkormányzat választott vezetőjeként azonban a polgármester a helyhatóság politikai és igazgatási vezetője. Ez a kettős vezetési struktúra helyi szintű konfliktusokat teremt. A jegyző, akit a képviselőtestület nevez ki, de a munkáltatói jogokat fölülte a polgármester gyakorolja, köteles jelezni a képviselőtestületnek és a polgármesternek, ha a (politikai) döntéseiknél jogszabálysértést észlel. Ez a belső feszültség megakadályozhatja a helyi önkormányzat hatékony működését és a jegyzők viszonylag gyakori cserélődéséhez vezetett. A választási ciklusok jelentősen érintik a jegyzőket, akiket a helyi választások után gyakran leváltanak.<sup>517</sup>

A helyi önkormányzatok széles feladatköre viszonylag nagy pénzügyi önállóság jár együtt. A helyi önkormányzatok részesültek a korábbi állami tulajdonból, és költségvetésüket önállóan határozzák meg. A települési költségvetéseket szigorúan elkülönítik az állami költségvetéstől, az állami hozzájárulásokat és a központi támogatásokat a törvények átlátható módon szabályozzák. A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodását törvények szabályozzák: néhány helyi vagyontárgy elidegeníthetetlen (helyi közutak, terek, parkok), mások használatát az önkormányzat saját hatáskörében szabályozhatja.<sup>518</sup>

Ezt a helyi költségvetési autonómiát a költségvetési megszorítások idején vezették be. A piaci környezetben működő településekre nehezedő költségvetési nyomás megnöveli a korrupció kockázatát. E tekintetben a legfontosabb kockázati területek az alternatív szolgáltatók kiterjedt alkalmazása (a települési szolgáltatások biztosítására), az önkormányzati szektor szerződéskötési gyakorlata és a helyi ingatlanhasznosítás (telek, épületek stb.). Ezen területek szabályozási környezete az utóbbi évtizedben fejlődött ki, de még most is nagy változásokon esik át (pl. a közbeszerzés legújabb megváltoztatása, a köz-magán társulások (PPP) rendszerének fokozatos fejlődése).

A helyi közszféra integritásának tekintetében a korrupció kockázata az önkormányzatok működésének számos területén magas. A helyi önkormányzatok széleskörűen alkalmaznak szerződéses vállalkozókat a közszolgáltatások biztosítására.<sup>519</sup> Az önkormányzatok maguk is alapítványokat hoznak létre, hogy költségvetésen kívüli forrásokat és támogatást gyűjtsenek közfeladataik finanszírozására. Ezek az intézmények, amelyek a közszféra és a (nonprofit) magánszféra határán működnek, nagyobb összeférhetetlenségi és korrupciós kockázatot viselnek.

Az önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok irányítására vonatkozó szabályozás az 1990-es évek közepe óta fokozatosan fejlődött. Kulcsfontosságú, hogy e vállalatok vezetői nem lehetnek helyi képviselők, és a települési szolgáltatások (szilárdhulladék-gyűjtés, köztisztaság) tekintetében pályázattal követhető követelmények léptek életbe. Még mindig viták folynak arról, hogy azokra az önkormányzatokra is vonatkozik-e a kötelező pályázat, amelyek többségi tulajdonosai a saját szolgáltató társaságaiknak, amelyekkel korábban szolgáltatási szerződést kötöttek.

A korrupciónak leginkább kitett területek a magánosítás, önkormányzati tulajdon eladása és a köz-magán társulás (PPP) ennél kifinomultabb formái. A szerződéskötési folyamat során a helyi önkormányzatok integritásának is három alapvető feltétele van. Először, e döntéseket szilárd szakmai alapokon kell meghozni, hogy a helyi önkormányzatok ne szenvedhessenek el hosszú távú veszteségeket. Ez szakértelmet kíván, amit a polgármesteri hivatalon belül is megszerezhetnek, vagy pedig az önkormányzat által megbízott szakértők biztosíthatják azt. Másodszor, a szerződéskötés eljárásai, a vagyontárgyak pályázattal, összetett szolgáltatások közbeszerzése (építés-üzemeltetés-tulajdon átadás (BOT) programok, koncessziók stb.), valamint a köz-magán társulási beruházások mind fontos tényezők az integritásnak. Az ilyen eljárások lebonyolításának technikai ismeretén és szakértelmén túl a helyi önkormányzat egész döntéshozatali eljárásának átláthatósága döntő feltétel a korrupciós kockázat csökkentésére. Végül, működniük kell az összeférhetetlenség belső szabályainak és azoknak érvényt is kell szerezni. Ezeket az önkormányzati működési módszereket és etikai kódexeket meg kell ismerni, és alkalmazni is kell a gyakorlatban. Ezt kívülről támogatják a civil és helyi társadalmi szervezetek.

Az önkormányzatok magánszférához kapcsolódó említett tevékenységét nemcsak személyes anyagi érdekek, de a politikai szereplők is befolyásolhatják. Ez pedig a politikai pártok és a kampányok finanszírozásának szabályozásához kapcsolódik. A helyi szinten alkalmazott piaci megoldásokkal kapcsolatos aggodalmak gyakran felvetik annak a gyanúját, hogy a túlárazott szerződésekből vagy az önkormányzati vagyon olcsó eladásából származó hasznot visszaosztják a hatalmon lévő pártok számára.

A közzsférában különösen magas a korrupció veszélye a központi költségvetésből önkormányzatoknak juttatott beruházási támogatások vagy állami hozzájárulások esetében. A regionális fejlesztési tanácsok testületi felépítése, és az uniós források elosztása tovább növeli az ilyen típusú nagybani korrupció kockázatát. A pénzügyi függőség általában előnytelen környezetet teremt a helyi önkormányzatok működése számára.

## Számonkérhetőség

A magyarországi helyi önkormányzatok rendszerének tekintetében két fő számonkérhetőségi mechanizmusról beszélhetünk: az igazgatási és társadalmi számonkérhetőségről. Az igazgatási ellenőrzés és felügyelet technikai most fejlődnek ki, mivel a korábbi központi kormányzati intézmények szerepei és funkciói megváltoznak. A minisztériumok és a központi államigazgatási szervek tevékenységüket fokozatosan a szakmapolitika alakítása és a szabályozás irányába mozdítják el. Ez kevesebb emberi és pénzügyi erőforrást hagy a felügyeletre, a közvetlen és az átfogó ellenőrzésre. Ezeket a funkciókat megosztják az önszabályozó testületekkel (pl. a helyi önkormányzati szövetségek, jegyzők egyesületei), szakmai társaságokkal [pl. a mérőföldkőhöz (benchmarking) történő viszonyítás a vízügyben] vagy a magánszektorral (pl. a közoktatás területén szerződéses szakértőket alkalmaznak a korábbi tanfelügyelők kiváltására).

Mindemellett az igazgatási számonkérhetőség legfontosabb szereplője az Állami Számvevőszék (ÁSZ). A helyi önkormányzatok pénzügyi gazdálkodását az ÁSZ ellenőrzi, amit szakterületi és regionális alapon szerveznek meg. (Az ÁSZ tevékenységének információs bázisát részben a Magyar Államkincstár adja, amely szintén rendelkezik hivatalos ellenőrzési jogkörrel az állami támogatások elosztásával kapcsolatban). Ezen felül az Európai Unió támogatásait és segélyeit az Európai Számvevőszék és az Európai Bizottság illetékes szervei is ellenőrizhetik. Ezt kiegészíti még a minisztériumok és a különféle programok ellenőrző szerveinek és hatóságainak munkája. Bár az EU alapok auditálására hivatott intézmények és eljárások már működnek, az ellenőrzéshez szükséges emberi erőforrásokat erősíteni lehetne.

Az ÁSZ helyi önkormányzatokat vizsgáló igazgatósága nem rendelkezik elegendő kapacitással a rendszeres átfogó ellenőrzések elvégzésére. A helyi önkormányzatokat átlagosan minden negyedik-ötödik évben ellenőrzik.<sup>520</sup> Emiatt az auditálási módszereket és az ellenőrzés rendszerét alakítják úgy, hogy nagyobb hangsúlyt fektetnek a megelőző, eljárás-orientált és támogató ellenőrzésekre. Törvény határozza meg, hogy azoknak az önkormányzatoknak, amelyek beruházási támogatást kapnak a központi költségvetésből, vagy amelyek költségvetési kiadásai elérnek egy minimum szintet, könyvvizsgálókat kell alkalmazniuk és költségvetési beszámolóikat auditáltatniuk kell. Ezért az igazgatási számonkérhetőség terheiből a helyi szervezetek is kiveszik részüket.

A társadalmi számonkérhetőség mechanizmusai még tökéletesítésre szorulnak. Manapság, amikor a helyi autonómia iránti lelkesedés csökkent, és a nagyközönség is fásultabbá vált, a részvétel és döntéshozatalba történő bevonás módszereit javítani szükséges. A helyi önkormányzatokat törvény kötelezi közmeghallgatások tartására, amelyen a választópolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek. A közmeghallgatásokat évente legalább egyszer, előre meghirdetett időpontban kell megtartani. A közmeghallgatások hatását növelheti az érintettek jobb informálása, illetve a fontosabb beruházásokról és települési tervekről szervezett célzott közmeghallgatás.

A magyarországi helyi önkormányzati rendszerben a közvetlen demokrácia más formái is léteznek. Helyi népszavazásokat tartanak a lényeges döntésekről (pl. önálló település alakítása), országosan általában évente négy-öt alkalommal. A helyi vezetők és képviselők rendszeresen fogadóórát tartanak, amelyen a polgárok megvitathatják a települést érintő általános kérdéseket és a speciális gondokat. Az elektronikus kormányzás közigazgatási szolgáltatásokat fejlesztő programjai növelték az internet használatát az információcserében és az (interaktív) szolgáltatások igénybevételében. Egy felmérés szerint a helyi önkormányzatok 41%-a tart fenn honlapot, amit néha civil szervezetekkel közösen működtet.<sup>521</sup> Ez az arány kisebb települések esetében alacsonyabb, míg városok és nagyvárosok esetében magasabb.

A társadalmi számonkérhetőség növelésére hatalmas tartalékok állnak rendelkezésre. Egy 2001-es felmérés szerint a helyi önkormányzatok kétharmada nem tette közzé költségvetésének tervezetét, 71%-uk nem vont be társadalmi szervezeteket annak megvitatásába és 63%-uk nem adta át a

tervezetet a helyi médiának.<sup>522</sup> Ezért a hivatalos közmeghallgatásokon túl, az átláthatóság javításával más csatornák is erősíthetik az számonkérhetőséget.

## Integritási mechanizmusok

Az összeférhetetlenség általános szabályait a helyi politikusoknak és a helyi önkormányzat köztisztviselőinek is tiszteletben kell tartaniuk. A polgármester, a választott képviselők, de a képviselőtestület meghívott szakértő tagjai is vagyonyilatkozatot tesznek. Hamis adatok közlése esetén a képviselőtestület dönt a bírósági eljárás megkezdéséről. A vagyonyilatkozatok nem nyilvánosak, csak a helyi önkormányzat speciális bizottságának van joga azok valóságtartalmát ellenőrizni. Ennek ellenére néhány polgármester önként nyilvánosságra hozta vagyonyilatkozatát.

Csak néhány helyi önkormányzat fogadott el (vagy hozott nyilvánosságra) etikai kódexet,<sup>523</sup> amelyben az ajándékok és egyéb ingyenes juttatások elfogadását is szabályozhatják.<sup>524</sup> Nincsenek szabályok a közszolgálat utáni foglalkoztatásra, így egy köztisztviselő elhelyezkedhet a település korábbi szerződéses partnerénél is.

Mivel a közsféra, valamint a társadalmi- és gazdasági szervezetek közötti határok nincsenek tisztán meghúzva, a korrupció és a közpénzek hűtlen kezelésének kockázata rendkívül nagy a helyi önkormányzatok civil szervezeteknek nyújtott támogatásában. 2006-ban összesen 277 milliárd Ft-ot (ami a helyi önkormányzatok költségvetésének 9%-a) juttattak nonprofit szervezeteknek, alapítványoknak stb. Az ÁSZ jelentése szerint az önkormányzati törvény előírásaival ellentétben e juttatások 60%-áról nem a képviselőtestület döntött, hanem a költségvetési intézmények vezetői vagy ügyintézői hagyták csak azokat jóvá.

## Átláthatóság

A helyi önkormányzatok átláthatóságát itt abból a szempontból vizsgáljuk, hogy mennyire nyitott a helyi képviselőtestület működése, mekkora a nyilvánosság ellenőrző szerepe a közbeszerzésekben és szolgáltatási szerződésekben, és mennyire a költségvetési információk mennyire hozzáférhetők.

A helyi önkormányzatok képviselőtestületeinek ülése általában nyilvános, amelynek rögzítéséhez és publikálásához nem szükséges a testület tagjainak engedélye.<sup>525</sup> A törvény egyértelműen felsorolja azokat a tárgyköröket, amelyekben zárt ülés tartható. A zárt üléseken rendszerint előléptetési, elbocsátási kérdéseket, illetve az önkormányzat vagyónának jövőbeni hasznosítását, pályázatási feltételeket stb. vitatnak meg. Az általános szabályok betartása fölött a jogorvoslati rendszer és az adatvédelmi biztos örökdik.<sup>526</sup>

A közszolgáltatások biztosítása terén az átláthatóságra leginkább a közbeszerzési döntések esetében van szükség. A közbeszerzések döntő többségét helyi önkormányzatok bonyolítják. 2005-ben a közbeszerzések majdnem felét (45%-át) a helyi önkormányzatok folytatták le, ami az összes közbeszerzési érték 23%-át jelentette.<sup>527</sup> A tárgyalásos közbeszerzések összege 2001 és 2007 között 4,3-szeresre nőtt (a közsféra más intézményeinél is hasonló volt a tendencia). A viszonylag kisösszegű közbeszerzési pályázatok nagy száma miatt a helyi önkormányzatok közbeszerzéseinek nagyjából harmadát támadták meg a Közbeszerzési Döntőbizottságnál, mind 2001-ben, mind 2005-ben. Az önkormányzatokat érintő ügyek részaránya csökkent az összes kifogásolt közbeszerzésekben (60%-ról 2001-ben 45%-ra 2005-ben). Ezek szerint némi javulás tapasztalható, ami azt mutatja, hogy a helyi önkormányzatok és intézményeik fokozatosan megtanulják a játékszabályokat.

A helyi közszolgáltatási rendszer átláthatósága több módon biztosítható. A települési közszolgáltatások esetében megkövetelt közbeszerzési eljárást már említettük. Néhány újító szellemű önkormányzat lakossági szolgáltatói szerződéseket dolgozott ki a szolgáltató önkormányzat és a fogyasztó állampolgár között. A közigazgatási szolgáltatások és a helyi gazdaságfejlesztés terén ún egyablakos ügyintézési rendszer és ügyfélszolgálati irodák működnek. Bár ezek a módszerek nem teszik átláthatóvá a helyi önkormányzatokat, de növelik hatékonyságukat és az ügyfelek kényelmét.

A kormány általában minden részterületen a nemzetközi követelményeknek megfelelően készíti el a költségvetést és a pénzügyi jelentéseket.<sup>528</sup> Ezzel a nemzetgazdasági tervezés és jelentéskészítés



területén teljesítik a Nemzetközi Valutaalap közpénzügyi statisztikai rendszerének (GFS) követelményeit. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az országgyűlési vagy helyi képviselők megfelelően informáltak lennének. Sőt, ezek az adatok az átlagpolgár számára nehezen értelmezhetők. A közszolgáltatások osztályozásában bekövetkezett legutóbbi változások és a költségfelosztás tisztázatlan szabályai tovább nehezítik a politikusok számára az aktuális kiadási prioritások megértését és az éves beszámolók részleteinek nyomon követését. A Pénzügyminisztérium honlapja a helyi önkormányzatok bevételeire és kiadásaira vonatkozóan a legkevésbé informatív. Érdekes módon a minisztérium honlapja csak a helyi adózási adatokat részletezi.

A közérdekű információk általános szabályozása szerint<sup>529</sup> a helyi önkormányzatok költségvetésének és pénzügyi beszámolóinak minden adatát nyilvánosságra kell hozni. Habár ez teljesülhet az egyes önkormányzatok esetében, az önkormányzatokat összesítő adatok nem hozzáférhetőek. Ezért a helyi önkormányzatok pénzügyi beszámolóit nem tudjuk összehasonlítani. Ez nagymértékben akadályozza a helyi önkormányzatok költségvetési reformpolitikájának önálló kialakítását. Az adatvédelmi biztos ajánlásának ellenére e költségvetési információk a nyilvánosság számára hozzáférhetetlenek, noha azok a helyi önkormányzatok számára elérhetőek.<sup>530</sup>

## Panasztétel/végrehajtás

A polgármester jogszabálysértése esetében bírósághoz lehet fordulni, ha azt a képviselőtestület minősített (kétharmados) többséggel megszavazza. Ezt a lehetőséget azonban csak néha alkalmazzák a korrupt polgármesterek elmozdítására, mivel a képviselők között lévő párttársai politikailag lojálisak hozzá. A helyi önkormányzatok gyakran pert indítanak a természetes és jogi személyek ellen, ugyanakkor ez utóbbiak is perelhetnek az önkormányzattal szemben. Ha azonban egy állampolgár tudomására jut, hogy egy természetes vagy jogi személy vesztegetés révén jogellenes módon engedély birtokába jutott, akkor nem tehet feljelentést az önkormányzat ellen, csak a vélt elkövetőt jelentheti fel a rendőrségen, hiszen a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedésekről szóló törvény kizárja az önkormányzati igazgatási feladatot ellátó szervezetek a szankcionálható személyek köréből.

A kormány regionális közigazgatási hivatalai járnak el másodfokon a polgármesterek vagy települési hivatalok elsőfokú közigazgatási döntései elleni fellebbezések esetében. A jogorvoslati eljárás azonban nehézkes és elhúzódó, mivel minden nyolcadik elsőfokú határozatot megtámadnak, ami leterheli a közigazgatási hivatalokat.

Ezek a regionális közigazgatási hivatalok a területükön működő helyi önkormányzati szervezetek ellenőrizhetik: iratokba tekinthetnek be, adatokat és információt kérhetnek, valamint helyszíni ellenőrzést végezhetnek. Azonban csak törvényességi felügyeletet gyakorolnak, a döntések cél- és ésszerűségét, valamint költséghatékonyágát nem vizsgálhatják. A regionális közigazgatási hivatalok nem változtathatják meg a helyhatóság intézkedéseit, és nem függeszthetik fel döntéseit.

Törvénysértés esetén a helyi önkormányzat döntését visszavonhatja, vagy megsemmisítheti, ha pedig a közigazgatási hivatal felhívása ellenére sem intézkedik, akkor a hivatal kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését, vagy a törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát. A tapasztalatok alapján az önkormányzatokkal szemben benyújtott keresetek, kérelmek általában megalapozottak. Az esetek nagy százalékában az Alkotmánybíróság és a bíróságok is a közigazgatási hivatalok javára ítélték.

## Kapcsolat más pillérekkel

A helyi szintű korrupciós kockázatok és integritási intézkedések szervesen kapcsolódnak a nemzeti integritásrendszerhez. A fontossági sorrend mellőzésével a következő fő tényezők befolyásolják a helyi önkormányzatok integritását:

- a törvényhozás, különösen a választási szabályok abban a vonatkozásban, hogy mennyire támogatják a polgármesterek és helyi képviselők számonkérhetőségét;
- a pártfinanszírozás szabályai, amelyek szoros kapcsolatban állnak sokfajta helyi önkormányzati döntéssel;

- az országos számvevőszéki auditálási rendszer és annak módszerei;
- a közbeszerzések;
- a helyi közösségi szinten aktív civil társadalom, amelynek erősségét a társadalmi szervezetek nyilvántartásba vételére, ellenőrzésére és finanszírozására vonatkozó jogszabályok befolyásolják.

## Nemzetközi intézmények

### A szektor szerepe a NIS-ben

Az 1990-es évek közepétől a nemzetközi fejlesztési szervezetek, külföldi segélyügynökségek, multinacionális- és társadalmi szervezetek különféle korrupcióellenes kezdeményezéseket tettek. Sürgették a jogi reformokat az átláthatóság, elszámoltathatóság és a demokratikus intézmények fejlesztése terén. Mozgósítottak a korrupcióellenes harcra, maguk pedig egyik fő céljukként közvetlenül, vagy programjaik hatásán keresztül közvetve küzdenek a korrupció ellen. Ezen intézmények korrupcióellenes munkája a technikai és pénzügyi segélynyújtástól egészen a fejlesztési stratégiák-, és a jogrendszer kimunkálásában való részvételig terjed. Az Európai Unió – ahogy csatlakozásukig a többi tagjelöltet is – politikai és jogi eszközökkel ösztönözte Magyarországot, az Európa Tanács pedig a korrupcióellenes stratégiák értékelésére, ellenőrzésére és beszámolóira összpontosít.

A korrupció megfékezésére elfogadott magyar jogszabályok folyamatosan fejlődtek a rendszerváltás óta, és ma megfelelnek a nemzetközi elvárásoknak. A kormány által kezdeményezett korrupcióellenes programok részben nemzetközi nyomásra születtek. Magyarország számos korrupcióellenes programhoz csatlakozott, és több korrupcióellenes küzdelemről szóló nemzetközi szerződést és egyezményt is aláírt. Ezek közül a legfontosabb az ENSZ Korrupció elleni, Meridában, 2003. december 10-én kelt Egyezménye, az Európa Tanács Strasbourghban, 1999. november 4-én kelt, Korrupcióról szóló Polgári Jogi Egyezménye, az Európa Tanács Strasbourghban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezménye, és az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény. Magyarország szintén aláírta a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) keretében Párizsban, 1997. november 21-én elfogadott, a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemről szóló egyezményt, a pénzmosásról, a bűncselekményből származó dolgok felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról szóló, Strasbourghban 1990. november 8-án kelt Egyezményt, és az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezményt. A nemzetközi nyomás a pénzügyi törvények módosítására is hatott, aminek eredményeképp a Pénzügyi Akciócsoport (FATF) 2002-ben levette Magyarországot a pénzmosás elleni küzdelemben nem együttműködő országok listájáról (NCCTs).<sup>531</sup>

### Struktúra és források

A nemzetközi szervezetek Magyarországon fontos tevékenységet fejtenek ki. Bár hagyományosan nem tekintik nemzetközi szervezetnek, de ide kívánczik, hogy a legbefolyásosabb „külpolitikai” tényező az Európai Unió. A korrupció elleni küzdelemben részt vesz az Európa Tanács, a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap (IMF), Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, továbbá számos kétoldalú megállapodás alapján működő segélyszervezet, mint az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Hivatala (USAID) és az Egyesült Királyság Nemzetközi Fejlesztési Hivatala (DFID), valamint nemzetközi társadalmi szervezetek, mint a Transparency International, Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe (CEE Trust) és a Freedom House.

Európai Unió tagságából adódóan a magyar kormányok számos uniós kezdeményezésű korrupcióellenes akcióban vettek részt. A Phare program keretében például az Európai Unió pénzügyi segítséget nyújtott az ország közigazgatási rendszerének továbbfejlesztésében és

megerősítésében, amivel a csatlakozás után Magyarországnak juttatott uniós alapok felhasználásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát biztosították.<sup>532</sup> Az ENSZ Drogellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatalával (UN ODCCP) és Régióközi Kriminálisztikai és Igazságügyi Kutatóintézetével (UNICRI) együttműködve Magyarország közös kísérleti programot indított az ENSZ Globális Korruptióellenes Programjának alkalmazására, amihez Magyarország 1999-ben csatlakozott.<sup>533</sup>

Számos nemzetközi szervezet készít korrupciós jelentéseket Magyarországról. Bár különböző módszertannal dolgoznak, általában a jogi környezetet, a jogszabályok módosítását és azok végrehajtását értékelik, valamint a korrupció érzékelését vizsgálják. Gyakran rámutatnak a problémás területekre, és ajánlásokat fogalmaznak meg a kormány számára. A magyarországi korrupciós jelentésük elkészítése közben a Transparency International és a Freedom House együttműködik a helyi társadalmi szervezetekkel, a média és a kormányzat szakértőivel. Olyan nemzetközi szervezetek, mint az Európai Csalásellenes Hivatal (OLAF) és az USAID felkérésére magyarországi szervezetek, kutatócsoportok és intézetek szintén feltérképezték a korrupciós környezetet. Az OECD konzultációkat szervezett a magánszektor és a civil társadalom képviselőivel a korrupció- és vesztegetés ellenes országjelentése második körének elkészítésekor. A Valutaalap pénzügyi átláthatóságról szóló országjelentése összeállításának során magyar kormányhivatalnokokkal és állami szervekkel konzultált 2006-ban.<sup>534</sup> Egy évvel később, 2007-es jelentésében, a Valutaalap aggodalmát fejezte ki a korábbi évek kormányzati gyakorlatával kapcsolatban, amely „olyan ügyletek megkötésében bízott, amelyek a nyilvántartott hiányt és adósságot úgy csökkentették, hogy közben a mögöttes pénzügyi helyzet változatlan maradt.”<sup>535</sup>

Az Európa Tanács pártfogása mellett létrejött korrupcióellenes kezdeményezés a Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) felügyeli és értékeli a csatlakozott országok korrupcióellenes tevékenységét és a nemzetközi rendelkezések végrehajtását. Az Európa Tanács más olyan kezdeményezéseihez hasonlóan, amelyekhez Magyarország is csatlakozott, a GRECO fő ösztönző ereje a csoportnyomás. Értékelésének első két körében felszólították Magyarországot arra, hogy feleljen meg jobban az Európa Tanács korrupcióellenes elvárásainak. A nemzeti korrupcióellenes politikák hiányosságainak feltárásán és a szükséges jogi, intézményi és gyakorlati reformok sürgetésén kívül a GRECO saját ajánlásainak végrehajtását is értékeli.<sup>536</sup>

A nemzetközi közösség gyakran folytat véleménycserét a különféle programok végrehajtóival és összehangolja tevékenységüket, hogy így az erőfeszítések kiegészíthessék egymást. Például az OECD vesztegetés elleni egyezménye megköveteli a csatlakozóktól, hogy együttműködjenek és támogassák mások, mint például az ENSZ, az Európa Tanács, az Európai Unió, a Világbank, a Valutaalap és sok más szervezet korrupcióellenes harcát.<sup>537</sup>

## Számonkérhetőség

A nemzetközi szervezetek szabadon és függetlenül működhetnek Magyarországon, nem kell jelentéseket leadniuk az állam számára. A kétoldalú megállapodás alapján működő ügynökségek esetében a magyar állammal kötött szerződésük határozza meg szabadságuk mértékét. Ha egy nemzetközi szervezet bejegyezteti magát Magyarországon, akkor tiszteletben kell tartania a magyar jogszabályokat, és a magyar jogrendszer belföldi szereplőjévé válik.

A nemzetközi szervezetek általában betartják székhelyük országának szabályait, a kétoldalú megállapodás alapján működő szervezetek pedig saját országuk adófizetőinek tartoznak elszámolással.

Az Európai Unió strukturális és kohéziós alapjaiból biztosított támogatások ellenőrzését először nemzeti szinten ellenőrzik. Ha felmerül a felhasználással való visszaélés gyanúja, akkor az OLAF játszik kulcsszerepet. Az OLAF magyarországi Koordinációs Irodájának fő feladata a magyar hatóságok és az OLAF központ munkájának összehangolása. A strukturális alapok felhasználására vonatkozó szabályok mindenféle megsértését jelenteni kell a központnak. Ezen felül a koordinációs iroda évente beszámolót is készít.<sup>538</sup>

Főként a nemzetközi szervezetek központjainak érdekei és politikája határozza meg e szervezetek helyi programjainak kiválasztását. Ebben a nyilvánosságuknak nincs nagy szerepe. Mindazonáltal felkérjük a nyilvánosságot arra, hogy közvetlenül a nemzetközi szervezetek központjának jelentsék, ha bármilyen szabálytalanságot tapasztalnak az Európai Unióhoz, a Világbankhoz vagy a Valutaalaphoz köthető szerződésekkel kapcsolatban.

## Integritási mechanizmusok

A nemzetközi szervezetek általában rendelkeznek etikai kódexszel, belső szabályzataik szigorú összeférhetetlenségi szabályokat tartalmaznak. Nincs külön magyarországi etikai szabályzat a külföldi hivatalnokok számára.

## Átláthatóság

Mivel az átláthatóság fontos a nemzetközi szervezetek számára, az őket érintő információikat rendszerint nyilvánosságra hozzák, többnyire azonban angol nyelven. Éves pénzügyi és működési beszámolóikat a nemzetközi szervezetek honlapjukon teszik közzé.

Az Európai Unió, az uniós alapok felhasználásához kapcsolódó rendelkezések alapján, szigorú szabályokat ír elő a szerződések pályáztatására. Elősegíti továbbá a pályázási folyamat általános átláthatóságát, mivel honlapján információkat közöl a közelgő kiírásokról, és a már megkötött különféle szerződésekről is. 2003-óta az Európai Bizottság külső segélyeihez gyakorlati útmutatót is biztosít, amivel tovább javítja a pályáztatás, meghirdetés, jogosultság, elbírálás és a technikai értékelés szabályozását.<sup>539</sup>

Az átláthatóság, és nyilvánosság általi ellenőrzés és elszámoltathatóság alapelvét megerősítve, az Európai Bizottság 2005 novemberében útjára indította az Európai Átláthatósági Kezdeményezést (ETI).<sup>540</sup> Ez a kezdeményezés fórumot nyitott az átláthatóság és a korszerű államigazgatás létező megoldásainak megvitatására, lehetőséget adva azok továbbfejlesztésére.<sup>541</sup> A kezdeményezés eredményeképp az EU strukturális alapjaiból támogatottak listáját közzéteszik az interneten. A magyar Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) honlapján – felhasználóbarát módon – elérhető adatok túlnyomórészt megfelelnek e követelményeknek.<sup>542</sup> Azonban a felvett támogatások felhasználásáról csak keveset tudhatunk meg.

Számos uniós dokumentum hangsúlyozza a nyilvánosság részvételét a döntéshozatali és stratégiaalkotási folyamatokban.<sup>543</sup> A Transparency International egyik 2006-ban kiadott tanulmánya azonban nem találta megfelelőnek a nyilvánosság bevonását a gyakorlatban.<sup>544</sup>

Az EU strukturális alapjaiból támogatott projektek kiválasztási folyamata általában megfelel a nemzetközi szabványoknak, és jobban kivédi a korrupció lehetőségét, mint a magyar állami támogatások odaítélési rendszere.<sup>545</sup>

A nemzetközi szervezetek tevékenységükről széleskörűen beszámolnak honlapjaikon, ami lehetővé teszi a külső szemlélő számára azok figyelemmel kísérését. Például a Világbank integritási részlege kidolgozta a hivatalnokait és pénzeszközeit érintő korrupció és csalásügyek bejelentésének kezelési rendszerét.

## Panasztétel/végrehajtás

Az OECD Magyarországot további intézkedések megtételére szólította fel a külföldi üzleti tranzakciók esetében tapasztalható vesztegetés megfékezésére.<sup>546</sup> Az OECD vesztegetés elleni egyezménye értelmében Magyarország kötelezte magát a külföldi hivatalos személyekkel kapcsolatos vesztegetésnek a hazai hivatalos személyekhez hasonló büntetésére.<sup>547</sup> Ennek eredményeképp a Büntető Törvénykönyv hasonló rendelkezéseket alkalmaz a nemzetközi kapcsolatban elkövetett vesztegetésre, mint a hazai esetekre.<sup>548</sup> Az a külföldi hivatalos személy, aki a működésével kapcsolatban jogtalan előnyt kér, avagy az ilyen előnyt vagy ennek ígérését elfogadja, büntetést követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.<sup>549</sup>

Az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma 2003-ban és 2004-ben képzést szervezett magyar ügyészek és bírák számára a vesztegetés és pénzmosás kérdéseiről, beleértve a külföldiek megvesztegetését is. A 2005-ös OECD jelentés sem említ egyetlen külföldieket érintő vesztegetésben indított nyomozást sem. A magyar bűnügyi statisztika az elmúlt három év vonatkozásában mintegy húsz elkövető felelősségre vonásáról tesz említést. A ritka előfordulás lehet az ilyen ügyeket érintő tudatlanság, vagy a leleplezőket védő megfelelő intézkedések

magyarországi hiánya. Nincsen a külföldieket érintő, jogellenes tevékenységet bejelentőkre (az ún. *whistleblower* személyekre) vonatkozó megfelelő szabályozás törvénytelenégeket.<sup>550</sup>

2007 őszén a kormány az Európai Unióból származó források szabályos és átlátható felhasználása érdekében internetes honlapot<sup>551</sup> hozott létre a támogatásokkal kapcsolatban tapasztalt visszaélések vagy törvénytelenések bejelentésére. A fórumon hatékonyságának megítélése egyelőre vitatott.<sup>552</sup>

## Kapcsolat más pillérekkel

A nemzetközi szervezetek aktív szerepet töltenek be a magyar nemzeti integritásrendszerben, de korlátozott jogi lehetőségeik csökkentik befolyásukat. A nemzetközi szervezetek kölcsönhatásban állnak számos más NIS pillérel a kormányzati ügynökségektől a civil szervezetekig és a médiáig, ahol technikai és pénzügyi segítséget nyújtanak a korrupció megfékezésére. A korrupcióellenes szabályrendszer kifejlesztésében sok köszönhető a nemzetközi szervezetek nyomásának, és bizonyos jogi megoldásokat befolyásuk eredményeképp fogadtak el. Ezek természetesen hatással voltak az igazságügyre és a végrehajtó hatalomra, valamint más állami intézményekre is. Az ellenőrzésben és a tudatosság erősítésére tett erőfeszítésekben a nemzetközi szervezetek együttműködnek a médiával és a civil társadalommal, valamint képzéseket ajánlanak fel nekik.

A nemzetközi szervezetek ellenőrzésére azután is szükség van, hogy a magyar korrupcióellenes jogszabályok nagy részét összhangba hozták az európai és nemzetközi követelményekkel. A további technikai és pénzügyi támogatás elősegíti a korrupcióellenes jogszabályok még sikeresebb érvényesülését, ami növeli a lakosság demokráciába vetett hitét. A nemzetközi szervezetek jelentős tudást, forrásokat, valamint fontos fórumot biztosítanak az elképzelések és tapasztalatok megosztására. Segítenek a korrupció ellen küzdő magyar szabályok és intézmények integritásának erősítésében.

## A NIS értékelése

A magyar Nemzeti Integritás Rendszer részletes elemzése alapján általánosságban véve azt a következtetést vonhatjuk le, hogy Magyarország EU-konform intézményi és szabályozási rendszerrel rendelkezik az átláthatóság és a számonkérhetőség megteremtéséhez és a korrupció kockázatának minimálisra csökkentéséhez. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás feltételei komoly nyomást gyakoroltak az országra, hogy létrehozza a NIS-t a mai állapotában. Az átmeneti időszakot követően fontos testületek jöttek létre (pl. az Antikorrupciós Koordinációs Testület), stratégiák kerültek megfogalmazásra (pl. a Korrupcióellenes Kormányzati Stratégia) és törvények születtek (pl. üvegseb törvény, lobbitörvény, stb.), jóllehet mindezek hatékonysága megkérdőjelezhető. Mivel a szükséges intézményi struktúrák és források gyakran hiányoznak, a stratégiák többnyire dokumentumok maradtak, és a törvények és jogszabályok megvalósítása pedig nem mindig következetes és maradéktalan.

A különböző 'pillérekkel' foglalkozó részletes tanulmányok összegzéséhez és értékeléséhez meg kell jegyeznünk, hogy vannak olyan döntő fontosságú kérdések, amelyek – mint a legfigyelemreméltóbb hibák és hiányosságok, amelyekkel egy jobb korrupcióellenes rendszer létrehozásának érdekében foglalkozni kell – szinte minden fejezetben megtalálhatók. (Részletesebb információkért lásd a lenti táblázatot.) Ezek a következők:

1. Nincs a jogellenes tevékenységet bejelentőkre (az ún. *whistleblower* személyekre) vonatkozó megfelelő szabályozás és hatékony védelem.
2. A legtöbb közintézményben hiányzik az etikai és magatartási kódex, következésképpen az összeférhetetlenségre, a foglalkoztatás utáni időszakra érvényes korlátozásokra, az ajándékozásra és vendégül látásra vonatkozó szabályok gyakran hiányoznak, illetve azok nem kellően szigorúak.
3. Számos közintézményben a munkaerő-felvételi eljárások nem átláthatóak, így a nyílt verseny helyett teret engednek az önkényes döntéseknek.

4. A közigazgatási struktúrák tekintetében a politikai befolyás még mindig túlságosan nagy.
5. Nem minden, a különböző jogszabályok értelmében nyilvános információ válik ténylegesen ismertté.
6. A korrupcióellenes eljárásokban kulcsfontosságú szerepet játszó intézmények ténymegállapításai és ajánlásai sokszor következmény nélkül maradnak, és nem kerülnek megvalósításra.

Ha a korrupció szempontjából ki akarjuk emelni a tanulmányunkban említett legérzékenyebb kérdéseket, akkor az alábbi megállapításokat és üzeneteket találjuk a legsúlyosabbnak.

A politikai pártok finanszírozása tűnik a legfontosabb kérdésnek. A kampányköltségek elemzése alapján a pártok által felhasznált anyagi erőforrások többsége nem könyvelt juttatásokból származik. A párt- és kampányfinanszírozásra vonatkozó rendelkezések nem megfelelőek, a párt- és kampányfinanszírozás monitorozási és könyvvizsgálati gyakorlata jelentős teret biztosít a visszaélésekre.

Az Állami Számvevőszék az egyik legfontosabb korrupcióellenes intézmény, azonban a szervezeti és emberi erőforrások korlátozott volta miatt az ellenőrzések nem eléggé gyakoriak és széles körűek. A legnagyobb problémát az jelenti, hogy az ÁSZ ajánlásait nem mindig követi tett.

A bűnüldöző szervek teljesítménye nem kielégítő a magas szintű belső korrupció, a korrupciós bűncselekmények kivizsgálására szakosodott szakemberek és technikák, valamint a politikai akarat hiánya miatt.

A közbeszerzés rendszere és szabályozása túl bonyolult, ugyanakkor még mindig teret enged a manipulációnak. Egy egyszerűbb, de jobban érvényesített és folyamatosan figyelemmel kísért rendszer javítana a helyzeten.

Nem minden közérdekű adat kap nyilvánosságot. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal alapvető fontosságú intézmény a korrupcióellenes intézkedések tekintetében, azonban jelentései a nyilvánosság számára nem hozzáférhetők.

A helyi önkormányzatok esetében – alapvetően a rájuk nehezedő pénzügyi terhek miatt – a közfeladatok kiszervezése és a közvagyon felhasználása a legnagyobb korrupciós kockázatú területek.

A rendszerváltástól mostanáig a különböző kormányok a korrupcióval csupán ad hoc módon és adminisztratív szinten foglalkoztak, kerülve a politikailag érzékeny kérdéseket. Ez a hozzáállás azt mutatja, hogy a politikai elit nem tudja, vagy nem akarja komolyan venni a korrupció ügyét.

2. számú táblázat

	<b>ERŐSSÉGEK</b>	<b>GYENGESÉGEK</b>
Végrehajtó hatalom	A működéshez szükséges megfelelő szabályok; az alkotmány által biztosított ellenőrzések és egyensúlyok.	Hiányzó vagy gyenge szabályozások: civil együttműködés, ajándékok elfogadása, egységes magatartási kódexek, a foglalkoztatás után időszakra, illetve a bejelentést tevőkre vonatkozó rendelkezések.
Törvényhozás	A Magyar Köztársaság legfőbb hatalmi szerve az Országgyűlés, amely jogait az alkotmányban foglaltak által biztosított szuverenitás alapján gyakorolja.	Az országgyűlési képviselők vonatkozásában hiányzó, vagy nem kellő mértékben szigorú szabályozás (magatartási kódex, különböző díj- és szállásköltség-térítés, összeférhetlenség).
Politikai pártok	Szabadon létrehozott politikai pártok a szabad választások főszereplői; formálisan és gyakorlatilag függetlenek.	Közvélekedés: nagyon korrupciós terület; párt- és kampányfinanszírozás: nem átlátható, többsége el nem könyvelt juttatásokból származik; a kampányok finanszírozására vonatkozó szabályok nem megfelelőek; a kampányfinanszírozás folyamatos figyelemmel kísérése és ellenőrzése nem kielégítő.
Választási bizottságok	Függetlenek; nyíltan végzik munkájukat; határozataik nyilvánosak.	Gyengeség a függetlenségi garanciák terén a választási eljárásban; a választási rendszer szankciói nem hatékonyak;

		hiányoznak az ajándékozásra és vendéglátásra vonatkozó szabályok.
Állami Számvevőszék	Az ÁSZ függetlenségét az alkotmány garantálja; objektív, részrehajlástól mentes intézménynek tekintik.	A szükséges gyakoriságú és hatékony ellenőrzésekhez korlátozott szervezeti és humán erőforrások állnak rendelkezésre; a javaslatoknak és ajánlásoknak nem mindig van következménye a vizsgált intézményekben.
Igazságszolgáltatás	Az alkotmány eljárásjogi és intézményi szempontból bírói függetlenséget biztosít.	A munkaerő-felvételi eljárások nem eléggé átláthatók (helyet hagynak az önkényes döntéseknek); egyenetlen a bírói testület munkaterhelése; hiányoznak az ajándékok felajánlásának eseteire vonatkozó etikai normák; hiányoznak a bírói testületen belüli korrupcióellenes küzdelemre vonatkozó stratégiák.
Közszolgálat/közigazgatási intézmények	Rendeletek biztosítják az állam számára történő munkavégzés jogi alapjait; különleges rendelkezések hivatottak megakadályozni a politika beavatkozását.	A szabályozás ellenére túl nagy politikai befolyás; a munkaerő-felvitelre vonatkozó irányelvek nem eléggé versenyszerűek; hiányoznak a magatartási kódexek, az ajándékozásra és vendéglátásra vonatkozó átfogó irányelvek; hiányzik a bejelentést tevőkre vonatkozó szabályozás.
Bűnüldöző szervek	A rendőrség és más bűnüldöző hatóságok törvényi felhatalmazással rendelkeznek a korrupciós esetek felderítésére.	A bűnüldöző hatóságok teljesítménye nem kielégítő; a bűnüldöző hatóságok 1990 óta megvalósított átszervezése nem eléggé széles körű; a rendőrség és az ügyészi hivatal nem rendelkezik a korrupciós esetek kivizsgálásához szükséges felkészültséggel.
Közbeszerzés	Bevezetésre került az elektronikus közbeszerzési rendszer; minden, üzleti titkokat nem tartalmazó dokumentumot nyilvánossá kell tenni.	A közbeszerzésre vonatkozó bonyolult törvények; önkényes hatalom különleges rendelkezések előírására vagy különleges feltételek megszabására a pályázati felhívásokban; korrupcióellenes záradékok hiányoznak a tenderdokumentációkból; az üzleti titkok homályos megfogalmazása és a velük való visszaélés szabálytalanságokra ad alkalmat, és ezeket gyakran a szerződésekhez való nyilvános hozzáférés törvényellenes megtagadására használják fel.
országgyűlési biztos	Az országgyűlési biztosok munkájának jogi alapját az alkotmány rögzíti, függetlenségüket az összeférhetlenségre, a mentelmi jogra és a vagyonyilatkozatokra vonatkozó szabályok garantálják.	A kiválasztási folyamatot befolyásolhatják a pártok politikai szándékai; hiányoznak a foglalkoztatás utáni időszakra vonatkozó korlátozások; a döntéseket nem feltétlenül veszik figyelembe.
Kormányzati korrupcióellenes szervezetek	Számos kormányzati szervezet rendelkezik irányítási, felügyeleti és ellenőrzési funkciókkal.	A KEHI jelentései a nyilvánosság számára nem hozzáférhető; a bejelentést tevők védelme nem megoldott; az Antikorrupciós Koordinációs Testület munkája nem eléggé nyilvános.
Média	Az újságírók szabad és felelősségteljes munkavégzésének jogi alapjai biztosítottak; a szektor vonatkozásában haladó szellemű jogszabályok vannak érvényben.	A jogszabályokban foglaltak megvalósítása nem megfelelő; az engedélyezési eljárások nem átláthatóak; a politikai csatározások és a politika befolyása elárasztják a médiát.
Civil társadalom	A politikai rendszerváltás óta a civil szféra jelentős növekedésen és fejlődésen ment át.	A nem kormányzati szervezetek állami forrásoktól függenek; a civil szervezeteket az adózás megkerülésére és a megvesztegetési pénzek tisztára mosására lehet felhasználni.
Regionális és helyi önkormányzatok	Kis helyi önkormányzatok, széles skálájú közszolgáltatás-irányítási, gazdaságfejlesztési és közigazgatási funkciók jöttek létre.	Hiányoznak a normaértékű helyi összeférhetlenségi szabályozások és magatartási kódexek; a helyi önkormányzatok nem rendelkeznek külön testületekkel a korrupció kezelésére; a közfeladatok kiszervezésének és a közösségi vagyon felhasználásának jelenlegi jogi keretei a korrupció melegágya.

Nemzetközi intézmények	A (különösen az EU-hoz tartozó) nemzetközi intézmények döntő fontosságú szerepet töltenek be a korrupcióellenes intézményi és szabályozó rendszer létrehozásában.	Gyakran túlbürokratizált szervezetek és intézmények.
------------------------	---	--



## Prioritások és ajánlások

A tiszta közélet egyes pilléreire vonatkozó részletes ajánlások értelmében javaslataink:

- a politikai pártok finanszírozásának sokkal szigorúbb szabályozása;
- a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályok egyszerűsítése és hatékonyabb érvényre juttatása;
- hatékony védelem biztosítása minden egyes bejelentést tevő számára, különös tekintettel a jogellenes tevékenységet bejelentőkre (az ún. *whistleblower* személyekre);
- bűnüldözési szervek szerepének és kapacitásának erősítése;
- helyi önkormányzatok funkcióinak és mechanizmusainak átláthatóságát erősíteni, míg a munkájukat érő politikai befolyást csökkenteni;
- az Állami Számvevőszék által tett javaslatok nagyobb arányú megvalósítása;
- olyan magatartási kódexek létrehozása és megvalósítása minden 'pillérben', amelyek tartalmazzák az összeférhetetlenségre, ajándékozásra, vendéglátásra és foglalkoztatás utáni korlátozásokra vonatkozó szabályokat;
- javítani a közérdekű adatok nyilvánosságra hozatalán, képzésben kell részesíteni az adatok nyilvánosságra hozataláért felelős személyeket, a törvényi kötelezettségek nem teljesítése esetén érdemes megfontolni szankciók alkalmazását;
- következetes, hosszú távú korrupcióellenes program kidolgozása és megvalósítása.

## Végrehajtó hatalom

- a lehető legrövidebb időn belül közszolgálati etikai kódex elfogadása, amely részletes szabályokat tartalmaz az ajándékok elfogadása és a végrehajtó hatalomban dolgozó köztisztviselők foglalkoztatás utáni kötelezettségeire nézve, ide értve a pártokban való elhelyezkedést is;
- működő bejelentési struktúra bevezetése és a bejelentést tevő köztisztviselők és közalkalmazottak hatékony védelmének biztosítása;
- a végrehajtó hatalom működését és a köztisztviselők munkáját értékelő és díjazó új rendszer hatásainak újragondolása;
- nagyobb átláthatóság biztosítása a jogszabálytervezetek megalkotásának folyamatában, illetve proaktívabb megközelítés az elektronikus információszabadságra vonatkozó törvényben foglaltak megvalósításával kapcsolatban;
- az Országgyűlés ellenőrzési jogkörének a költségvetés végrehajtása terén való erősítése;
- jól megformált és működő keretrendszer kialakítása ahhoz, hogy a civil társadalom konzultációkon keresztül hallatni tudja a hangját szakpolitikák alakításában;
- a vagyonnyilatkozatok rendszerének általános felülvizsgálata. A hatékony működéshez nagyobb átláthatóságra, folyamatos monitorozásra, valamint nem teljesítés esetére szankciók alkalmazására van szükség.

## Törvényhozás

- az *ad hoc* bizottságok és különbizottságok feladatai végrehajtásához szükséges eszközöket biztosítani kell ;
- a vesztegetéssel, befolyással való üzérkedéssel vagy a közpénzek felhasználásával kapcsolatosan létrehozott tényfeltáró bizottságok esetében biztosítani, hogy azok a tényfeltárára irányuló tényleges szándékot közvetítsék;
- az országgyűlési képviselők fizetési rendszerének átláthatóbbá tétele, megfelelő dokumentációkkal nem alátámasztott költségtérítési gyakorlat megszüntetése;
- az országgyűlési képviselőkre vonatkozó etikai kódex megalkotása, és egy, az országgyűlési képviselőket célzó, tudatosságot növelő kampány bevezetése, amely tisztázza az ajándékok és kedvezmények felajánlásával és elfogadásával, valamint a lobbizással kapcsolatos kérdéseket;
- az országgyűlési képviselők mentelmi jogával való visszaélések lehetőségének kiküszöbölése, hogy az ne akadályozhassa a törvényességi vizsgálatokat, illetve a bizonyítékok kellő időn belüli összegyűjtését;
- A lobbitorvény hatályának kiterjesztése minden olyan személyre vagy szervezetre, amelyek magánérdekek képviseletében kívánják a jogalkotást, vagy jogszabályok végrehajtását befolyásolni.

## Politikai pártok

A legégetőbb és legfontosabb kérdésnek tekintjük a kampány- és pártfinanszírozás hatékony, átlátható és szigorúan érvényre juttatott új szabályozását, ideértve az állami reklám/PR tevékenység szigorú szabályozását is.

- az irreális 386 milliós kampányköltségi keret - amely a kampányfinanszírozást eltéríti a szabályos könyvelés útjáról - megszüntetése, és egyúttal a kampányköltségeknek tekintendő kiadások pontosabb meghatározása;
- a kampányköltségek sokkal részletesebb közzététele a bevételek és kiadások hatékony folyamatos nyomon követése érdekében;
- a kampányköltségek harmadik személyek általi finanszírozásának megtiltása;
- az ÁSZ feljogosítása arra, hogy ténylegesen vizsgálja a pártok finanszírozását;
- szigorúbb (legalább az országgyűlési képviselőkre érvényesekkel összehasonlítható) összeférhetetlenségi szabályok bevezetése a helyi önkormányzati képviselők vonatkozásában;
- a vendégül látásra vonatkozó szabályok tekintetében kötelező érvényű korlátozások és jelentéstételi kötelezettségek bevezetése, és a megvalósításuk folyamatos nyomon követése;
- az ajándékozásra vonatkozó szabályokban éves keretek megállapítása, illetve az alkalmanként elfogadható ajándékok értékének csökkentése.

## Választási bizottságok

- meg kell fontolni, hogy a bizottság megválasztott tagjainak jelölési joga a választási eljárás során egy független intézmény kezébe kerülhessen annak érdekében, hogy függetlenségüket javítani, az őket érő politikai/kormányzati befolyást pedig mérsékelni lehessen;
- meg kell fontolni a választási bizottságok megválasztott tagjai esetében nem nyilvános vagyonyilatkozatok megtételének kötelezettségét;
- a választási eljárásban alkalmazott szankciók rendszerének felülvizsgálata, mivel ez a gyakorlatban nem hatékony.

## Állami Számvevőszék

- az ÁSZ hatalmának és jogosultságainak teljeskörű alkalmazása;
- jobb szervezeti és humán erőforrások biztosítása a gyakoribb és hatékonyabb ellenőrzések érdekében;
- az érintett szervezetek ellenőzéséről szóló előzetes tájékoztatás gyakorlatának megszüntetése;
- az ÁSZ elnök újraválasztási lehetőségének megszüntetése;
- az ÁSZ javaslatok és ajánlások következményeinek egyértelművé tétele, és megerősítése;
- foglalkoztatás utáni korlátozásként titoktartási kötelezettség bevezetése.

## Igazságszolgáltatás

- a munkaerő-felvétel és karrierépítés folyamatában alkalmazott objektív feltételek meghatározása és azok nyilvánossá tétele a munkaerő-felvételi eljárást megelőzően. Az fogalmazók és bírák kiválasztási eljárása során átláthatóságra vonatkozó szabályok kidolgozása és betart(at)ása;
- a nagyon kevés bíróval működő helyi bíróságok esetében különösen nagy hangsúlyt kell helyezni a külső befolyásolás elkerülésének lehetőségére;
- a bírósági elnökök jogkörének felülvizsgálata az adminisztratív ellenőrzést hatékonyra tevő, ugyanakkor a bírák függetlenségét és pártatlanságát biztosító szabályok egyértelmű meghatározása érdekében. A számonkérhetőség javítása foglalja magába az átláthatóság erősítését a belső választási eljárásokban, valamint az olyan demokratikus testületek nagyobb hatalommal történő felruházását, mint a bírói tanácsok;
- a bírói testületen belüli munkaterhelést kiegyensúlyozottá és igazságossá kell tenni annak érdekében, hogy a fontos ügyeknek kellő figyelmet lehessen szentelni. Ez jelenjen meg a bírók értékelésében is, kevesebb hangsúlyt fektetve a túlerhelt bíróságokon;
- a bírói testületen belül egyértelmű etikai normák bevezetése szükséges, amelyek megfelelő iránymutatást adnak az felajánlott (akár csekély értékű) ajándékok elfogadására;
- a Bíróképző Akadémia korrupcióellenes küzdelemmel kapcsolatos képzés iránti törekvéseit prioritásként kell kezelni;
- az Országos Igazságszolgáltatási Tanács (OIT) tegyen sürgős lépéseket annak megelőzése érdekében, hogy az esetleges korrupciós esetek rejtve maradjanak a bírói testületen belül. Azaz stratégiára van szükség a korrupcióellenes küzdelemhez, a rendelkezésre álló közvélemény-kutatási eredményeket nyilvánosságra kell hozni, és szükség szerint további kutatásokat kell végezni a korrupció lehetséges kockázatainak és forrásainak felmérésére;
- az OIT adatbázisának fejlesztése. Az OIT adatbázisa jelentős lehetőséget biztosít az átláthatóság növeléséhez, következésképpen az adatbázis építése olyan erőfeszítés, amelynek – pénzügyi tekintetben is – elsődleges fontosságot kell tulajdonítani.

## Közszolgálat/Közigazgatási intézmények

- a közszférán belül a politikai és nem politikai funkciók egyértelmű különválasztása, a vezető helyek politikai kinevezettekkel való betöltésének gyakorlatát meg kell szüntetni;
- a lehető legrövidebb időn belül az ajándékozásra, vendéglátásra és a foglalkoztatás utáni időszakokra vonatkozó szabályozásra érvényes átfogó irányelveket magában foglaló közszolgálati magatartási kódexek elfogadása. A foglalkoztatás utáni korlátozások bevezetése azért szükséges, hogy a köztisztviselők/közalkalmazottak ne használhassanak bennfentes információkat üzleti magánvállalkozásaikban;

- mind központi, mind helyi szinten a bejelentési rendszerek jól működő struktúrájának létrehozása, illetve minden egyes bejelentést tevő köztisztviselő és közalkalmazott védelmének biztosítása;
- az elektronikus információszabadságra vonatkozó törvény megvalósításának erősítése a köztisztviselők képzése révén;
- a versenyszerű munkaerő-felvételi irányelvek;
- megfontolandó a teljesítményellenőrzések új rendszerének hatékonyá tétele érdekében olyan további intézkedések bevezetése, mint a célkitűzések és a háttér megismertetése a köztisztviselőkkel, illetve a felmérések bizalmas jellegének tudatosítása;
- átgondolni a közszolgálatot gyengítő rövid távú foglalkoztatás hagyományát és az erre vonatkozó rendelkezéseket;
- el kell kerülni a köztisztviselői és a közalkalmazotti törvény gyakori módosítását.

## **Bűnüldöző hatóságok**

- a korrupciós és pénzügyi bűncselekményeket vizsgáló egységek szakmai hozzáértésének, valamint technikai és anyagi erőforrásainak megerősítése;
- a bűnüldöző hatóságokon belüli korrupció csökkentése;
- a bűnüldözési adatok bizalmas jellegének felülvizsgálata a maximális nyitottság alapján;
- a rendőrség ellenérték fejében végezhető szolgáltató tevékenységéről szóló 16/1999. (II. 5.) Korm. rendeletet hatályon kívül helyezése.

## **A közbeszerzés rendszere**

- a közbeszerzési törvényt egyszerűsíteni kell, ugyanakkor alkalmazását sokkal erőteljesebben kellene érvényre juttatni és figyelemmel kísérni;
- amint ez megtörténik, a törvény – eddigi gyakorlat szerinti – gyakori módosításai a jogbizonytalanság elkerülése érdekében kerülendők;
- számos ésszerűtlen formai és anyagi követelmény vezethet ahhoz, hogy a szerződő hatóság kizárja az ajánlattevőket a versenyből, ezért a versenykorlátozás elkerülése érdekében indokolt a törvény felülvizsgálata;
- szigorú etikai kódex-szel rendelkező cégek nyújthassanak be közbeszerzési ajánlatot
- a közbeszerzési eljárást sikertelennek lehet nyilvánítani, ha az ajánlatkérő felettes hatósága visszavonja a pénzügyi támogatást. A hatalommal ilyen módon történő – a társaságok egyikének kedvező – visszaélést a törvénynek nem lenne szabad megengednie;
- fejlesztendő a közbeszerzési eljárások monitorozásának rendszere;
- a Közbeszerzési Döntőbizottság függetlenségének garanciáit meg kell erősíteni;
- a jelenlegi fellebbezési rendszer nem eléggé hatékony. A hatályos jogszabályok értelmében a jogorvoslati és kártérítési igényt érvényesítő társaságnak egymás után akár öt különböző fórumhoz kell fordulnia. Tanácsos lenne a fórumok számát csökkenteni, és megadni nekik a szükséges anyagi támogatást a vitás kérdések gyorsabb rendezése érdekében.

## **Országgyűlési biztos**

- az országgyűlési biztosok megállapításait és ajánlásait az érintett intézmények vegyék figyelembe;

- az adatvédelmi biztos jogi szempontból kötelező érvényű intézkedéseit illetően sokkal hatékonyabb érvényesítési mechanizmus szükséges;
- az ombudsmanok ne lehessenek újraválaszthatók;
- szükségesek a mandátum lejárt utáni korlátozások különösen olyan tisztségekkel kapcsolatban, ahol a megbízatás kormánypártoktól függ;
- a költségvetés megállapításával kapcsolatos eljárás az intézmény függetlenségének biztosítása érdekében változtatásra szorul. Érdemes fontolóra venni, hogy az ombudsmanok jogosultak legyenek meghatározni saját költségvetésüket, és módosítás esetén indokolásra kötelezni a Kormányt az Országgyűlés előtt;
- összhangban a szakosodott ombudsmanok autonómiájával, az ő költségvetésüket is külön kell meghatározni;
- hasonlóan az általános ombudsmanok gyakorlatához, a többi biztos is tegye közzé döntéseit (a személyes adatok kivételével) honlapján. Ezt a kötelezettséget törvényben szükséges rögzíteni.

## Kormányzati korrupcióellenes szervezetek

- A KEHI haladéktalanul valósítsa meg az adatvédelmi biztos 2005 végén kiadott ajánlásait. Az ajánlások közül itt a következőt emeljük ki: „Felkértem a KEHI elnökét, hogy „különítse el az általa végzett vizsgálati jelentések minősített adatot nem tartalmazó részeit, és biztosítsa ezek megismerését”;
- A törvényáltal védett adatokat nem tartalmazó KEHI-jelentéseket on-line tegyenek közzé;
- Magyarországon egyáltalán nem megoldott a jogellenes tevékenységet bejelentő személyek védelme. Védelmet kell biztosítani azon köztisztviselők számára, akik minősített információk kezelése közben korrupciós cselekményekről szereznek tudomást, és azokat egy egyértelműen meghatározott eljárás keretén belül hajlandók felfedni a független felelős testületeknek;
- szükséges az Antikorrupciós Koordinációs Testület (AKT) munkája nyilvánosságát erősíteni. Az AKT-nak közzé kell tennie minden, az elmúlt néhány évben bármely állami intézmény által készített vagy megbízásba adott tanulmányt, dokumentumot vagy jelentést;
- az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési funkciókkal felruházott kormányszervek közötti hatékony együttműködés javításra szorul.

## Média

- az előírások végrehajtásának és ezek ellenőrzésének jobb biztosítása;
- az állam- és szolgálati titkokra vonatkozó szabályokat módosítani kell annak érdekében, hogy a közsféra szervei ne élhessenek vissza a közérdekű adatok túlzottan hosszú időre minősített adatokká nyilvánításával;
- a harmadik személyektől szerzett információk használatára vonatkozó rendelkezéseket szükséges felülvizsgálni a tényfeltáró újságírás elősegítése érdekében;
- a nyilvános információk közzétételére vonatkozó szabályokat hatékonyabbá kell tenni annak érdekében, hogy a nyilvánosság – és benne az újságírók – az információkat a megfelelő rövid időn belül kérhessék és kaphassák. A közérdekű adatokhoz való hozzáférés hatékonyabb biztosítása érdekében a közsféra alkalmazottainak szakmai képzésére van szükség;
- az Országos Rádió és Televízió Testület engedélyezési eljárásait, a médiaszerződéseket, valamint a Panaszbizottság munkáját átláthatóvá kell tenni;
- a sajtószabadságra és a véleménynyilvánítás szabadságára vonatkozó alkotmányos és törvényi szabályok egyértelmű alkalmazásának biztosítása a bírói gyakorlatban.

## Civil társadalom

- a közhasznú feladatok ellátásának ellenőrzését erősíteni kell;
- a bejegyzett szervezetek központi, és mindenki számára hozzáférhető adatbázisának létrehozása;
- a nem kormányzati szervezetek esetén összeférhetlenségi szabályok alkalmazása, különösen a közfinanszírozásban részesülő civil társadalmi szervezetek esetében.

## Regionális és helyi önkormányzatok

- a jegyzők adminisztratív és szakmai/technikai támogatásának növelése a választott politikusokkal szemben;
- piaci környezetben a jelentős saját üzleti vagyonnal rendelkező helyi önkormányzatoknak jobb szakmai és technikai támogatása ahhoz, hogy foglalkozni tudjanak a köz- és magánszféra vállalkozásaira vonatkozó kérdésekkel, a komplex üzleti modellek értékelésével, illetve költség-haszon elemzésekkel;
- ellenőrzési és irányítási információs rendszerek bevezetésével növelni kell a helyi önkormányzatoknak a növekedő közműcégekre és kommunális szolgáltatásokat biztosító cégcsoportokra gyakorolt befolyását;
- a pályázatással kapcsolatos teljes döntéshozási eljárás átláthatóbbá tétele és e-beszerezési technikák alkalmazása, a közbeszerzési gyakorlat javítása;
- standard helyi összeférhetlenségi rendelkezések és magatartási kódexek elterjesztése a helyi önkormányzatok között, és azok helyi körülményekre és sajátosságokra alkalmazása;
- adminisztratív elszámoltathatóság növelése a horizontális hálózatokon keresztül: technikai támogatás nyújtása a szakmai szövetségeknek teljesítmény- és pénzügyi összehasonlítási rendszerek létrehozására;
- adóügyi információs rendszer létrehozása a helyi döntéstámogatás érdekében. A helyileg nyilvános adóügyi jelentéseket a Pénzügyminisztériumnak vagy az Államkincstárnak hozzáférhetővé kell tenni a független politikakutatás és politikatervezés számára;
- internet-alapú információ-megosztás támogatása a kisvárosokban és falvakban;
- közalkalmazotti viszonyt követő időszakra érvényes szabályok helyi körülményekhez való igazítása.

## Nemzetközi intézmények

- A hazai korrupcióellenes tevékenységek megvalósításához a nemzetközi intézmények további technikai és anyagi támogatása szükséges;
- A Magyarországon tevékenykedő nemzetközi intézmények honlapjainak vonatkozó oldalait magyar nyelven hozzáférhetővé kell tenni, hogy az etikai kódexükhöz, az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseikhez a magyarok széles körben hozzáférhessenek.

## Hivatkozott irodalom és források

- Ádám Antal: *A jogszabályok alkotmánybírószági ellenőrzéséről*. Jogtudományi Közlöny 1992/12, 523-531.
- Adorján Richárd: *Az üvegseb program*. Magyar Közigazgatás, 2003/9, 550-560.
- Antal Zsolt – Gázsó Tibor (szerk.): *Magyar médiahelyzet*. Budapest, 2005, Századvég.
- Bajomi-Lázár Péter: *Az alkotmánybírószági szereptévesztése*. Élet és Irodalom, 2007. július 6.
- Bárkányi József: *Ítélet helyett*. Belügyi Szemle, 2003/11-12, 206-211.
- Bócz Endre: *A kriminális korrupció a magyar büntetőjogban*. In: Gombár, Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel, László – Volosin Hédi (szerk.): *Írások a korrupcióról*. Budapest, 1998, Helikon-Korridor.
- Borish, Michael S. – Noël, Michel: *Private Sector Development in the Visegrad Countries. Finance & Development / December 1996.*; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1996/12/pdf/borish.pdf> [Letöltve: 2008. április 30.].
- Bozóki András és mások (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. Budapest, 2000, Új Mandátum.
- Bullain, Nilda: *Hungary's Legal Environment for Endowment Building*. SEAL (Social Economy and Law Journal) Winter 2002-2003.
- Commission of the European Communities: *Green Paper – European Transparency Initiative*. (Az Európai Közösségek Bizottságának zöld könyve az európai átláthatósági kezdeményezésről.) COM(2006) 194 final; Brüsszel, 2006. május 3. [http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf) [Letöltve: 2008. április 30.].
- Cserei Gyula: *Ügyészségi megállapítások a korrupciós bűncselekmények nyomozási tapasztalatairól*. In: Kránitz Mariann (szerk.): *Korrupció Magyarországon I.*, Budapest, 2000, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület.
- Cservák Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása*. Jogelméleti Szemle 2002/1.
- Fogarasi József : *A helyi önkormányzatok*, Budapest, 2005, Unio, 13-76.
- Freedom House: *Nations in Transit. Country Report. Hungary*. 12-15. [http://www.freedomhouse.hu//images/fdh\\_galleries/NIT2007/nt-hungary-proof-i.pdf](http://www.freedomhouse.hu//images/fdh_galleries/NIT2007/nt-hungary-proof-i.pdf) [Letöltve: 2008. április 30.].
- Fülöp Sándor: *Egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlata. Összehasonlító elemzés*. NOSZA elemzés sorozat, Budapest, 2005, EMLA.
- Gálik Mihály: *A médiatulajdonlás hatása a média függetlenségére és pluralizmusára Magyarországon*. Médiakutató 2004/3.
- Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévy Miklós (szerk.): *Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll*. Budapest, 1998, Corvina.
- Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Volosin Hédi (szerk.): *Írások a korrupcióról*. Korridor Politikai Kutatások Központja, Budapest, 1998, Helikon.
- Hack Péter: *A korrupcióellenes politika kudarcairól*. Beszélő 2003/7-8.

Hajnal György: *Hopes and reality: the first decade of the Hungarian Local Government System in the eyes of the public*. In Swianiewicz, Pawel (szerk.): *Public Perception of Local Governments*. Budapest, 2001, LGI/OSI.

Hámori Balázs: *Érzelemgazdaságtan*. Budapest, 1998, Kossuth.

Guglielmo, Rachel – Waters, Timothy: *Jogfosztottan: Romák Magyarországon*. Budapest, 1996, Magyar Helsinki Bizottság.

Igazságügyi Minisztérium: *Fight against corruption – Korruptió elleni küzdelem*, Budapest, 2006, <http://www.irm.gov.hu/?mi=2&katid=2&id=235&cikkid=3358> [Letöltve: 2008. április 30.].

Kapcsándi Dóra – Kozák Dániel: *Igazolás nélkül jár a képviselők költségtérítése*. Origo, 2003. 04. 04., <http://www.origo.hu/itthon/20030404nemszivesen.html> [Letöltve: 2008. április 30.]; *Budapesti képviselő is felvesz szállásdíjat* <http://www.origo.hu/itthon/20030403kepviselo.html> Origo, 2003. 04. 03., [Letöltve: 2008. április 30.].

Kemény István: *A magyarországi cigány népesség demográfiája*. Demográfia 2004/3-4. 335-346.

Kerekes Zsuzsa: *Hol tart ma az információs szabadság?* Élet és Irodalom, 48. évfolyam 44. szám (2004. október 29.) 8.

Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, 2005, KJK-Kerszöv, 126-127.

Kiss Gergely: *Visszaesett a közbeszerzések összértéke*. Magyar Hírlap, 2007. július 12.

Kó József: *Korruptós bűncselekmények a statisztikai adatok tükrében*. Országos Kriminológiai Intézet, 2000. október. [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/elemzes/001109\\_2stat.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/elemzes/001109_2stat.html) [Letöltve: 2008. április 30.].

Kotroczó Róbert: *A kiegyensúlyozottságról és a pártok megszólalási arányairól*, In: Csermely Ákos (szerk.) *A közszolgálatosság újrafogalmazása*, Budapest, 2005, Média Hungária Bt.

Kránitz Mariann: *A korruptióról*. In: Igazságügyi Minisztérium: *Fight against corruption – Korruptió elleni küzdelem*, Budapest, 2006, 16-26. o. <http://www.irm.gov.hu/?mi=2&katid=2&id=235&cikkid=3358> [Letöltve: 2008. április 30.].

Kránitz Mariann: *A korruptós bűnözés*. Budapest, 1988, KJK.

Krémer Ferenc: *A rendőri hatalom természete*. Budapest, 2003, Napvilág Kiadó.

Kukorelli István (szerk.): *alkotmánytan I.*, Budapest, 2007, Osiris. 428-431.

Kuti Éva: *Hívjuk talán nonprofitnak*. Budapest, 1998. Nonprofit Információs és Oktató Központ (NIOK) <http://mek.oszk.hu/01300/01398/> [Letöltve: 2008. április 30.].

Külügyminisztérium: *Tények Magyarországról. A cigányok/romák Magyarországon*. 2004. [http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulugyminiszterium/Kiadvanyaink/Tenyek\\_Magyarorszagrol/](http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulugyminiszterium/Kiadvanyaink/Tenyek_Magyarorszagrol/) [Letöltve: 2008. április 30.].

Lampé Ágnes: *A parlamenti ülések és a nyilvánosság*, Médiakutató, 2006/3.

Magyar Nemzeti Bank: *Közvetlen tőkebefektetés statisztika. Magyarország 1995-2005.*, Budapest, 2007, Magyar Nemzeti Bank.

Nemethné Pál Katalin: *Small Open Economies: The Benefits of the Foreign Direct Investment*. <http://www.gki.hu/index.php?id=288&lang=en> [Letöltve: 2007. július 28.].



Nyílt Társadalom Intézet: *Korrupció és korrupcióellenes politika az EU csatlakozás folyamatában – áttekintés*, 2002, Nyílt Társadalom Intézet. <http://www.eumap.org/reports/2002/corruption> [Letöltve: 2008. február 14.]

Patay Géza: *A közbeszerzés joga. Kommentár a gyakorlat számára*. 4., átdolgozott kiadás. Budapest, 2006, HVG-Orac.

Petrétei József: *Magyar alkotmányjog*. Budapest-Pécs, 2001, Dialog Campus.

Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciazavarai: a betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai (javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására)*. Budapest, 2006, HVG-Orac.

Sinkijj, P.: *Vesztegetés a gazdaságban*. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): *Korrupció Magyarországon*. Pécs, 2001, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Soós Gábor, Tóka Gábor, Glenn Wright (szerk.): *The state of local democracy in Central Europe*. Budapest, 2002, OSI/LGI.

Sóvári Mónika: *Korrupció az egészségügyben*. In: Kránitz Mariann (szerk.): *Korrupció Magyarországon I.*, Budapest, 2000, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület.

Swianiewicz, Pawel (szerk.): *Public Perception of Local Governments*. Budapest, 2001, LGI/OSI.

Szikinger István: *Rendőrség és korrupció*. In: *Corruption In: Kránitz Mariann (szerk.): Korrupció Magyarországon I.*, Budapest, 2000, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület.

Szikinger István (szerk.): *A rendőri korrupció és megelőzése*. Budapest, 2003, Rendészeti Kutatók Egyesülete.

Tóth, B.: *Labor Relations and the Media in Hungary*, 2007.

Transparency International: *Strukturális Alapok átlátható felhasználása Magyarországon. Beszámoló*. Budapest, 2006, <http://www.transparency.hu/drupal/hu/node/31> [Letöltve: 2008. február 14.].

Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, 2004. Rejtjel.

Vásárhelyi Mária: *Rejtőzködés, öngazolás, háritás és egymásra mutogatás*. In: Gombár, Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel, László – Volosin Hédi (szerk.): *Írások a korrupcióról*. Budapest, 1998, Helikon-Korridor.

Vásárhelyi Mária: *Ítélet a tábla*, *Élet és Irodalom*, 2006, 50/13.

Vida Mihály: *A közélet tisztasága elleni bűncselekmények*. In: Horváth Tibor - Kereszty Béla - Nagy Ferenc - Vida Mihály: *A magyar büntetőjog különös része*. Budapest, 1999, Korona Kiadó.

Williams, Hubert: *Core Factors of Police Corruption Across the World*. *Forum on Crime and Society*, Vol. 2. No. 1., 2002.

Zsuppányi Zsolt: *Korrupciós bűnügyi statisztikák (2003-2005)* In: Sente Zoltán (szerk.): *Korrupciós jelenségek az önkormányzati közigazgatásban*, Budapest, 2007, Magyar Közigazgatási Intézet.

# Jegyzetek

- <sup>1</sup> Kemény István: *A magyarországi cigány népesség demográfiája*. Demográfia 2004/3-4. [http://demografia.hu/Demografia/2004\\_3-4/Kemeny%20Istvan\\_kozl.pdf](http://demografia.hu/Demografia/2004_3-4/Kemeny%20Istvan_kozl.pdf) [letöltve: 2007. július 31.]; Külügyminisztérium: *Tények Magyarországról. A cigányok/romák Magyarországon* [http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulugyminiszterium/Kiadvanyaink/Tenyek\\_Magyarorszagrol/](http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulugyminiszterium/Kiadvanyaink/Tenyek_Magyarorszagrol/) [Letöltve: 2007. július 31.]; Human Rights Watch/Helsinki: *Rights Denied. The Roma of Hungary*. <http://hrw.org/reports/1996/Hungary.htm> [Letöltve: 2007. augusztus 1.] Guglielmo, Rachel – Waters, Timothy: *Jogfosztottan: Romák Magyarországon*. Budapest, 1996, Magyar Helsinki Bizottság.
- <sup>2</sup> Bozóki András és mások (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. Budapest: Új Mandátum, 2000.
- <sup>3</sup> A Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 19. § (1).
- <sup>4</sup> Alkotmány 19. § (3) e) és 33. § (3); Kilényi Géza: *A parlament és a kormány a hatalommegosztás rendszerében*. Magyar Közigazgatás, 1994. 5. szám 268-278.
- <sup>5</sup> Cservák Csaba: *A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása*. Jogelméleti Szemle 2002/1 <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak9.html>. [Letöltve: 2007. július 31.].
- <sup>6</sup> Alkotmány 29. § (1).
- <sup>7</sup> Ádám Antal: *A jogszabályok Alkotmánybírósági ellenőrzéséről*. Jogtudományi Közöny 1992/12, 523-531. o.
- <sup>8</sup> Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel, 2004.
- <sup>9</sup> Alkotmány 45. § (1).
- <sup>10</sup> Borish, Michel S. – Noël, Michel: *Private Sector Development in the Visegrad Countries*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1996/12/pdf/borish.pdf> [letöltve: 2007. július 31.]. *The Economy of Hungary* European Economy News, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/een/004/article\\_4301\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/een/004/article_4301_en.htm) [letöltve: 2007. július 25.]. Némethné Pál Katalin: *Small Open Economies: The Benefits of the Foreign Direct Investment*. <http://www.gki.hu/en/novelties/articles/palkatalin/040524321.html> [Letöltve: 2007. július 28-án].
- <sup>11</sup> Magyar Nemzeti Bank: *Közvetlen tőkebefektetés statisztika. Magyarország 1995-2005.*, Budapest, 2007, Magyar Nemzeti Bank.: [http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu\\_statistikai\\_kiadvanyok](http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu_statistikai_kiadvanyok) [Letöltve: 2007. július 25.]. *Foreign direct investment in Hungary: an overview* <http://igitur-archive.library.uu.nl/dissertations/1894404/c3.pdf> 4. o. [Letöltve: 2007. július 25.].
- <sup>12</sup> *Hungary* <http://www.britannica.com/eb/article-261274/Hungary> [Letöltve: 2007. július 29.].
- <sup>13</sup> *Media Landscape – Hungary*. [http://www.ejc.net/media\\_landscape/article/hungary](http://www.ejc.net/media_landscape/article/hungary) [letöltve: 2007. július 29.].
- <sup>14</sup> Freedom House: *Country Report. Hungary*, [http://www.freedomhouse.hu/images/fdh\\_galleries/NIT2007/nt-hungary-proof-i.pdf](http://www.freedomhouse.hu/images/fdh_galleries/NIT2007/nt-hungary-proof-i.pdf) 12-15. o. [Letöltve: 2007. augusztus 1.].
- <sup>15</sup> Kránitz, M.: *On Corruption* In: *Fight Against Corruption*. IM, Budapest, 2006. 17. o., Hámori, B. *Emotions – Economics*. Kossuth, Budapest, 1998. 154-160. o.
- <sup>16</sup> Kránitz, M.: *Corruption* In: *Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll* (Introduction to Criminology – Criminality – Crime Control) (ed.: Gönczöl, K. – Korinek, L. – Lévy, M.). Corvina, Budapest, 1998. 172-185. o.
- <sup>17</sup> Vásárhelyi, M: *Top executives of public sector entities on corruption*. In: *Articles on Corruption* (Ed: Gombár, Cs. – Hankiss, E. – Lengyel, L. – Volosin, H.) Helikon, Korridor, 1998. pp. 136-208., Kránitz M.: *Corruption* In: *Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll* (Introduction to Criminology – Criminality – Crime Control) (ed.: Gönczöl, K. – Korinek, L. – Lévy, M.). Corvina, Budapest, 1998. 183. o.
- <sup>18</sup> Kránitz, M.: *On Corruption* In: *Fight Against Corruption*. IM, Budapest, 2006. 10-11. o.
- <sup>19</sup> Mátraiiné Berkes Tünde (az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Statisztikai Osztályának vezetője) által gyűjtött és rendelkezésre bocsátott részletes statisztikai adatok. Kevésbé részletes statisztikák a következő honlapon található ingyenes regisztrációt követően: <http://crimestat.b-m.hu/DefaultLog.aspx?ReturnUrl=%2fDefault.aspx>. [Letöltve 2007. július 31-én]. Kevésbé részletes statisztikák és értékelések Kránitz M. *Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll* (szerkesztők: Gönczöl, K. – Korinek, L. – Lévy, M.) című munkájának *A korrupció* alcímű fejezete, Corvina, Budapest, 1998.

---

és Kó J., *Korrupciós bűncselekmények statisztikai adatok tükrében* című munkája [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/analysis/010528\\_1ko.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/analysis/010528_1ko.html) [Letöltve 2008. április 30-án].

<sup>20</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.), 319. § (1) bekezdés.

<sup>21</sup> Btk. 225. § (1) bekezdés.

<sup>22</sup> Kránitz, M.: *A korrupciós bűnözés (Criminal Corruption)*. KJK, Budapest, 1988. 113. o. Kó, J.: *Corruption Crimes in the Light of Statistical Data* [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/analysis/010528\\_1ko.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/analysis/010528_1ko.html) [Letöltve 2008. április 30-án].

<sup>23</sup> Kránitz M., *On Corruption In: Fight Against Corruption*. IM, Budapest, 2006. pp. 8-9., Ligeti, K.: „Hungarian National Report on Corruption and Related Offences in International Business Relations” In: *Young Penalist Conference on Corruption and Related Offences in International Business Relations* (ed.: Ligeti, K.). “Working Papers No 18.” MTA JI, Budapest, 2003. 65-98. o.

<sup>24</sup> Kránitz, M.: *On Corruption In: Fight Against Corruption*. IM, Budapest, 2006. 9. o., Kránitz, M.: *A korrupciós bűnözés (Criminal Corruption)*. KJK, Budapest, 1988. 114. o.; Kó, J.: *Corruption Crimes in the Light of Statistical Data* [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/analysis/010528\\_1ko.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/analysis/010528_1ko.html) [Letöltve 2007. augusztus 2-án].

<sup>25</sup> Kránitz M., *A korrupció (Corruption)* In: *Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskezelés (Introduction to Criminology – Criminality – Crime Control)* (ed.: Gönczöl, K. – Korinek, L. – Lévy M.). Corvina, Budapest, 1998. 180. o.

<sup>26</sup> Az 1996-ban elkövetett 480 korrupciós bűncselekmény a 2003-ban indított 39, a 2004-ben indított 103 és a 2005-ben indított 217 eljárásból tevődik össze. Lásd a Mátrai Tünde (az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Statisztikai Osztályának vezetője) által gyűjtött és rendelkezésre bocsátott részletes statisztikai adatokat.

<sup>27</sup> A TI korrupció érzékelési indexe (CPI) több mint 150 országot rangsorol szakértői értékelések és más felmérések segítségével meghatározott korrupciós szintjük alapján. Az értékelés (súlyozás) egy egytől tízig terjedő skálán történik, amelyen egy korrupciótól teljesen mentes ország 10 pontot kaphatna, azonban mostanáig a CPI-k történetében még egyetlen ország sem tudott ilyen osztályzatot kapni. [c](#) [Letöltve 2007. július 1-jén].

<sup>28</sup> Crabtree, S. – Naurath, N.: *A Gallup bevezeti az egész világra kiterjedő korrupció indexét.* [http://www.hra.am/file/gallup\\_corruption.htm](http://www.hra.am/file/gallup_corruption.htm) [Letöltve 2007. július 1-jén.]. A Gallup Korrupciós Indexét (GCI) a két egyszerű kérdésre 101 országban adott válaszokból számolja ki (az Ön országában elterjedt-e a korrupció a) a kormányzatban, illetve b) a helyi vállalkozásokban). Az eredmények szűrőpróbaszerűen kiválasztott, körülbelül 1.000, a 2005-ben és 2006-ban vizsgált 101 országban állandó lakhellyel rendelkező felnőttet tartalmazó országos mintákra épülnek. 101 ország került rangsorolásra az üzleti és a kormányzati szférában tapasztalt korrupció alapján. Finnország 12 pontos eredményt ért el, amivel – állampolgárainak az alapvető intézményekbe vetett bizalmát figyelembe véve – valamiféle modellértékű társadalomnak tekinthető, szemben a 94 pontot kapott volt szovjet tagköztársasággal, Litvániával.

<sup>29</sup> Open Society Institute: *Corruption and Anti-corruption Policy in Hungary. Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy.* 2002 [http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/international/sections/hungary/2002\\_c\\_hungary.pdf](http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/international/sections/hungary/2002_c_hungary.pdf). [Letöltve 2008. április 30-án].

<sup>30</sup> TI Corruption Perceptions Index (CPI). <http://www.infoplease.com/ipa/A0781359.html> [Letöltve 2008. április 30-án.]; Crabtree, S. – Naurath, N. Gallup Launches Worldwide Corruption Index. [http://www.hra.am/file/gallup\\_corruption.htm](http://www.hra.am/file/gallup_corruption.htm) [[Letöltve 2008. április 30-án].

<sup>31</sup> Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) <http://info.worldbank.org/governance/beeps/> [Letöltve: 2008. április 26-án]

<sup>32</sup> Nationwide study of relations between public institutions and their clients [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119\\_pubinst.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119_pubinst.html). [Letöltve 2008. április 30-án]. Cserei, Gy: *Findings of Prosecutors with regard to investigation of corruption offences*. In: *Corruption In Hungary I.* (ed. Kránitz, M.). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 149. Sóvári M.: *Korrupció az egészségügyben (Corruption in the Health Care System)*. In: *Corruption In Hungary I.* (ed. Kránitz, M.). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 104. o.

<sup>33</sup> Szikinger, I.: *Police and Corruption*. In: *Corruption In Hungary I.* (ed. Kránitz, M.). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 126.; Vásárhelyi, M.: *Top executives of public sector entities on corruption* In: *Articles on Corruption* (ed. Gombár, Cs. – Hankiss, E. – Lengyel, L. – Volosin, H.) Helikon, Korridor, 1998. 136-208. o.

<sup>34</sup> Nationwide study of relations between public institutions and their clients [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119\\_pubinst.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119_pubinst.html). [Letöltve 2008. április 30-án.].

---

Cserei, Gy.: *Findings of Prosecutors with regard to investigation of corruption offences*. In: *Corruption in Hungary I.* (ed. Kránitz, M.). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 149. o.

<sup>35</sup> Terták, Á.: *Corruption in the Hungarian Economy*. In: *Corruption In Hungary I.* (ed. Kránitz, M.). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 19-26., Nationwide study of relations between public institutions and their clients [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119\\_pubinst.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119_pubinst.html). [Letöltve 2007. július 1-jén.]. Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) <http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/BAAGREV20060208Hungary.pdf>.

<sup>36</sup> Nationwide study of relations between public institutions and their clients [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119\\_pubinst.html](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010119_pubinst.html). [Letöltve 2007. július 1-jén.] Terták, Á.: *Corruption in the Hungarian Economy*. In: *Corruption In Hungary I.* (ed. Kránitz, M.). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 23. o.

<sup>37</sup> Corruption in the sphere of small and medium-type private enterprises [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010129\\_business.htm](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010129_business.htm). [Letöltve 2007. július 1-jén.]. Bencze, J.-Balaska, A.: *There is no corruption and mafia without the involvement of the state*. In: *Corruption In Hungary I.* (ed. Kránitz Mariann). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 189. o.

<sup>38</sup> Corruption and Anticorruption Policies in Hungary (New York: Open Society Institute, 2002), 267-270. o. Laczko, S.: *Democracy Deficit: Hungary's polarised political environment* <http://incentraleurope.radio.cz/ice/article/92923>. [Letöltve 2007. július 15-én].

<sup>39</sup> Enyedi Zsolt, a Közép-Európai Egyetem docensének felmérését, *Pártfinanszírozás Magyarországon, kézirat, 2002*.

<sup>40</sup> Gallup Survey Corruption in Hungary. [http://monitor.gallup.hu/kutatas/001106\\_0summa.html](http://monitor.gallup.hu/kutatas/001106_0summa.html). [Letöltve 2007. július 1-jén.]. *Corruption in the sphere of small and medium-type private enterprises* [http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010129\\_business.htm](http://www.gallup.hu/Gallup/monitor/en/gsurveys/010129_business.htm). [Letöltve 2007. július 1-jén.]. Desewffy, A.: *Relations of the public procurement and corruption*. In: *Corruption In Hungary I.* (ed. Kránitz, M.). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 69.; Terták, Á.: *Korrupció a magyar gazdaságban (Corruption in the Hungarian Economy)*. In: *Corruption In Hungary I.* (ed. Kránitz, M.). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. Mihályi, P.: *Different forms of corruption in the Hungarian privatisation*. In: *Corruption in Hungary I.* (ed. Kránitz, M.). Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, Budapest, 2000. 29. o.

<sup>41</sup> A személyes adatok védelméről és a közérdekű információk nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény.

<sup>42</sup> A korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat.

<sup>43</sup> A törvényalkotási feladatként meghatározott 14 intézkedés közül kilencnek volt hatása. Lásd: NYÍLT TÁRSADALOM INTÉZET (OPEN SOCIETY INSTITUTE): *Korrupció és korrupcióellenes politika Magyarországon. Az EU-hoz történő csatlakozási folyamat figyelemmel kísérése: Korrupció és korrupcióellenes politika. 2002* [http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/international/sections/hungary/2002\\_c\\_hungary.pdf](http://www.eumap.org/reports/2002/corruption/international/sections/hungary/2002_c_hungary.pdf). [Letöltve 2007. szeptember 11-én.]

<sup>44</sup> 1023/2001. (III.14.) Korm. Határozat a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról. Lásd az 1-7. pontokat.

<sup>45</sup> Világbank, *Átalakulóban a korrupcióellenes küzdelem, Hozzászólás a politikai vitához* <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf> [Letöltve 2007. augusztus 2-án].

<sup>46</sup> 1023/2001. (III.14.) Korm. határozat 11. a) pontját a 2001. évi CXXI. törvény hajtotta végre, a Btk. 250-257 §-ai, valamint a, 258/B-258/E. §-ok módosításával.

<sup>47</sup> Btk. 255/A. § ld. a kormányhatározat 11. b) pontját. Vannak információk a joggyakorlatban történő alkalmazására. Hack P.: *A korrupcióellenes politika hibáiról*. <http://beszelo.c3.hu/03/0708/04hack.htm>. [Letöltve 2007. augusztus 3-án].

<sup>48</sup> 1023/2001. Korm. határozat, 1-14. pontok.

<sup>49</sup> 1023/2001. Korm. határozat, 26. pont. Általánosságban lásd Koi Gy.: *Közszolgálati etika* <http://www.iogiforum.hu/publikaciok/132> [Letöltve 2007. augusztus 2-án]. Koi, Gy.: *Közszolgálati etika* [http://www.lib.uni-corvinus.hu/pdf/koi\\_gyula2.pdf](http://www.lib.uni-corvinus.hu/pdf/koi_gyula2.pdf) [Letöltve 2007. augusztus 2-án].

<sup>50</sup> Lásd (<http://www.magyarorszag.hu/hirkozpont/hirek/rendvedelem/etikai20070705.html>), Vám- és Pénzügyőrség (<http://vam.gov.hu/viewBase.do?elementId=2828&modulId=6>), Erdő Önkormányzata ([http://monitor.gallup.hu/etika/001115\\_erd.pdf](http://monitor.gallup.hu/etika/001115_erd.pdf)). [Letöltve 2007. július 8-án].

- 
- <sup>51</sup> Adorján R.: *Transparent Pockets program, Hungarian State Administration*, (2003) No. 9. 550-560. o.
- <sup>52</sup> Az adatvédelem és az információszabadság biztosának 2003. évi országgyűlési beszámolója <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=beszamolok/2003/II/2> [Letöltve 2008. május 1-jén].
- <sup>53</sup> Ld. a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. törvény.
- <sup>54</sup> Ld. az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 95/2003. (VII. 15.) Korm. rendeletet.
- <sup>55</sup> Ld. a közpénzek felhasználásáról, a köztulajdon használatának nyilvánosságáról, átláthatóbbá tételéről és ellenőrzésének bővítéséről szóló üvegsebz törvényből eredő és az államháztartási információs és működési rendszer korszerűsítését szolgáló egyes feladatokról szóló, 1096/2003. (IX. 11.) Korm. határozatot.
- <sup>56</sup> Freedom House: *Nations in Transit 2006, Hungary*, 298-300. o.
- <sup>57</sup> A törvényben meghatározottakon kívül számos olyan szervezet van, amely tágabb értelemben véve lobbitevékenységeket folytat, mint pl. a civil szervezetek.
- <sup>58</sup> 1037/2007 (VI. 18) Korm. határozat, 1. pont.
- <sup>59</sup> Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapja <http://irm.gov.hu/download/antikorrupctestulet.doc/antikorrupctestulet.doc>. [Letöltve 2008. április 30-án].
- <sup>60</sup> Petrétei József: *Magyar alkotmányjog*. Dialog Campus, Budapest-Pécs, 2001. 19. o.
- <sup>61</sup> Az Alkotmánybíróság figyelmet szentelt egy mindenható és mindenütt jelenlévő túlbürokratizált közigazgatás potenciális veszélyének. Lásd az Alkotmánybíróság 17/1994. (III. 29.) AB határozatát.
- <sup>62</sup> Alkotmány 25. §.
- <sup>63</sup> [http://ekint.org/rolunk/2004.aug.konstruktiv\\_bizalmatlansag.html](http://ekint.org/rolunk/2004.aug.konstruktiv_bizalmatlansag.html) [Letöltve: 2007. december 24-án].
- <sup>64</sup> Az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) AB határozata.
- <sup>65</sup> Sárközy Tamás: *Államszervezetünk potenciazavarai: a betegség okai, a beteg állapota, a gyógyulás útjai (javaslat egy hatékony és modern kormányzati szervezet kialakítására)*. HVG-ORAC, Budapest, 2006 62-72. o.
- <sup>66</sup> Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 72. §-át.
- <sup>67</sup> Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 20. §-át – Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005. 126-127.
- <sup>68</sup> Lásd a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 21-22. §-át.
- <sup>69</sup> Ktv. 10. §.
- <sup>70</sup> <http://index.hu/gazdasag/magyar/koztio71012/> és <http://index.hu/politika/belfold/bk080401/> [Letöltve: 2008. április 17-án].
- <sup>71</sup> A Magyar Köztársaság Kormányának programja: <http://www.miniszterelnok.hu/domain2/files/modules/module25/fileok/Kormanyprogram.pdf> [Letöltve: 2007. július 3-án].
- <sup>72</sup> <http://www.meh.hu/english/government/members> [Letöltve: 2007. július 3-án].
- <sup>73</sup> [http://www.fn.hu/belfold/0705/egyeves\\_melyrepulesben\\_gyurcsany\\_kormany\\_163731.php](http://www.fn.hu/belfold/0705/egyeves_melyrepulesben_gyurcsany_kormany_163731.php). [Letöltve: 2008. április 20-án]
- <sup>74</sup> A központi közigazgatás főbb szerveinek listája: Központi közigazgatási szervek: a kormány, a kormánybizottságok, a Miniszterelnöki Hivatal, a minisztériumok, az autonóm közigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a központi hivatalok és a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai. Autonóm közigazgatási szervek: a Közbiztosok Tanácsa, az Országos Rádió és Televízió Testület és a Gazdasági Versenyhivatal. Kormányhivatalok: a Központi Statisztikai Hivatal, a Nemzeti Hírközlési Hatóság, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Magyar Energia Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Magyar Szabadalmi Hivatal és az Egészségbiztosítási Felügyelet. Rendvédelmi szervek: a rendőrség, a határőrség, a polgári védelem, a vám- és pénzügyőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. Lásd a 2006. évi LVII. törvény 1. §-át.
- <sup>75</sup> 2006. évi LVII. törvény 71. §.
- <sup>76</sup> 2006. évi LVII. törvény 73. §.
- <sup>77</sup> 2006. évi LVII. törvény 26., 32., 43., 53. és 55. §.

- 
- <sup>78</sup> Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény.
- <sup>79</sup> Ha országgyűlési választásokat tartanak az adott évben, akkor e határidő október 31.
- <sup>80</sup> [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/2DFF82C9CB9AD147C1257348002626E4/\\$File/0724J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/2DFF82C9CB9AD147C1257348002626E4/$File/0724J000.pdf) [Letöltve: 2008. április 17.].
- <sup>81</sup> Alkotmány 33. § (1).
- <sup>82</sup> Lásd T64319. számú törvényjavaslata a költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról.
- <sup>83</sup> A költségvetés és a zárszámadás benyújtásához a kormánynak mellékelnie kell az ÁSZ jelentését és véleményét. Lásd: az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 29. §.
- <sup>84</sup> Lásd az Alkotmánybíróság 50/2003. (XI. 5.) AB határozatát.
- <sup>85</sup> Alkotmány 39. §.
- <sup>86</sup> Az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény.
- <sup>87</sup> Kukorelli István: *Alkotmánytan I.*, Osiris, Budapest, 2007. 428-431. o.
- <sup>88</sup> 2006. évi LVII. törvény 9. §.
- <sup>89</sup> Az Alkotmánybíróság 14/1992. (III. 30.) és 7/1993. (II. 15.) AB határozatai.
- <sup>90</sup> Összefoglalja: Faur Márta: *Út a nyitott jogalkotás felé.* Fundamentum 2003/3 [http://www.osszefogas.nonprofit.hu/files/3/3/0/9/3309\\_Fundamentum%20cikk.pdf](http://www.osszefogas.nonprofit.hu/files/3/3/0/9/3309_Fundamentum%20cikk.pdf), és Fridli Judit – Paskó Ildi (szerk.): *Társadalmi szervezetek a jogalkotásban.* TASZ, Budapest, 2000.
- <sup>91</sup> Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény.
- <sup>92</sup> <http://jogalkotas.hu>.
- <sup>93</sup> Az Alkotmánybíróság 37/2006. (IX. 20.) AB határozata.
- <sup>94</sup> 2006. évi LVII. törvény 19. és 38. §.
- <sup>95</sup> [http://www.hirextra.hu/hirek/article.php?menu\\_id=2&article\\_id=12784](http://www.hirextra.hu/hirek/article.php?menu_id=2&article_id=12784) [Letöltve: 2007. augusztus 9.].
- <sup>96</sup> Vida Mihály: A közélet tisztasága elleni bűncselekmények in Horváth Tibor - Kereszty Béla - Nagy Ferenc - Vida Mihály: *A magyar büntetőjog különös része.* Korona Kiadó, Budapest, 1999. 390. o.
- <sup>97</sup> Molnár Csabát felmentették <http://index.hu/politika/bulvar/molnar453672/>, <http://www.mtv.hu/magazin/cikk.php?id=16823> [Letöltve: 2007. július 9-án].
- <sup>98</sup> Lásd a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének etikai kódexét [http://www.pszaf.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=pszafhu\\_mukodes\\_20050829\\_3](http://www.pszaf.hu/engine.aspx?page=showcontent&content=pszafhu_mukodes_20050829_3) [Letöltve: 2007. augusztus 9.], vagy a rendőrségét <http://www.police.hu/magyarendorseq/etikaikodex> [Letöltve: 2007. augusztus 9.].
- <sup>99</sup> <http://www.kszs.org.hu/archiv/2002/etikai.htm> [Letöltve: 2007. augusztus 6.].
- <sup>100</sup> <http://www.jogiforum.hu/hirek/7587> [Letöltve: 2007. augusztus 8.].
- <sup>101</sup> Btk. 250. és 253. §
- <sup>102</sup> A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 22/A. és 22/B. §.
- <sup>103</sup> 2006. évi LVII. törvény 10. §.
- <sup>104</sup> Az állami vezetők javadalmazásának átláthatóságához szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2008. évi X. törvény
- <sup>105</sup> A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 22/A. (14) bekezdés.
- <sup>106</sup> Minden vagyonnyilatkozat elérhető. Lásd például az igazságügyi és rendészeti miniszter vagyonnyilatkozatát [http://www.meh.hu/misc/letoltheto/takacs\\_a\\_2007.pdf](http://www.meh.hu/misc/letoltheto/takacs_a_2007.pdf) [Letöltve: 2007. augusztus 8-án].
- <sup>107</sup> Péterfalvi Attila sajtónyilatkozata. <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=mediaszemle/archivum/2005/04/12&dok=8989>.
- <sup>108</sup> Hack Péter: *A korrupcióellenes politika kudarcairól.* Beszélő 2003. 7-8. szám 22. o. <http://beszelo.c3.hu/03/0708/04hack.htm> [Letöltve: 2007. augusztus 3-án].
- <sup>109</sup> A lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény

- 
- <sup>110</sup> A lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény 33. §.
- <sup>111</sup> A törvényben meghatározottakon kívül számos olyan szervezet van, amely olyan lobbitevékenységeket folytat, mint pl. NGO-k.
- <sup>112</sup> A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény
- <sup>113</sup> A 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §§-ai ugyan foglalkoznak a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel, de ez nem felel meg az angolul whistleblowing-nak elnevezett rendszernek.
- <sup>114</sup> Btk. 250. és 257. §
- <sup>115</sup> Erről Mátrainé Berkes Tünde az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium statisztikai osztályának vezetője részletes statisztikát gyűjtött és publikált.
- <sup>116</sup> Interjú egy ügyésszel, 2007. július 5.
- <sup>117</sup> A 2006. évi LXXXVII. törvény a mentelmi jogra vonatkozó rendelkezéseik módosításáról általános képet ad az immunitás magyarországi szabályozásáról.
- <sup>118</sup> A büntetőeljárás a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Minisztérium politikai államtitkárával, Szabadi Bélával szemben 2003-ban kezdődött, és a korábbi minisztert tanúként hallgatták ki. Az ügyészek az államtitkárt hűtlen kezeléssel, csalással és sikkasztással vádolták. A büntett által okozott pénzügyi veszteség több mint 2 milliárd Ft. A jelenlegi ügyállás szerint Szabadi Bélát két év, négy évre felfüggesztett, börtönbüntetésre ítélték. A Fővárosi Bíróság és a Fővárosi Ítéltábla egyaránt bűnösnek találta hivatali visszaélésben. Lásd: <http://nol.hu/cikk/421214/> [Letöltve: 2007. július 31-án]; [http://hvg.hu/itthon/20080429\\_szabadi\\_bela\\_itelet.aspx](http://hvg.hu/itthon/20080429_szabadi_bela_itelet.aspx) [Letöltve 2008. május 1-jén.]
- <sup>119</sup> Alkotmány 57. §.
- <sup>120</sup> Alkotmány 50. §.
- <sup>121</sup> Ezt a törvényt megelőzte az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII. 22.) AB határozata, amelyben felhívta a Kormányt, hogy terjesszen az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslatot, amely a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését az alkotmánynak megfelelően szabályozza.
- <sup>122</sup> Az általános szabályokat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény fekteti le.
- <sup>123</sup> A Miniszterelnöki Hivatal megtagadta a gyülekezési jog felülvizsgálatára vonatkozó javaslatok nyilvánosságra hozását. A miniszterelnök megnyerte a pert. Lásd <http://nol.hu/cikk/444062> [Letöltve: 2007. július 31-án].
- <sup>124</sup> Az igazságügyi és rendvézeti miniszter megtagadta az új alkotmány tervezetének nyilvánosságra hozását. A TASZ beperelte a minisztert az információszabadság megsértéséért, de a miniszter megnyerte a pert. Lásd [http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog\\_id=4116](http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=4116) [Letöltve: 2007. augusztus 6-án].
- <sup>125</sup> További információért lásd [http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog\\_id=552](http://www.tasz.hu/index.php?op=contentlist2&catalog_id=552) [Letöltve: 2007. augusztus 4-án].
- <sup>126</sup> A 2006. május 16-ai választásokon összesen öt párt szerzett mandátumot és így az országgyűlési képviselői helyek a következőképpen oszlottak meg: Magyar Szocialista Párt (MSZP) 190, FIDESZ - Magyar Polgári Szövetség és a Kereszténydemokrata Néppárt együtt 164, Szabad Demokraták Szövetsége (SZDSZ) 20, Magyar Demokrata Fórum (MDF) 11 képviselő.
- <sup>127</sup> Lásd például az úgynevezett olajbizottság esetét, amit 1999-ben hoztak létre „az esetleges korrupciós ügyek feltárására az olajügyek és a szervezett bűnözés között”. [http://www.mkogy.hu/internet/plsql/oqy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=36&p\\_izon=1793](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/oqy_irom.irom_adat?p_ckl=36&p_izon=1793). [Letöltve: 2007. augusztus 6-án].
- <sup>128</sup> További részletekért lásd [http://www.mkogy.hu/internet/plsql/oqy\\_iromany.irom\\_lekerd\\_egysz?P\\_CKL=38&P\\_TIP=NULL&P\\_FOTIP=null&P\\_CIM=vizsg%E1%F3bizotts%E1q](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/oqy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=38&P_TIP=NULL&P_FOTIP=null&P_CIM=vizsg%E1%F3bizotts%E1q) [Letöltve: 2008. május 4.].
- <sup>129</sup> A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény.
- <sup>130</sup> Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény.
- <sup>131</sup> Kapcsándi Dóra – Kozák Dániel: *Igazolás nélkül jár a képviselők költségtérítése* <http://www.origo.hu/itthon/20030404nemszivesen.html>, *Budapesti képviselő is felvesz szállásdíjat* <http://www.origo.hu/itthon/20030403kepviselo.html> [Letöltve: 2007. augusztus 6.].
- <sup>132</sup> Lásd például: Vita a képviselői juttatásokról. <http://www.rtklub.hu/hirek/hazank/?id=0605224428>; továbbá *Magyar Narancs*, 2007. március 1.; és <http://index.hu/politika/belfold/kltsgrts570/> [Letöltve: 2007. augusztus 2.].

- 
- <sup>133</sup> Az Alkotmánybíróság 62/2003. (XII. 15.) AB határozata.
- <sup>134</sup> A Magyar Köztársaság alkotmánya, 26. §. A részleteket lásd: Kukorelli István: *alkotmánytan I.*, Osiris, Budapest, 2007. 428-431. o.
- <sup>135</sup> Lásd a GRECO első körös értékelő jelentését Magyarországról (Greco Eval I Rep (2002) 5E Final), amit a GRECO 13. közgyűlésén (Strassburg, 2003. március 24-28.) hagytak jóvá.; megtekinthető [http://www.coe.int/t/dq1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2002\)5\\_Hungary\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dq1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2002)5_Hungary_EN.pdf). [Letöltve: 2007. július 28-án].
- <sup>136</sup> A legtöbb információ közvetlenül megtalálható az Országgyűlés hivatalos honlapján: [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu).
- <sup>137</sup> További információ: [http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=38&p\\_izon=3444](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=38&p_izon=3444). H-3444. sz. határozati javaslat. [Letöltve: 2008. március 18-án].
- <sup>138</sup> További információ: [http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=38&p\\_izon=4038](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=38&p_izon=4038). H-4038. sz. határozati javaslat. [Letöltve: 2008. március 18-án].
- <sup>139</sup> [http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=37&p\\_izon=11076](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=37&p_izon=11076). H/11076. sz. határozati javaslat. [Letöltve: 2008. március 18-án].
- <sup>140</sup> A lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény.
- <sup>141</sup> *Magyar Narancs*, 2005. december 1.; *Magyar Narancs*, 2006. augusztus 31.
- <sup>142</sup> A képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 16. § (1).
- <sup>143</sup> A képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény.
- <sup>144</sup> A képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 4.-7. §; Az Alkotmánybíróság 34/2004. (IX. 28.) AB határozata.
- <sup>145</sup> A Legfelsőbb Bíróság határozata – BH 1999. 51. (Legf. Bír. Bfv. I. 1464/1997. sz.).
- <sup>146</sup> További információ, valamint az Országgyűlés előtt beszámolóra kötelezett szervezetek listája az alábbi helyen található: [http://www.mkogy.hu/fotitkar/ellenorzes/ell\\_beszamol.htm](http://www.mkogy.hu/fotitkar/ellenorzes/ell_beszamol.htm) [Letöltve: 2007. augusztus 6-án].
- <sup>147</sup> Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény, a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény és A Magyar Köztársaság alkotmánya, 3. § (1) bekezdés.
- <sup>148</sup> A Magyar Köztársaság alkotmánya, 2. § (3) bekezdés.
- <sup>149</sup> 1989. évi XXXIII. törvény 4. § (1) bekezdés.
- <sup>150</sup> 1989. évi XXXIII. törvény 4. § (3) bekezdés.
- <sup>151</sup> 1989. évi XXXIII. törvény 9. § (2) bekezdés.
- <sup>152</sup> 1997. évi C. törvény.
- <sup>153</sup> <http://ekint.org/dl/apartfinanszirozasalapelvei.pdf> [Letöltve: 2007. augusztus 6.].
- <sup>154</sup> 1989. évi XXXIII. törvény 9. § (1) bekezdés.
- <sup>155</sup> 1990. évi LV. törvény a képviselők jogállásáról 13. §.
- <sup>156</sup> *Állami vezetők szponzorált útjai* Index.hu, 2003. június 12., <http://index.hu/politika/belfold/utazas0612/>. [Letöltve: 2007. augusztus 6.].
- <sup>157</sup> A képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 16. § (1) bekezdés.
- <sup>158</sup> A képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 14. §.
- <sup>159</sup> Félix Péter: *Füstbe ment tervek*, Magyar Narancs 2002. december 5.
- <sup>160</sup> ÁSZ jelentés az 1999. októberi és 2000. áprilisi időközi választásokról <http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf> [Letöltve: 2007. július 31.].
- <sup>161</sup> Lásd a szervezeti szabályokban: MDF (63. §) és Fidesz (10. §), például: [http://part.mdf.hu/index.php?akt\\_menu=841](http://part.mdf.hu/index.php?akt_menu=841), és [http://www.fidesz.hu/download/Alapszabaly\\_2007\\_vegleges\\_.doc](http://www.fidesz.hu/download/Alapszabaly_2007_vegleges_.doc) [Letöltve: 2007. július 31-án].
- <sup>162</sup> 1997. évi C. törvény, 21.§ (2) bekezdés.
- <sup>163</sup> 1997. évi C. törvény, 21.§ (1) bekezdés.
- <sup>164</sup> 1997. évi C. törvény, 23.§ (1)-(4) bekezdés.
- <sup>165</sup> 1997. évi C. törvény, 23.§. (4) bekezdés.



- 
- 166 1997. évi C. törvény, 21.§ (3) bekezdés.
- 167 1997. évi C. törvény, 21.§ (4) bekezdés.
- 168 1997. évi C. törvény, 28.§ (1) bekezdés.
- 169 1997. évi C. törvény 1. számú melléklete.
- 170 1997. évi C. törvény, 28.§ (4) bekezdés.
- 171 1997. évi C. törvény, 26.§ (4) bekezdés d) pontja.
- 172 Az országgyűlési biztos nyilatkozatáról számos újság és hírportál beszámolt: *A rendőrség is keresi az OVB kiszivárogtatóját* <<http://index.hu/politika/belfold/kalm382911>>,[Letöltve: 2007. július 31.] *Kölcsönös vádak a népszavazás kapcsán* <<http://www.inforadio.hu/hir/belfold/hir-136214>>,[Letöltve: 2007. július 31.] *Változatlan formában továbbítottam a pártnak* <[http://www.hirszerzo.hu/cikk.valtozatlan\\_formaban\\_tovabbitottam\\_a\\_partnak.40032.html](http://www.hirszerzo.hu/cikk.valtozatlan_formaban_tovabbitottam_a_partnak.40032.html)> [Letöltve: 2007. július 31.]. *Az adatvédelmi biztossal vitatkozik a Fidesz*, Népszabadság, 2007. július 16., 2.o., *Péterfalvi Attila szerint jogsértő az OVB gyakorlata*, Magyar Nemzet, 2007. július 18., 1-3. o., [stb.](#)
- 173 1997. évi C. törvény, 28.§ (2) bekezdés.
- 174 1997. évi C. törvény, 29.§ (1) bekezdés.
- 175 1997. évi C. törvény, 6.§ (1) bekezdés.
- 176 1997. évi C. törvény, 3.§ a) pont.
- 177 1997. évi C. törvény, 21.§ (1) bekezdés.
- 178 1997. évi C. törvény, 90/A§ (4) bekezdés a) pont.
- 179 10/2006. (III. 30.) OVB.
- 180 19/2002. (IV. 18.) OVB.
- 181 13/2006. (IV. 13.) OVB.
- 182 A belügyminiszter országgyűlési jelentései alapján (J/2 jelentés a 2006. április 9-én és 23-án megtartott országgyűlési képviselő-választás megszervezésével és lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtásáról, J/1893 jelentés a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a települési kisebbségi önkormányzati képviselők, 2006. október 1-i választásának megszervezésével és lebonyolításával kapcsolatos állami feladatok végrehajtásáról).
- 183 1997. évi C. törvény, 35.§ (2) bekezdés.
- 184 1997. évi C. törvény, 35.§ (1) bekezdés.
- 185 1997. évi C. törvény, 37.§ (1) bekezdés.
- 186 Azaz a a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény.
- 187 1997. évi C. törvény, 37.§ (2) bekezdés.
- 188 1997. évi C. törvény, 35.§ (3) bekezdés.
- 189 1997. évi C. törvény, 36.§ (1) bekezdés.
- 190 Lásd a 182. jegyzetet
- 191 1997. évi C. törvény, 153.§ (1) bekezdés g) pont.
- 192 Rytkó Emília, az OVI vezetője által e-mailben adott tájékoztatás.
- 193 A 2006. évi országgyűlési választások pénzügyi támogatásáról szóló 89/2005. (XII. 7.) OGY határozat.
- 194 1997. évi C. törvény, 81.§ (4) bekezdés.
- 195 1997. évi C. törvény, 82.§ (1) bekezdés.
- 196 1997. évi C. törvény, 84.§ (7) bekezdés.
- 197 1997. évi C. törvény, 130.§.
- 198 1997. évi C. törvény, 90/A.§ (4) bekezdés m) pont, 99/K.§ (5) bekezdés o) pont;105/A.§ (4) bekezdés f) pont.
- 199 1997. évi C. törvény, 153.§ (3) bekezdés.

- 
- <sup>200</sup> 1997. évi C. törvény, 5.§.
- <sup>201</sup> 1997. évi C. törvény, 21.§ (1) bekezdés.
- <sup>202</sup> 1997. évi C. törvény, 22.§ (2) bekezdés.
- <sup>203</sup> 1997. évi C. törvény, 22.§ (4) bekezdés.
- <sup>204</sup> 1997. évi C. törvény, 22.§ (3) bekezdés.
- <sup>205</sup> A Btk. 211. § (a választás, a népszavazás és a népi kezdeményezés rendeje elleni bűncselekmény), 225.§ (hivatali visszaélés), 250-255/A.§§ (vesztegetés).
- <sup>206</sup> 1997. évi C. törvény, 6.§ (1) bekezdés.
- <sup>207</sup> <http://www.valasztas.hu> [Letöltve: 2007. július 31.].
- <sup>208</sup> 1997. évi C. törvény, 29.§ (2) bekezdés.
- <sup>209</sup> Lásd: a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló az 1992. évi LXIII. törvény, és az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény.
- <sup>210</sup> 1997. évi C. törvény 87.§ (3) bekezdés, 99/C.§ (2) bekezdés.
- <sup>211</sup> 1997. évi C. törvény 90/A.§ (4) bekezdés a) pont; 99/K.§ (5) bekezdés a) pont; 105/A.§ (4) bekezdés a) pont, 115/I.§ (8) bekezdés a) pont, 115/P.§ (5) bekezdés a) pont, 124/A.§ (3) bekezdés a) pont, 131/A.§ a) pont, 143/A.§ (4) bekezdés.
- <sup>212</sup> 1997. évi C. törvény, 117.§ (2) bekezdés.
- <sup>213</sup> 1997. évi C. törvény, 129.§.
- <sup>214</sup> <http://www.magyarokozlony.hu> [Letöltve:2007. július 31.].
- <sup>215</sup> 1997. évi C. törvény, 87.§ (2) bekezdés, 99/C.§ (1) bekezdés.
- <sup>216</sup> 1997. évi C. törvény, 95.§.
- <sup>217</sup> 1997. évi C. törvény, 29/C.§ (5) bekezdés.
- <sup>218</sup> 1997. évi C. törvény, 77.§ (1) bekezdés
- <sup>219</sup> 1997. évi C. törvény, 77.§ (6) bekezdés.
- <sup>220</sup> 1997. évi C. törvény, 77.§ (2) bekezdés b) pont.
- <sup>221</sup> 1997. évi C. törvény, 78.§ (1) bekezdés.
- <sup>222</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény, 17.§ (4) bekezdés.
- <sup>223</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény, 2.§.
- <sup>224</sup> A számvevőszéki ellenőrzés szakmai szabályai:Ellenőrzési Kézikönyv 196-197.o [http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/szakmai\\_szabalyok.html](http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/szakmai_szabalyok.html) [Letöltve:2007. december 31.].
- <sup>225</sup> 9/1990. OGY határozat az Állami Számvevőszék létszámáról és éves költségvetéséről.
- <sup>226</sup> Kukorelli István: alkotmánytan I., Osiris, Budapest, 2007. 397. o.
- <sup>227</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény, 6.§.
- <sup>228</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény 14.§-ának (3) bekezdése értelmében számvevő az Állami Számvevőszék feladat- és hatáskörében eljáró ügydöntő, illetőleg ellenőrzési és azt közvetlenül segítő érdemi feladatokat ellátó felsőfokú végzettségű személy lehet.
- <sup>229</sup> ÁSZ Ellenőrzési Kézikönyv 8.8. Minőségkontroll, minőségbiztosítás.
- <sup>230</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény, 10.§.
- <sup>231</sup> Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény, 10.§.
- <sup>232</sup> [http://www.hirszerzo.hu/cikk.vesztegetes\\_sikkasztas\\_tiltakozas\\_mi\\_folyik\\_a\\_magyar\\_birosagok\\_falai\\_kozott.41950.html](http://www.hirszerzo.hu/cikk.vesztegetes_sikkasztas_tiltakozas_mi_folyik_a_magyar_birosagok_falai_kozott.41950.html) [Letöltve: 2007. augusztus 6.].
- <sup>233</sup> Lásd a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 95-98/A. §-át; a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítők Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvényt; a büntetőeljárásban résztvevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelme elrendelésének feltételeiről és annak végrehajtásának szabályairól szóló 34/1999. (II. 26.) Korm. rendeletet; a 28/2002. (II. 27.) Korm. rendeletet a 34/1999. kormányrendelet módosításáról.

- 
- <sup>234</sup> 2006. évi LXV. törvény az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról. Lásd még: <http://vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=129618&fr=hl> [Letöltve: 2007. július 30.].
- <sup>235</sup> [http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/tabl2\\_01\\_16i.html](http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/tabl2_01_16i.html) [Letöltve: 2007. július 31.].
- <sup>236</sup> [http://www.fn.hu/belfold/0705/egyeves\\_melyrepulesben\\_gyurcsany\\_kormany\\_163731.php](http://www.fn.hu/belfold/0705/egyeves_melyrepulesben_gyurcsany_kormany_163731.php) .
- <sup>237</sup> <http://www.magyarorszag.hu/hirkozpont/hirek/kormany/kisspeter20060915.html> [Letöltve: 2007. július 31.].
- <sup>238</sup> *Borítékolva*, HVG 16/2007.
- <sup>239</sup> <http://www.nol.hu/cikk/446771/> [Letöltve: 2007. július 27-én].
- <sup>240</sup> A sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 3. § (2) bekezdés.
- <sup>241</sup> A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény.
- <sup>242</sup> Ktv. 10. §, Kjt. 20/A. §.
- <sup>243</sup> <http://index.hu/gazdasag/magyar/kozti071012> .
- <sup>244</sup> A közszolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg (azaz a munkaadó dönthet felőle), ha a) a közigazgatási szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a köztisztviselő további foglalkoztatására nincs lehetőség; b) megszűnt a közigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a köztisztviselőt foglalkoztatták; c) átszervezés következtében munkaköre feleslegessé vált; d) a köztisztviselő nyugdíjasnak minősül. Lásd: köztisztviselői törvény 17. § (1).
- <sup>245</sup> A közszolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni, ha a) a közigazgatási szerv jogutód nélkül megszűnik; b) a köztisztviselő feladatai ellátására alkalmatlan; c) a vezetői megbízás visszavonását követően a köztisztviselő más köztisztviselői munkakörben való továbbfoglalkoztatására nincs lehetőség vagy a munkáltató által felajánlott másik köztisztviselői munkakört a köztisztviselő visszautasítja. Lásd: köztisztviselői törvény 17. § (2) bekezdés.
- <sup>246</sup> 1992. évi XXIII. törvény 31. § (10) bekezdés.
- <sup>247</sup> <http://www.nol.hu/cikk/451049/> [Letöltve: 2007. július 31-én].
- <sup>248</sup> 301/2006. (XII.23.) Korm. rendelet, amelynek szabályait a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 31/2008. (II. 21.) Korm. rendelet alapvetően átírta.
- <sup>249</sup> <http://www.magyarorszag.hu/hirkozpont/hirek/fokusz/szetev20070220.html> [Letöltve: 2007. augusztus 4.].
- <sup>250</sup> A köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.
- <sup>251</sup> [http://www.fn.hu/karrier/0704/reform\\_nulladik\\_lepese\\_160936.php](http://www.fn.hu/karrier/0704/reform_nulladik_lepese_160936.php) [Letöltve: 2007. július 30.].
- <sup>252</sup> <http://www.meh.hu/szolgalattasok/uevegzseb/kozerdeku/szerzodesek20040130.html>,  
[http://www.meh.hu/misc/letoltheto/kozszerz\\_200707.pdf](http://www.meh.hu/misc/letoltheto/kozszerz_200707.pdf) [Letöltve: 2007. július 31-én].
- <sup>253</sup> Kjt. 42. §.
- <sup>254</sup> Interjúalanyok elmondása alapján, 2007. szeptember.
- <sup>255</sup> Alkotmány 50 § (2) bekezdés.
- <sup>256</sup> [http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag\\_Statistikak](http://www.birosag.hu/engine.aspx?page=Birosag_Statistikak) [Letöltve: 2008. április 19-én].
- <sup>257</sup> [http://www.fovarosi.birosag.hu/evk2001/5biroito\\_2001.htm](http://www.fovarosi.birosag.hu/evk2001/5biroito_2001.htm) [Letöltve: 2007. július 31-én].
- <sup>258</sup> <http://www.obh.hu/allam/index.htm> [Letöltve: 2008. április 17-én].
- <sup>259</sup> <http://vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=129618&fr=hl> [Letöltve: 2008. április 17-én].
- <sup>260</sup> A 2000. évi XCVI. törvény a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről 5. §.
- <sup>261</sup> A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény felsőoktatásban való végrehajtásáról és a felsőoktatási intézményekben történő foglalkoztatás egyes kérdéseiről szóló 53/2006. (III.14.) Korm. rendelet. 5. §.
- <sup>262</sup> [http://toosz.webalap.hu/cindex.php?p=pages/magyar/erdekkepvisolet/allasfoglalasok/problema\\_leltar\\_az\\_egyes\\_onkormanyzatokat\\_erinto\\_torvenymodositasokhoz](http://toosz.webalap.hu/cindex.php?p=pages/magyar/erdekkepvisolet/allasfoglalasok/problema_leltar_az_egyes_onkormanyzatokat_erinto_torvenymodositasokhoz) [Letöltve: 2007. augusztus 5-én].
- <sup>263</sup> [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)5\\_Hungary\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)5_Hungary_EN.pdf) [Letöltve: 2007. július 29-én].

- 
- <sup>264</sup> [www.nfu.hu/download/859/at\\_arop\\_ember.pdf](http://www.nfu.hu/download/859/at_arop_ember.pdf) [Letöltve: 2007. augusztus 3-án].
- <sup>265</sup> <http://www.esf.hu/sa/program/jogszabalyok/szakmai/Szoci%C3%A1lis%20munka%20etikai%20k%C3%B3dex.pdf> [Letöltve: 2007. augusztus 10-én].
- <sup>266</sup> <http://www.police.hu/magyarendorseg/etikaikodex> [Letöltve: 2007. július 31-én].
- <sup>267</sup> 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról.
- <sup>268</sup> Ktv. 22/A. § (11) bekezdés.
- <sup>269</sup> Hack Péter: *A korrupcióellenes politika kudarcairól*. Beszélő 2003. 7-8. sz. 22. o.
- <sup>270</sup> Kjt. 20. § (3), 41/A. § (2) bekezdés.
- <sup>271</sup> Ktv. 38. §.
- <sup>272</sup> Btk. 255/B. §.
- <sup>273</sup> [http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2\(2005\)5\\_Hungary\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)5_Hungary_EN.pdf) [Letöltve: 2007. július 31-én].
- <sup>274</sup> A hivatalos személy meghatározását a Btk. 137 §. 1. pontja adja meg.
- <sup>275</sup> <http://www.police.hu/statisztika/bunugy/ibcs070129.html> [Letöltve: 2008. január 17-én].
- <sup>276</sup> Lásd a az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény. 141-143. §-sát.
- <sup>277</sup> A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény.
- <sup>278</sup> Btk. 257. §.
- <sup>279</sup> Hivatalos statisztika az ismertté vált bűncselekményekről: [http://www.police.hu/data/cms496324/bcs\\_k\\_2003\\_2007.pdf](http://www.police.hu/data/cms496324/bcs_k_2003_2007.pdf) [Letöltve: 2008. április 17.].
- <sup>280</sup> Zsuppányi, Zs.: *Korrupciós bűnügyi statisztikák (2003-2005)* in: Szente Zoltán (szerk.): *Korrupciós jelenségek az önkormányzati közigazgatásban* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2007., 97.
- <sup>281</sup> Lásd: Williams, H.: *Core Factors of Police Corruption Across the World* in *Forum on Crime and Society*, Vol 2. No. 1. 2002. 85-99., <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Forum-on-Crime-and-Society.html> Krémer Ferenc: *A rendőri hatalom természete* Napvilág Kiadó, Budapest, 2003., 218-223. o.
- <sup>282</sup> Szikinger István (szerk.): *A rendőri korrupció és megelőzése* Rendészeti Kutatók Egyesülete, Budapest, 43. o.
- <sup>283</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV: törvény (Rtv.) 5. és 12. §.
- <sup>284</sup> <http://index.hu/politika/belfold/energol1113/>.
- <sup>285</sup> A belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek, valamint az önkormányzati tűzoltóság szolgálati viszonyban álló tagjai szolgálati viszonyának egyes kérdéseiről és a személyügyi igazgatás rendjéről 9/1997. (II. 12.) BM rendelet 33. § (9) bekezdés g) pont.
- <sup>286</sup> Interjú Finszter Géza nyugalmazott rendőrezredessel az Országos Kriminológiai Intézet büntetőjog-tudományi osztályvezetőjével (Budapest, 2007. szeptember 11.).
- <sup>287</sup> Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény 36. §.
- <sup>288</sup> A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról 1996. évi XLIII. törvény. 118. §
- <sup>289</sup> <http://www.police.hu/magyarendorseg/etikaikodex>, <http://www.kriminalexp.hu/uo/etkodex.htm> vagy [www.kozlonykiado.hu/kozlonyok/Kozlonyok/28/PDF/2007/9.pdf](http://www.kozlonykiado.hu/kozlonyok/Kozlonyok/28/PDF/2007/9.pdf) [Letöltve: 2007. augusztus 10.].
- <sup>290</sup> A 2007. évi XC. törvény 6. §-sal történő módosítása után a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 6/A. § (4) bekezdés.
- <sup>291</sup> Interjú Finszter Géza nyugalmazott rendőrezredessel az Országos Kriminológiai Intézet büntetőjog-tudományi osztályvezetőjével (Budapest, 2007. szeptember 11.).
- <sup>292</sup> A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény. **37. § (5) és (6)** bekezdés.
- <sup>293</sup> Lásd például: <http://www.police.hu/uvegze>; [Letöltve: 2007. július 31-én].
- <sup>294</sup> 1/1999. közigazgatási jogegységi (KJE) határozat.

<sup>295</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2007. évi XC. törvény.

<sup>296</sup> Országjelentések az emberi jogok tiszteletben tartásáról – 2007 [http://hungarian.hungary.usembassy.gov/uploads/images/WqfJ8lcnidAE9\\_kcmbLdzQ/hrr2007\\_hungary\\_hu.pdf](http://hungarian.hungary.usembassy.gov/uploads/images/WqfJ8lcnidAE9_kcmbLdzQ/hrr2007_hungary_hu.pdf) [Letöltve: 2008. április 17.].

<sup>297</sup> Szikinger István (szerk.): *A rendőri korrupció és megelőzése*, Rendészeti Kutatók Egyesülete, Budapest, 47.

<sup>298</sup> Bárkányi József: *Ítélet helyett* Belügyi Szemle, 2003. (51. évf.) 11-12. sz. 206-211.

<sup>299</sup> Lásd: *A vétkesség vélelme*, Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2005.; továbbá: Interjú Finszter Géza nyugalmazott rendőrezredessel az Országos Kriminológiai Intézet büntetőjog-tudományi osztályvezetőjével (Budapest, 2007. szeptember 11.).

<sup>300</sup> Transparency International; [http://www.transparency.org/global\\_priorities/public\\_contracting](http://www.transparency.org/global_priorities/public_contracting) Meg kell említenünk, hogy a kérdés érzékenysége miatt a szakirodalom vagy a sajtó csak ritkán foglalkozik nyíltan a korrupcióval. Ezért fontosak számunkra a személyes tapasztalatok és az interjúkban elhangzottak.

<sup>301</sup> A versenytárgyalás-kiírási kötelezettségről szóló 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelet.

<sup>302</sup> A közbeszerzésekről 1995. évi XL. törvény 57. § (1) bekezdés. E törvényt 2004. május 1-től hatályon kívül helyezték.

<sup>303</sup> E tekintetben lásd: Patay Géza: *A közbeszerzés joga. Kommentár a gyakorlat számára.* 4., átdolg. kiad. Budapest, 2006, HVG Orac. 18–19. Az új közbeszerzési törvény alatt a 2003. évi CXXIX. Törvény értendő.

<sup>304</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy 2006-ban az eljárások 60,8%-a nyílt eljárás volt. A Közbeszerzések Tanácsa 2006. évi éves beszámolója. [http://www.kozbeszerzes.hu/index.php?akt\\_menu=280&details=846](http://www.kozbeszerzes.hu/index.php?akt_menu=280&details=846) [Letöltve: 2008. január 18-án]

<sup>305</sup> Interjú egy a külföldi piacokon aktív magyar üzletemberrel 2007. június 20-án. A gyakorlati tapasztalatok gyűjtése esetén a névtelenséget szem előtt kell tartani, mivel e téma nyilvánvalóan rendkívül sok egyéni érdeket sérthet.

<sup>306</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 3. §.

<sup>307</sup> Interjú egy külföldi cég leányvállalatának ügyvezető igazgatójával 2007. június 26., interjú egy közbeszerzési tanácsadóval 2007. június 25.

<sup>308</sup> A közbeszerzésekről 2003. évi CXXIX. törvény 63-69. §.

<sup>309</sup> Interjú egy közbeszerzési tanácsadóval 2007. június 25., interjú egy külföldi cég leányvállalatának ügyvezető igazgatójával 2007. június 26.

<sup>310</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 303. §.

<sup>311</sup> A közbeszerzések száma és értéke (milliárd Ft) Magyarországon, [www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu):

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Közbeszerzések értéke	606,90	804,60	558,40	1 129,70	1 450,00	1 685,80	1 750,00
Eljárások száma	3846	4243	3767	3658	3782	4957	3446

<sup>312</sup> A közbeszerzésekről 2003. évi CXXIX. törvény 375-376. §.

<sup>313</sup> A Közbeszerzések Tanácsa Titkárságának munkájáról lásd: A Közbeszerzések Tanácsa 2005. évi (az Országgyűlésnek készített) éves beszámolója. 21. o. [http://www.kozbeszerzes.hu/index.php?akt\\_menu=280](http://www.kozbeszerzes.hu/index.php?akt_menu=280) [Letöltve: 2007. július 8-án].

<sup>314</sup> A Közbeszerzések Tanácsa Alapító Okirata 2–3. o. Az Alapító Okiratot lásd: [http://www.kozbeszerzes.hu/index.php?akt\\_menu=278&details=511](http://www.kozbeszerzes.hu/index.php?akt_menu=278&details=511) [Letöltve: 2007. július 5.].

<sup>315</sup> A Tanács hatásköre:

379. § (1) A Tanács

a) figyelemmel kíséri e törvény szabályainak érvényesülését, kezdeményezi az arra jogosultnál a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok megalkotását, módosítását;

b) véleményezi a közbeszerzésekkel és a Tanács működésével kapcsolatos jogszabálytervezeteket;

c) a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok keretei között, azok végrehajtását elősegítő ajánlásokat készít;

d) megállapítja a Közbeszerzési Döntőbizottság létszámát;

- 
- e) kinevezi, illetőleg felmenti a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét, elnökhelyettesét és a közbeszerzési biztosokat; elbírálja a közbeszerzési biztosokkal kapcsolatos összeférhetlenségi ügyeket;
- f) vezeti és közzéteszi a XI. fejezet szerinti békéltetők névjegyzékét; jogosult ellenőrizni a békéltetők tevékenységét; kidolgozza a békéltetőkre vonatkozó Etikai Kódexet;
- g) vezeti és közzéteszi a hivatalos közbeszerzési tanácsadók névjegyzékét;
- h) vezeti és közzéteszi a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékét, meghatározza a minősítési szempontokat és igazolási módjait;
- i) közzéteszi az akkreditált tanúsítók listáját; jogosult ellenőrizni az akkreditált tanúsítók tevékenységét;
- j) gondoskodik a „Közbeszerzési Értesítő - a Közbeszerzések Tanácsának Hivatalos Lapja”-nak szerkesztéséről, a közbeszerzési és a tervpályázati eljárással kapcsolatos hirdetmények ellenőrzéséről, közzétételéről; közzéteszi a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatait, valamint a bíróság ezek felülvizsgálata tárgyában hozott jogerős határozatait, a közbeszerzési eljárásban való részvételtől eltiltott ajánlattevők listáját (az eltiltás idejével), a c) pont szerinti ajánlásokat, továbbá egyéb, a közbeszerzésekkel kapcsolatos tájékoztatókat és közleményeket;
- k) figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosítását és teljesítését [307. § (4) bekezdése];
- l) nyilvántartást vezet az ajánlatkérőkről, valamint a közbeszerzésekről, ideértve a közbeszerzések tárgyainak az egységre vetített - közbeszerzési eljárás alapján fizetendő - ellenértékét is; éves összesített statisztikai jelentést készít;
- m) felügyeli, koordinálja, elősegíti a közbeszerzési eljárásban résztvevők oktatását és továbbképzését;
- n) kapcsolatot tart más államok közbeszerzési szervezeteivel és nemzetközi szervezetekkel;
- o) elfogadja saját szervezeti és működési, valamint más, működését érintő belső szabályzatát - így különösen a hirdetmények vizsgálata kapcsán a jogorvoslati eljárás indításának eljárásrendjét -, továbbá költségvetési javaslatát és éves költségvetési beszámolóját;
- p) ellátja a részére e törvényben és egyéb törvényben előírt egyéb feladatokat.

(2) A Tanács évente beszámolót készít az Országgyűlésnek a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, valamint tevékenységéről. A beszámolónak megállapításokat kell tartalmaznia arra nézve, hogy e törvény szabályai mennyiben felelnek meg a gazdasági élet és az államháztartási szabályok követelményeinek, illetőleg milyen módon lehet biztosítani az ezekkel való összhangot. A Tanács a beszámolót tájékoztatásul az Állami Számvevőszéknek is megküldi.

(3) A Közbeszerzési Értesítő kiadására a Magyar Közlöny és más hivatalos lapok kiadására a jogalkotásról szóló törvényben, illetőleg a végrehajtásáról szóló jogszabályban foglaltakat kell alkalmazni.

<sup>316</sup> A Tanács szervezete Kbt.:

395. § (1) A Tanács mellett Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) működik, amelynek feladata a közbeszerzésekkel és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos jogsértő vagy vitás ügyek miatti jogorvoslat intézése.

(2) A Döntőbizottság hatékony működését a Tanács költségvetéséből kell biztosítani.

(3) A Döntőbizottság a Tanács által meghatározott számú és a Tanáccsal közszolgálati jogviszonyban álló közbeszerzési biztosból áll, akiket a Tanács nevez ki és ment fel.

(4) A Döntőbizottság elnökét és elnökhelyettesét a közbeszerzési biztosok közül a Tanács a jelen levő tagok kétharmadának szavazatával választja meg öt évre. Az elnökhelyettes személyére a Döntőbizottság elnöke tesz javaslatot. A Döntőbizottság elnöke és elnökhelyettese újraválasztható.

(5) A Döntőbizottság elnöke a szakállamtikárt megillető illetményre, valamint egyéb juttatásokra jogosult. Az elnökhelyettes főosztályvezetői illetményre jogosult.

396. § (1) A Döntőbizottság elnöke

a) irányítja a Döntőbizottság munkáját;

b) képviseli a Döntőbizottságot;

c) gyakorolja a munkáltatói jogokat - az elnökhelyettes kivételével - a közbeszerzési biztosok vonatkozásában;

d) elkészíti és a Tanácshoz jóváhagyásra előterjeszti a Döntőbizottság szervezeti és működési szabályzatát;

e) ellenőrzi az eljárási határidők megtartását;

f) gondoskodik a Döntőbizottság határozatainak közzétételéről.

---

(2) A Döntőbizottság elnökét távolléte esetén az elnökhelyettes teljes jogkörrel helyettesíti.

<sup>317</sup> Néhány példa a közbeszerzési törvényből:

- A Tanács nevezi ki, illetőleg menti fel a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökét, elnökhelyettesét és a közbeszerzési biztosokat; és elbírálja a közbeszerzési biztosokkal kapcsolatos összeférhetlenségi ügyeket. [379. § (1) e)];
- A Tanács állapítja meg a Közbeszerzési Döntőbizottság létszámát. [379. § (1) d)];
- A Döntőbizottság hatékony működését a Tanács költségvetéséből kell biztosítani. [395. § (2)];
- A Döntőbizottság közbeszerzési biztosokból áll, akiket a Tanács nevez ki és ment fel. [395. § (3)];
- A Döntőbizottság elnökét és elnökhelyettesét a közbeszerzési biztosok közül a Tanács a jelen levő tagok kétharmadának szavazatával választja meg öt évre. [395. § (4)];
- A Döntőbizottság elnöke a Tanácshoz jóváhagyásra előterjeszti a Döntőbizottság szervezeti és működési szabályzatát [396. § (1) d)].

<sup>318</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 17-17/B. §.

<sup>319</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 51. § (3) bekezdés és 53. §. (6) bekezdés.

<sup>320</sup> A közbeszerzés helyzetét felmérő – számos magyar és külföldi üzletembernek, pénzügyi tanácsadónak, vállalkozónak és közbeszerzési szakértőnek megküldött – kérdőíves kutatás eredményei alapján.

<sup>321</sup> A közbeszerzés helyzetét felmérő – számos magyar és külföldi üzletembernek, pénzügyi tanácsadónak, vállalkozónak és közbeszerzési szakértőnek megküldött – kérdőíves kutatás eredményei alapján.

<sup>322</sup> Közös interjú három, főleg az építőipar területén tevékenykedő pályázóval. 2007. június 28.

<sup>323</sup> Btk. 250–255. §.

<sup>324</sup> BH2004. 3 (Legf. Bír. Bfv. X. 1882/2002. sz.).

<sup>325</sup> Btk. 296/B. §.

<sup>326</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 60. §.

<sup>327</sup> Közös interjú három, főleg az építőipar területén tevékenykedő pályázóval. 2007. június 28.

<sup>328</sup> Interjú egy közbeszerzési tanácsadóval 2007. június 25., interjú egy külföldi cég leányvállalatának ügyvezető igazgatójával 2007. június 26.

<sup>329</sup> A Közbeszerzések Tanácsa csak a békéltetők számára fogadott el etikai kódexet. Lásd: [http://www.kozbeszerzes.hu/index.php?akt\\_menu=291&PHPSESSID=4c339c57ee7e3cc404129280d93565ce](http://www.kozbeszerzes.hu/index.php?akt_menu=291&PHPSESSID=4c339c57ee7e3cc404129280d93565ce) [Letöltve: 2007. július 12-én].

<sup>330</sup> <http://www.transparency.org/tools/contracting> [Letöltve: 2008. április 17-én].

<sup>331</sup> A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 5. §.

<sup>332</sup> 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről 1. §. (1) Érdekes megjegyeznünk, hogy ez általános elv a közbeszerzésben. Vörös Imre professor szerint az általános elvnek az egész törvény szellemiségét kell tükröznie. Lásd: Vörös Imre: *Verseny, kartell, ár*. Budapest, TRIORG Kft., 1991. 67. Tekintetbe kell vennünk a Közbeszerzési Döntőbizottság D423/12/2005 számú határozatát, amely szerint az általános elvek megsértését csak akkor lehet vizsgálni, ha máskülönben a közbeszerzési törvény egyetlen előírását sem sértették meg.

<sup>333</sup> E tekintetben lásd: [www.kozbeszerzes.hu](http://www.kozbeszerzes.hu). [Letöltve: 2007. július 12-én].

<sup>334</sup> <http://www.k2a.hu/mainframe.htm> [Letöltve: 2007. július 12-én].

<sup>335</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény, 2. § (1)

<sup>336</sup> 1993. évi LIX. törvény, 8. §.

<sup>337</sup> 1949. évi XX. törvény, 32/B. § (4) bekezdés.

<sup>338</sup> 1993. évi LIX. törvény, 4. § (5) bekezdés.

<sup>339</sup> 1993. évi LIX. törvény, 3. § (3) bekezdés.

<sup>340</sup> 1993. évi LIX. törvény, 3. § (2) bekezdés.

<sup>341</sup> 1992. évi LXIII. törvény, 23. § (1) bekezdés.

<sup>342</sup> 1993. évi LIX. törvény, 15. §.

<sup>343</sup> 1993. évi LIX. törvény, 2. § (2) bekezdés.

- 
- <sup>344</sup> <http://www.obh.hu/ktk/ertekeles2006.rtf> 2. o. [Letöltve: 2008. január 24-én].
- <sup>345</sup> 1993. évi LIX. törvény, 28. § (4) bekezdés.
- <sup>346</sup> 1993. évi LIX. törvény, 28. § (3) bekezdés.
- <sup>347</sup> A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény.
- <sup>348</sup> 1993. évi LIX. törvény, 27. §
- <sup>349</sup> Lásd az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2006. évi tevékenységéről szóló beszámolójának (J/2098. szám) országgyűlési vitáját.
- <sup>350</sup> A pontos szavazatarányokat lásd az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2006. évi tevékenységéről szóló beszámolójának 3.1 pontja harmadik táblázatában.
- <sup>351</sup> Alkotmány, 27. §
- <sup>352</sup> 1993. évi LIX. törvény, 5. §.
- <sup>353</sup> 1993. évi LIX. törvény, 15. § (4).
- <sup>354</sup> Btk. 225. § és 250-255/A. §.
- <sup>355</sup> 1993. évi LIX. törvény, 5/A. §.
- <sup>356</sup> 1993. évi LIX. törvény, 15. § (6) bekezdés.
- <sup>357</sup> Lenkovics Barnabás, 2007.
- <sup>358</sup> Alkotmány, 32/A. § (4) bekezdés
- <sup>359</sup> Takács Albert, 2007.
- <sup>360</sup> Alkotmány, 33. § (4) bekezdés.
- <sup>361</sup> Polt Péter, 2000.
- <sup>362</sup> Alkotmány, 52. § (1) bekezdés.
- <sup>363</sup> 1993. évi LIX. törvény, 27 § (2) bekezdés.
- <sup>364</sup> <http://www.obh.hu>.
- <sup>365</sup> 1993. évi LIX. törvény, 16. § (1) bekezdés.
- <sup>366</sup> 1993. évi LXXVII. törvény, 20. §.
- <sup>367</sup> 1992. évi LXIII. törvény, 27. § (1) bekezdés.
- <sup>368</sup> 1993. évi LIX. törvény, 19. § (2) bekezdés.
- <sup>369</sup> 1993. évi LIX. törvény, 16. § (4) bekezdés.
- <sup>370</sup> 1992. évi LXIII. törvény, 27 § (2) bekezdés.
- <sup>371</sup> Lásd az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2006. évi tevékenységéről szóló beszámoló 3.1. alatt.
- <sup>372</sup> 1992. évi LXIII. törvény, 2 § 4
- <sup>373</sup> 1992. évi LXIII. törvény, 19 § (3) bekezdés.
- <sup>374</sup> 1992. évi LXIII. törvény 2 § 5
- <sup>375</sup> Lásd az adatvédelmi biztosnak a 1234/H/2006. számú ügyben született ajánlását. . [http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=1234\\_H\\_2006](http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=1234_H_2006) [Letöltve: 2008. május. 3-án.]
- <sup>376</sup> Az AKT-ot a a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat hozta létre, és lényegében a Korrupciómentes Közéletért Tanácsadó Testület utódja lett, bár működése és feladatköre sokban eltér attól. Számos kezdeményezés történt a kormány berkein belül, illetve a parlamenti ellenzék részéről egy korrupcióellenes testület felállításra. A hadügyminiszter 67/2003. (HK 18.) utasításával megalakította a konzultációs és koordináló feladatokkal megbízott, valamint véleményező és javaslatkészítő joggal bíró Honvédségi Etikai Tanácsot. Medgyessy Péter miniszterelnök kezdeményezésére jött létre a Köztársasági Etikai Tanács, amely tíz közéleti személyiségből, többnyire jogász professzorból állt, és amelynek a közélet etikai kódexének kidolgozása, az etikai normák törvényhozásban és joggyakorlatban való érvényesülésének elősegítése volt a feladata. A tanács 2003. június 19-től 2004. február 24-ig működött, amikor elnöke Solt Pál (a Legfelsőbb Bíróság korábbi elnöke) és három másik tagja lemondott. Működése alatt a tanács a köztársasági etikai kódex csupán első tervezetét készítette el. A Magyar Demokrata Fórum 2006-os



---

választási programja javasolta a Tiszta Kezek Hivatalának felállítását, ami széles nyomozási jogkörrel felruházott korrupcióellenes szerv lett volna. ([http://www.mdf.hu/index.php?akt\\_menu=171](http://www.mdf.hu/index.php?akt_menu=171)). [Letöltve: 2007. július 27.].

<sup>377</sup> A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 312/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, 3. §.

<sup>378</sup> A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 312/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, 1. §.

<sup>379</sup> Bizonyára az egyetlen kivétel a 2005-ös érettségi botrányról szóló jelentés, amelyet a kormány döntése alapján a KEHI nyilvánosságra hozott. Az adatvédelmi biztos 2302/H/2005-ös ajánlása számos olyan esetet sorol fel, melyekben a KEHI megtagadta jelentéseinek az 1992. évi LXIII. a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény alapján kért nyilvánosságra hozatalát. (Lásd az adatvédelmi biztos 2005. évi beszámolóját: <http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=beszamolok/2006/bev&dok=beszamolok/2006/b2006> [Letöltve: 2008. január 26.].

<sup>380</sup> a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért Létrehozásáról szóló 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat. A kormány 2004. október 6-án megszüntette a közpénzügyi államtitkári pozíciót, és feladatkörét az Igazságügyi Minisztériumra ruházta át.

<sup>381</sup> 2005-ben a 1123/2005 (XII. 20) Korm. Határozattal a testületre vonatkozó korábbi kormányhatározatot módosították, és feladatait nagymértékben lefaragták

<sup>382</sup> Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium a Társaság a Szabadságjogokért közérdekű adatiigénylésként feltett kérdésére válaszként küldött, 2007. január 30-ai levele alapján az addigi ülések dátumai: 2005. április 28., 2005. július 12. és 2006. november 9. A negyedik, 2007. április 16-ai ülést az Igazságügyi Minisztérium által az AKT 2007. szeptember 6-ai ülésére készített javaslat említi.

<sup>383</sup> A korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat.

<sup>384</sup> A korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat. 2007. június 18-tól hatályon kívül helyezte az 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat 8. b) pontja.

<sup>385</sup> Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által az AKT 2007. szeptember 6-ai ülésére készített javaslat 6. o.

<sup>386</sup> Az egészségügyi miniszter, a gazdasági- és közlekedési miniszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, az önkormányzati és területfejlesztési miniszter, a pénzügyminiszter és a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter.

<sup>387</sup> Az Állami Számvevőszék elnöke, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, a Közbeszerzések Tanácsának elnöke, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatalának vezetője, az adatvédelmi biztos és a legfőbb ügyész.

<sup>388</sup> Transparency International, Pénzügykutató Rt, Társaság a Szabadságjogokért, dr. Farkas Ákos, dr. Finszter Géza, dr. Hack Péter.

<sup>389</sup> <http://www.irm.gov.hu/?mi=1&katid=304&id=330&cikkid=4500>

<sup>390</sup> Az Új rend és szabadság programért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1074/2007. (X. 1.) Korm. határozat az Új rend és szabadság programért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól.

<sup>391</sup> A korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat 3. pontja.

<sup>392</sup> Az Igazságügyi Minisztérium által az AKT 2007. szeptember 6-ai ülésére készített javaslat 50. o.

<sup>393</sup> Az Állami Számvevőszék 0612 jelentése a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzéséről, 2006. június.

<sup>394</sup> Az Állami Számvevőszék 0612 jelentése a Miniszterelnökség fejezet működésének ellenőrzéséről, 2006. június.

<sup>395</sup> Az Antikorrupciós Koordinációs Testület Ügyrendje 6.§

<sup>396</sup> Az adatvédelmi biztos 2302/H/2005 ügyszámú ajánlása. [http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=2302\\_H\\_2005](http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=aktualis/ajanlasok&dok=2302_H_2005) [Letöltve: 2008. január 30-án].

<sup>397</sup> A Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 312/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

<sup>398</sup> Az ítélelhirdetés itt megtekinthető: <http://www.youtube.com/watch?v=VSL7HOJlc5U>

<sup>399</sup> Közvetlenül az AKT megalakulásáról szóló hírek megjelenése után számos egyéni panaszt nyújtottak be a testülethez, amelyeket az illetékes nyomozóhatóságokhoz továbbítottak. (Az Igazságügyi Minisztérium által az AKT 2007. szeptember 6-ai ülésére készített javaslat 52. o.).

- <sup>400</sup> Azokat a törvényeket, amelyek egymagukban olyan más törvények tucatjait módosítják, amelyek nem szükségszerűen állnak egymással összefüggésben általában „salátatörvénynek” nevezik. Ez a törvényhozási módszer a jogrendszer átláthatósága szempontjából igen veszélyes.
- <sup>401</sup> 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról 141-143. §
- <sup>402</sup> Btk. 257. §.
- <sup>403</sup> 312/2006. (XII. 23.) kormányrendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról, 9. § (4) bekezdés.
- <sup>404</sup> Alkotmány, 61. §.
- <sup>405</sup> Lampé Ágnes: *A parlamenti ülések és a nyilvánosság*, Médiakutató, 2006/3 [http://www.mediakutato.hu/cikk/2006\\_03\\_osz/01\\_parlamenti\\_ulesek\\_nyilvanossag/](http://www.mediakutato.hu/cikk/2006_03_osz/01_parlamenti_ulesek_nyilvanossag/) [Letöltve: 2008. január 31.].
- <sup>406</sup> Az Alkotmánybíróság 20/2007. (III. 29.) AB határozata,.
- <sup>407</sup> Bajomi-Lázár Péter: *Az Alkotmánybíróság szereptévesztése*, Élet és Irodalom, 2007. július 6. <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=PUBLICISZTIKA0727&article=2007-0708-2214-47MHPA> [Letöltve: 2008. január 31.].
- <sup>408</sup> Kerekes Zsuzsa: *Hol tart ma az információszabadság?*, Élet és Irodalom, 48/44 (2004. október 29.) 8. o. <http://www.es.hu/pd/display.asp?channel=PUBLICISZTIKA0444&article=2004-1102-0954-43PXVV> [Letöltve: 2008. január 31.].
- <sup>409</sup> „Minden ítéletet nyilvánossá tennék” – Interjú Lomnici Zoltánnal az Országos Igazságszolgáltatási tanács elnökével, HVG 2007/26 74-75.o. <http://hvg.hu/hvgfriss/2007.26/200726HVGFriss147.aspx> vagy regisztráció nélkül: [http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=mediaszemle/aktualis/2007/06/30&dok=mefi\\_20070630\\_HVG\\_74-75\\_1](http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=mediaszemle/aktualis/2007/06/30&dok=mefi_20070630_HVG_74-75_1) [Letöltve: 2008. január 31.].
- <sup>410</sup> Tóth Borbála: *Labor Relations and the Media in Hungary*, 2007.
- <sup>411</sup> Vásárhelyi Mária: Foglalkozása: újságíró, MÚOSZ, 2007. (2006-os közvélemény kutatás 800 újságíró reprezentatív mintáján).
- <sup>412</sup> Gálik Mihály: *A médiatulajdonlás hatása a média függetlenségére és pluralizmusára Magyarországon*, Médiakutató 2004/3 [http://www.mediakutato.hu/cikk/2004\\_03\\_osz/05\\_mediatulajdon/01.html](http://www.mediakutato.hu/cikk/2004_03_osz/05_mediatulajdon/01.html) [Letöltve: 2008. január 31-én].
- <sup>413</sup> Gálik Mihály: *A médiatulajdonlás hatása a média függetlenségére és pluralizmusára Magyarországon*, Médiakutató 2004/3 [http://www.mediakutato.hu/cikk/2004\\_03\\_osz/05\\_mediatulajdon/01.html](http://www.mediakutato.hu/cikk/2004_03_osz/05_mediatulajdon/01.html) [Letöltve: 2008. január 31-én].
- <sup>414</sup> <http://nol.hu/cikk/148619/> [Letöltve: 2008. február 2-án].
- <sup>415</sup> Helyi szinten léteznek non-profit szervezetek vagy önkormányzati társaságok tulajdonában lévő helyi újságok és médiák.
- <sup>416</sup> Gálik Mihály: *A médiatulajdonlás hatása a média függetlenségére és pluralizmusára Magyarországon*, Médiakutató 2004/3 [http://www.mediakutato.hu/cikk/2004\\_03\\_osz/05\\_mediatulajdon/01.html](http://www.mediakutato.hu/cikk/2004_03_osz/05_mediatulajdon/01.html) [Letöltve: 2008. január 31-én].
- <sup>417</sup> A rádiózásról és a televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény 86. § (5)
- <sup>418</sup> Gálik Mihály: *A médiatulajdonlás hatása a média függetlenségére és pluralizmusára Magyarországon*, Médiakutató 2004/3 [http://www.mediakutato.hu/cikk/2004\\_03\\_osz/05\\_mediatulajdon/01.html](http://www.mediakutato.hu/cikk/2004_03_osz/05_mediatulajdon/01.html) [Letöltve: 2008. január 31-én].
- <sup>419</sup> Hivatalosan a kormány „átvállalta” a díjak fizetését.
- <sup>420</sup> ORTT hírműsorok tartomelemzése 2007. július [http://www.ortt.hu/elemezsek.php?menu\\_id=53&parent=12&sub=13](http://www.ortt.hu/elemezsek.php?menu_id=53&parent=12&sub=13).
- <sup>421</sup> ORTT hírműsorok tartomelemzése 2007. július [http://www.ortt.hu/elemezsek.php?menu\\_id=53&parent=12&sub=13](http://www.ortt.hu/elemezsek.php?menu_id=53&parent=12&sub=13).
- <sup>422</sup> Gálik Mihály: *A médiatulajdonlás hatása a média függetlenségére és pluralizmusára Magyarországon*, Médiakutató 2004/3 [http://www.mediakutato.hu/cikk/2004\\_03\\_osz/05\\_mediatulajdon/01.html](http://www.mediakutato.hu/cikk/2004_03_osz/05_mediatulajdon/01.html) [Letöltve: 2008. január 31.].
- <sup>423</sup> Antal Zsolt - Gázsó Tibor (szerk.): *Magyar médiahelyzet*, Századvég, Budapest, 2005.

- 
- <sup>424</sup> GfK Hungária Piackutató Intézet, A médiafogyasztás jellemzői és a hírműsorok általános megítélése, 2007. január.
- <sup>425</sup> Szonda Ipsos, MTV alap kutatás, 2006. december.
- <sup>426</sup> ORTT hírműsorok tartalomelemzése 2007. július  
[http://www.ortt.hu/elemezsek.php?menu\\_id=53&parent=12&sub=13](http://www.ortt.hu/elemezsek.php?menu_id=53&parent=12&sub=13).
- <sup>427</sup> Az adatvédelmi biztos 2000. évi beszámolója  
<http://abiweb.obh.hu/abi/index.php?menu=beszamolok/2000/III/2/3>
- <sup>428</sup> Gálik Mihály: *A médiatulajdonlás hatása a média függetlenségére és pluralizmusára Magyarországon*, Médiakutató 2004/33 [http://www.mediakutato.hu/cikk/2004\\_03\\_osz/05\\_mediatulajdon/01.html](http://www.mediakutato.hu/cikk/2004_03_osz/05_mediatulajdon/01.html) [Letöltve: 2008. január 31.].
- <sup>429</sup> HVG: Átalakuló média, 2007. október 20. Jakus Ibolya  
<sup>430</sup> <http://www.origo.hu/itthon/20071019-484-milliot-nyert-gyarfas-tamas-cege-az-st-plusz-kft.html?pid=1>.
- <sup>431</sup> Juhász Gábor: *Pártkasszák titkai – Pénzképviselet*, HVG 2007/29, 13-14. o.
- <sup>432</sup> Vásárhelyi Mária kutatási tanulmánya 2007. végén jelent meg. (2006-os közvéleménykutatás 800 újságíró reprezentatív mintáján).
- <sup>433</sup> Tóth Borbála: *Labor Relations and the Media in Hungary*, 2007.
- <sup>434</sup> KSH: A szellemi foglalkozásúak átlagos havi nettó bére a nemzetgazdaságban (2001-).
- <sup>435</sup> Vásárhelyi Mária: Foglalkozása: újságíró, MÚOSZ, 2007. (2006-os közvélemény kutatás 800 újságíró reprezentatív mintáján).
- <sup>436</sup> Az ORTT éves beszámolójáról vitáztak a Parlamentben, e-MaSa, 2008. március 18.  
<http://www.emasa.hu/cikk.php?page=televizio&id=3624>
- <sup>437</sup> ORTT: Ajánlás a magyar elektronikus médiumok számára a 2002-es országgyűlési választásokkal kapcsolatban; Ajánlás a magyar elektronikus médiumok számára a 2002-es országgyűlési választásokkal kapcsolatban [http://www.ortt.hu/oldal.php?menu\\_id=69](http://www.ortt.hu/oldal.php?menu_id=69).
- <sup>438</sup> Kotroczó Róbert: *A kiegyensúlyozottságról és a pártok megszólalási arányairól*, in: Bajomi-Lázár Péter, Kotroczó Róbert, Sükösd Miklós (szerk.): *Kiegyensúlyozottság és kampány a médiában*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2007.
- <sup>439</sup> Bayer Judit: *A kiegyensúlyozottság vizsgálata – A Panaszbizottság jogi szabályozása*, in: Bajomi-Lázár Péter, Kotroczó Róbert, Sükösd Miklós (szerk.): *Kiegyensúlyozottság és kampány a médiában*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2007.
- <sup>440</sup> A szöveg megtalálható: <http://www.meh.hu/szolgáltatások/dtv/das20061005.html>.
- <sup>441</sup> Az ORTT éves beszámolójáról vitáztak a Parlamentben, e-MaSa, 2008. március 18.  
<http://www.emasa.hu/cikk.php?page=televizio&id=3624>
- <sup>442</sup> 46/2007. (VI. 27.) AB határozat.
- <sup>443</sup> Söhvital lesz az ORTT, Index, 2007.július 24. <http://index.hu/kultur/media/ortt5996/>
- <sup>444</sup> Az ORTT éves beszámolójáról vitáztak a Parlamentben, e-MaSa, 2008. március 18.  
<http://www.emasa.hu/cikk.php?page=televizio&id=3624>
- <sup>445</sup> Digitális tévé 2011-ig, rádió 2014-ig, Index, 2007. december 4. <http://index.hu/kultur/media/digi4887/>
- <sup>446</sup> <http://www.muosz.hu/kodex.php?page=etikai&sub=etikaikk14>.
- <sup>447</sup> Charles Fletcher - Pallai Péter (szerk): *Visegrádi jegyzőkönyv. A magyar rádiós és televíziós újságírók önként vállalható etikai kódexe*, BBC World Service Training és Brit Nagykövetség, Budapest 2000.
- <sup>448</sup> <http://www.cij.hu/index.php/articles/c320/>.
- <sup>449</sup> MTV Zrt. – Közzolgálati műsorszolgáltatási szabályzat, 2002 2.4 d) pontja <http://www.mtvka.hu/docs/kmsz.pdf> és hasonló a Magyar Rádió Közzolgálati műsorszolgáltatási szabályzat 3.6 pontja <http://www.radio.hu/down/kmsz.pdf> [Letöltve: 2008. január 31.].
- <sup>450</sup> Szűcs László: *Médiaetikai kódexek a mai Magyarországon*, in: Csermely Ákos - Sükösd Miklós (szerk.): *A hír értékei*, Média Hungaria, Budapest, 2001.
- <sup>451</sup> Kaposi Ildikó - Vajda Éva: *Etikai dilemmák a magyar újságírásban*. in: Csermely Ákos - Sükösd Miklós (szerk.): *A hír értékei*, Média Hungaria, Budapest, 2001. 37-39. o.

- 
- 452 Vásárhelyi Mária: Foglalkozása: újságíró, MÚOSZ, 2007. (2006-os közvélemény kutatás 800 újságíró reprezentatív mintáján).
- 453 Interjú Vásárhelyi Máriával, akinek kutatási tanulmánya 2007. végén jelent meg. (2006-os közvélemény kutatás 800 újságíró reprezentatív mintáján) <http://www.atv.hu/friderikus/?q=node/869>.
- 454 [http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=116&Itemid=27](http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=116&Itemid=27). [Letöltve: 2008. április 30-án].
- 455 <http://www.origo.hu/itthon/19991227robbantas.html>. [Letöltve: 2008. április 30-án].
- 456 <http://www.origo.hu/itthon/20070905-megvizsgaltak-a-kurucinfo-korlatozasat.html>.
- 457 *Politikai fegyverként is használják: hét helyreigazítási ügy egyetlen napon*, Népszabadság, 2007. április 17. <http://nol.hu/cikk/443082/>. [Letöltve: 2008. április 30-án].
- 458 Magyar Narancs <http://www.manacs.hu/index.php?qcPage=/public/hirek/hir.php&id=15314>. [Letöltve: 2008. április 30-án].
- 459 Index [http://w.blog.hu/2006/11/16/strabaqsag\\_itten\\_hordozak](http://w.blog.hu/2006/11/16/strabaqsag_itten_hordozak). [Letöltve: 2008. április 30-án].
- 460 A szervezetek alapítására vonatkozó általános rendelkezések az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvényben található.
- 461 A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény.
- 462 A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. törvény.
- 463 Bocz János–Cseh Judit–Kuti Éva–Mészáros Geyza–Sebestény István: *Nonprofit szervezetek Magyarországon 2000*. KSH. Budapest, 2002. Pavluska Valéria: *A nonprofit szektor, JPTE FEEFI, Pécs 1999*.
- 464 A Nemzeti Civil Alapprogramról szóló 2003. évi L. törvény.
- 465 Pl. betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság, részvénytársaság.
- 466 A közhasznú szervezetekről 1997. évi CLVI. törvény.
- 467 A közalapítványokra a Polgári Törvénykönyv 74/G paragrafusában tartalmazott rendelkezéseket. A 2006. évi LXV. törvény 1. §-ának (1) bekezdése 2006. augusztus 24-től hatályon kívül helyezte.
- 468 A Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény hozta létre a közalapítványokat, amelyek pénzügyileg az államhoz, jogilag pedig a civil szférához tartozó hibrid szervezetek. A köz és a magánszféra határán lévő ilyen szervezetforma létrehozásának az volt az oka, hogy a korábbi szabályozás megengedte közpénzek magánszektorba áramlását az alapítványokon keresztül. A visszaélések megakadályozásán kívül a törvényhozás a szervezeti formát is meg akarta teremteni a civil szervezeteknek folyamatosan átadandó állami közfeladatok ellátásához. E szervezetek intézményi lehetőséget biztosítanak az állami- és a magánszektor közötti – kölcsönös függőségen alapuló – hatékony kapcsolatra, miközben koherens rendszert alkotnak a civil társadalom hagyományos szervezeteivel. Ezáltal hozzájárulnak a nonprofit intézményrendszer állami formáinak lebontásához és a civil szféra nagyobb szerepvállalásához, esélyt teremtve arra, hogy a szűkülő állami finanszírozás ellenére magasabb színvonalon lássák el a közfeladatokat. (Az 1993. évi XCII. törvény indoklása).
- 469 A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény.
- 470 A törvény a minősítési rendszer bevezetésével elérte fő célját, hogy egyenlő lehetőségeket biztosítson a közvetlen és közvetett állami támogatás megszerzésére.
- 471 Csanády Dániel: *Improving Civil Society in Hungary. International Center for Not-for-Profit Law*. Budapest, 2004. július 22., 1.o. <http://www.icnl.org/journal/vol1iss2/hungary.html>. [Letöltve: 2008. április 30-án].
- 472 A 2006 NGO [Sustainability Index](#).
- 473 [Állami Számvevőszék 2002](#).
- 474 A Nemzeti Alaptanterv a legmagasabb rendű tananyag-szabályozási dokumentum. Fő funkciója a közoktatás tartalmának elvi, szemléleti megalapozása oly módon, hogy eközben biztosítsa az iskolák önállóságát is a tananyagválasztásban. 243/2003 (XII. 17) kormányrendelet a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról.
- 475 [www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu) , [www.tasz.hu](http://www.tasz.hu). [Letöltve: 2007. szeptember 11-én].
- 476 <http://www.niok.hu> [Letöltve: 2007. július 18-án].
- 477 Az MKIK 2005-2008. évi stratégiája nem tartalmaz semmiféle utalást a korrupció, vesztegetések stb. kezelésére. <http://www.mkik.hu/index.php?id=65> [Letöltve: 2008. április 30-án].

- 
- <sup>478</sup> A Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége Etikai Kódexének III. fejezete szerint „a tagok saját üzleti érdekeiket szolgálva jogkövető és jogtisztelő módon járnak el.” <http://www.mgyosz.hu/progr/pr.php?fo=1&al=4> [Letöltve: 2008. április 30-án].
- <sup>479</sup> Ezzel összhangban Magyarországon megszorodott a vállalati társadalmi felelősségről szóló konferenciák, események, képzések, sőt a díjak száma is. A profitorientált tanácsadó cégek igyekeznek keresletet teremteni ennek a terjedő gondolatnak. Az USAID civil társadalom fejlődését értékelő kiadványa a 2006 NGO Sustainability Index 166. o. [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/2006/index.htm](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2006/index.htm) [Letöltve: 2008. április 30-án].
- <sup>480</sup> Autonóm Szakszervezetek Szövetsége, Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, Munkástanácsok Országos Szövetsége, Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége, Szakszervezetek Együttműködési Fóruma és Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés.
- <sup>481</sup> Freedom House, országjelentés, [http://www.freedomhouse.hu//images/fdh\\_galleries/NIT2007final/nit-hungary-web.pdf](http://www.freedomhouse.hu//images/fdh_galleries/NIT2007final/nit-hungary-web.pdf); 207. o. [Letöltve: 2008. április 17-én].
- <sup>482</sup> <http://www.emla.hu/brandnewsite/index.shtml> [Letöltve: 2007. július 21-én].
- <sup>483</sup> <http://jogalkotas.hu/drupal/files/20071210.2.pdf> [Letöltve: 2008. április .10-én].
- <sup>484</sup> Statisztikai Tükör. II. évfolyam 35. szám, Központi Statisztikai Hivatal, 2008. március 14.
- <sup>485</sup> A személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXXVI. törvény.
- <sup>486</sup> A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény.
- <sup>487</sup> A közérdekű önkéntes tevékenység önkéntes jogviszony keretében végezhető, amely a fogadó szervezet és az önkéntes között megkötött önkéntes szerződéssel jön létre. Az önkéntes szerződést szóban is meg lehet kötni, a törvényben felsorolt eseteket kivéve. Több fogadó szervezettel önkéntes jogviszonyban álló személy ugyanarra az időszakra csak egy fogadó szervezettel kaphat napidíjat, és erről köteles értesíteni a többi fogadó szervezetet. Lásd: 2005. évi LXXXVIII. törvény 6. § (1) bekezdés és 2. § (4) bekezdés.
- <sup>488</sup> <http://www.civil.info.hu/modules.ngo?name=Orgs&search=1&nev=&megye=0&tevekenysege=0&onkentes=1&ok=Mehet> [Letöltés: 2008. április 14-én].
- <sup>489</sup> Néhány közvetett csatornát már említettünk, mint például az úgynevezett 1%-ok rendszere, a magánszemélyek és vállalatok adókedvezménye az adományok után, valamint az önkéntes tevékenység kedvezményei.
- <sup>490</sup> A magyar Országgyűlés 2003. június 23-án úttörő jellegű új törvényt fogadott el a Nemzeti Civil Alapprogramról (2003. évi L. törvény). Az alapprogram legfontosabb célja, hogy intézményes támogatást adjon a magyarországi civil szervezeteknek bevételei legalább 60%-ának erejéig, míg a fennmaradó összeget a civil szektor fejlődését elősegítő tevékenységekre költi. Az alapprogram finanszírozására a kormány a személyi jövedelemadóból a civil szervezeteknek felajánlott 1% teljes összegével megegyező nagyságú összeget biztosít.
- <sup>491</sup> USAID 2006 NGO Sustainability Index 112. o. A Trust for Civil Society in Central & Eastern Europe 2000-ben alakult meg az Egyesült Államokban. Tagjai magánalapítványok: az Atlantic Philanthropies, a Charles Stewart Mott Foundation, a Ford Foundation, a German Marshall Fund of the United States, az Open Society Institute és a Rockefeller Brothers Fund.
- <sup>492</sup> Csóka István: *The Relationship between Governmental and Civil Sector in Hungary* IJNL (International Journal of Not-for-profit Law), Vol. 3. Issue 1. [http://www.icnl.org/journal/vol3iss1/ar\\_csoka1.htm](http://www.icnl.org/journal/vol3iss1/ar_csoka1.htm), 5. o. [Letöltve: 2008. február 9-én].
- <sup>493</sup> 1989. évi II. törvény 11. és 12. §.
- <sup>494</sup> USAID 2006 NGO Sustainability Index 114. o.
- <sup>495</sup> Bullain, Nilda: *Hungary's Legal Environment for Endowment Building*. SEAL (Social Economy and Law Journal), Winter 2002-2003., 4. o. <http://www.ceetrust.org/print.php?ar=80> [Letöltve: 2007 december 28-án].
- <sup>496</sup> Például a 0559. számú ÁSZ Jelentés a Szabó Miklós Szabadelví Alapítvány 2003-2004. évi gazdálkodása törvényességének ellenőrzéséről.
- <sup>497</sup> A Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 13/A. §, 16. § és az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 14. §. és 16. §.
- <sup>498</sup> A közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény.. 23. §.
- <sup>499</sup> A 1997. évi CLVI. törvény, 7. § (2) bekezdés b) pont.

- 
- <sup>500</sup> A 1997. évi CLVI. törvény, 8. és 9. §.
- <sup>501</sup> A lobbitevékenységről szóló 2006. évi XLIX. törvény 10. §. e) és f) pont.
- <sup>502</sup> 2006. évi XLIX. törvény 27. §.
- <sup>503</sup> A társadalmi szervezetek nyilvántartásának ügyviteli szabályairól szóló 6/1989. (VI. 8.) IM rendelet.
- <sup>504</sup> A 2006. évre vonatkozó Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program módosított és új adatgyűjtéseiről szóló 247/2005. (XI. 14.) Korm. rendelet.
- <sup>505</sup> Fülöp Sándor: Egyesületek bírósági nyilvántartásba vételi gyakorlata - Összehasonlító elemzés, NOSZA elemzés sorozat, Budapest, EMLA, 2005. <http://www.emla.hu/brandnewsite/index.shtml?x=910> [Letöltve: 2008. február 9-én].
- <sup>506</sup> Egy igen ismert eset a kiemelten közhasznú Egymásért Egy-másért Alapítvány ügye (2007) <http://nol.hu/cikk/452731/> [Letöltve: 2007. augusztus 8.], [http://hvg.hu/kkv/20070705\\_egymasert\\_alapitvany\\_tamogato\\_apeh.aspx](http://hvg.hu/kkv/20070705_egymasert_alapitvany_tamogato_apeh.aspx) [Letöltve: 2007. szeptember 10-én].
- <sup>507</sup> Policies and Corruption Outcomes, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,contentMDK:20221957~menuPK:1165835~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:384455,00.html> [Letöltve: 2008. április 17-én].
- <sup>508</sup> *Fight against corruption – Korruptió elleni küzdelem* Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2006., 20. o. <http://www.irm.gov.hu/?mi=2&katid=2&id=235&cikkid=3358> [Letöltve: 2008. április 30-án].
- <sup>509</sup> A szakszervezetek taglétszáma és munkahelyi jelenléte Magyarországon az utóbbi években folyamatosan csökkent. A KSH 2005-ben megjelent Műszakrend, munkarend szervezettség kiadványa szerint 2004-ben szerint a szakszervezeti tagok aránya 16,9%-ra csökkent a 2001-es 19,7%-ról, miközben a válaszadók 33%-a számolt be arról, hogy munkahelyén szakszervezet működik, kevesebb mint a 37% 2001-ben. <http://www.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/muszakrend05.pdf> [Letöltve: 2008. február 9-én].
- <sup>510</sup> Szociális és Munkaügyi Minisztérium Civil Cselekvési Terve 2007-2010 Budapest, 2007. augusztus <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=16437&articleID=32285&cta=articlist&iid=1> [Letöltve: 2008. február 9-én].
- <sup>511</sup> USAID 2006 NGO Sustainability Index 111. o. A 1065/2007 (VIII. 23.) Korm. határozat a kormányzati civil kapcsolatok fejlesztését szolgáló egyes intézkedésekről 9. pontja.
- <sup>512</sup> A helyi önkormányzatokról 1990. évi LXV. törvény 18. § (2) bekezdés
- <sup>513</sup> Soós Gábor – Bártfai Zsolt: *Helyi demokrácia a megyei jogú városokban* Eötvös Károly Intézet: [www.ekint.org](http://www.ekint.org) és Politikatudományi Szemle 2004. 3. szám <http://www.cceol.com/asp/getdocument.aspx?logid=5&id=F1F01027-3A4B-4784-81EA-53832457BE51> [Letöltve: 2008. február 9-én].
- <sup>514</sup> Márkus Eszter (szerk.): *Ismerd, értsd, hogy cselekedhess – Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról*, EMLA Egyesület, Budapest, 2005.
- <sup>515</sup> USAID 2006 NGO Sustainability Index. 116. o.
- <sup>516</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.
- <sup>517</sup> Magyarországon 2.133 jegyzői állás létezik, és a korábbi négy választási ciklusban a távozó jegyzők száma: 1.073; 1.215; 1.105 és 1.231. E változások 47%-a az önkormányzat és a jegyző közötti közös megegyezéssel jött létre. A távozott jegyzők fele a közszférában maradt, vagy más önkormányzatnál találtak munkát (29%), vagy az államigazgatás más területén helyezkedtek el. Forrás: Deák László: *A jegyzők személyében bekövetkezett változásokról (1990-2006)*, ÖTM Önkormányzati Tájékoztató, 2007. április.
- <sup>518</sup> Fogarasi József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*, Unio, 2005, 13-76. o.
- <sup>519</sup> A vízgazdálkodási és szilárd hulladékkezelési szolgáltatásokat a helyi önkormányzatok 85-90%-ának esetében külsős, nem költségvetési intézmények végzik. A legkisebb és legnagyobb településeken e szolgáltatók cégek. Péteri Gábor (2007): *Nagyobb felelősség, átalakuló feladatok, új szerepek*. MKI ROP 3.1.1 Központi Program. A közoktatásban az általános iskolai tanulók 4-5%-a a közszférán kívül tanul (magán, egyházi és nonprofit szervezetek iskoláiban, akiknek kötelező közszolgáltatási szerződésük van a helyi önkormányzatokkal).
- <sup>520</sup> Az ÁSZ 2006. évi jelentése alapján csak 493 helyi önkormányzatot (15%) és 71 helyi kisebbségi önkormányzatot ellenőrzött. A korábbi években az ellenőrzött helyi önkormányzatok száma a következőképp alakult: 888 (2005), 521 (2004), 473 (2003).

- 
- <sup>521</sup> Módszertani segédlet az önkormányzatok ügyfélszolgálati valamint ügyfélfogadási tevékenységének továbbfejlesztéséhez.
- <sup>522</sup> Soós Gábor, Tóka Gábor, Glenn Wright (szerk.): *The state of local democracy in Central Europe*. OSI/LGI, Budapest, 2002.
- <sup>523</sup> Érd város [http://monitor.gallup.hu/etika/001115\\_erd.pdf](http://monitor.gallup.hu/etika/001115_erd.pdf), [Letöltve: 2007. szeptember 10-én].
- <sup>524</sup> Debrecen város <http://www.vagy.hu/cikk.php?id=1461>. [Letöltve: 2007. szeptember 10-én].
- <sup>525</sup> Az Alkotmánybíróság 57/2000. (XII. 19.) AB határozata, az adatvédelmi biztos 284/K/1997 ajánlása [http://www.mkogy.hu/adatved\\_biztos/1997/284k1997.htm](http://www.mkogy.hu/adatved_biztos/1997/284k1997.htm) [Letöltve: 2007. szeptember 13-án].
- <sup>526</sup> Az adatvédelmi biztos 284/K/1997 ajánlása [http://www.mkogy.hu/adatved\\_biztos/1997/284k1997.htm](http://www.mkogy.hu/adatved_biztos/1997/284k1997.htm) [Letöltve: 2007. augusztus 9-én].
- <sup>527</sup> A Közbeszerzések Tanácsának éves beszámolója, <http://www.kozbeszerzes.hu/>. [Letöltve: 2007. augusztus 16-án].
- <sup>528</sup> Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC), IMF, July, 2004.
- <sup>529</sup> A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény.
- <sup>530</sup> Önorkkép, Tizenharmadik évfolyam, 6-7. szám, 2003. június – július [http://www.onkorkep.hu/13\\_07/kozerdeku.htm](http://www.onkorkep.hu/13_07/kozerdeku.htm) [Letöltve: 2008. február 9-én].
- <sup>531</sup> <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/43/53/34949558.pdf> [Letöltve: 2007. szeptember 11-én].
- <sup>532</sup> <http://www.cfcu.hu/uj/index.php?target=category&id=26&language=hu> [Letöltve: 2007. augusztus 26-án].
- <sup>533</sup> Egyetértési Memorandum [http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption\\_hung\\_memoofu.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption_hung_memoofu.pdf) [Letöltve: 2007. augusztus 22-án].
- <sup>534</sup> Ilyen megbeszéléseket tartottak Budapesten 2006. május 4-16. között, Hungary: *Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*. IMF Country Report No. 07/11.
- <sup>535</sup> Hungary: *Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module*; IMF Country Report No. 07/11.
- <sup>536</sup> [http://www.coe.int/t/dg1/Greco/evaluations/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg1/Greco/evaluations/index_en.asp) [Letöltve: 2007. szeptember 12-én].
- <sup>537</sup> Harc a vesztegetés és korrupció ellen – gyakran ismételt kérdések [http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_37447\\_35430226\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_37447_35430226_1_1_1_37447,00.html) [Letöltve: 2007. augusztus 13-án].
- <sup>538</sup> [http://ec.europa.eu/dqs/olaf/mission/mission/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/dqs/olaf/mission/mission/index_en.html) [Letöltve: 2007. július 19-én].
- <sup>539</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/tender/gestion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/tender/gestion/index_en.htm) [Letöltve: 2007. szeptember 4-én].
- <sup>540</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/kallas/transparency\\_hu.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_hu.htm) [Letöltve: 2008. április 30-án].
- <sup>541</sup> Az átláthatóságról szóló zöld könyv, Európai Bizottság, Brüsszel; [http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf) [Letöltve: 2007. szeptember 10-én].
- <sup>542</sup> [http://www.nfu.hu/palyazati\\_eredmenyek](http://www.nfu.hu/palyazati_eredmenyek) [Letöltve: 2008. április 30-án].
- <sup>543</sup> Mint az Európai Unió Tanácsának 1999. június 21-i 1260/1999/EK Rendelete a Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról.
- <sup>544</sup> *Strukturális Alapok átlátható felhasználása Magyarországon*. Beszámoló. Transparency International, Budapest, 2006. március.
- <sup>545</sup> *Strukturális Alapok átlátható felhasználása Magyarországon*. Tanácsadói kerekasztal-beszélgetés. Emlékeztető. Transparency International, Budapest, 2006. március.
- <sup>546</sup> OECD 2005. májusi második körű jelentése Magyarországról (Hungary: Phase 2. Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions) <http://www.oecd.org/dataoecd/39/34/34918600.pdf> [Letöltve: 2007. szeptember 10-én].
- <sup>547</sup> Harc a vesztegetés és korrupció ellen – gyakran ismételt kérdések [http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en\\_2649\\_37447\\_35430226\\_1\\_1\\_1\\_37447,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_37447_35430226_1_1_1_37447,00.html) [Letöltve: 2007. szeptember 10-én].
- <sup>548</sup> Btk. 258/B., C. és E. §.
- <sup>549</sup> Btk. 258/D. §.

---

<sup>550</sup> OECD 2005. májusi második köri jelentése Magyarországról (Hungary: Phase 2. Report on the Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions) <http://www.oecd.org/dataoecd/39/34/34918600.pdf> [Letöltve: 2007. szeptember 10-én].

<sup>551</sup> [www.anti-lop.hu](http://www.anti-lop.hu) [Letöltve: 2008. április 30-án].

<sup>552</sup> <http://index.hu/politika/belfold/1126nfukrr/> és <http://www.origo.hu/itthon/20071129-korrupcioellenes-honlap-szinte-minden-kivizsgalt-bejelentest-elutasitottak.html> [Letöltve: 2008. április 17-én].